



Mediación territorializada: Sembrando Vida en Cacahoatán,
Chiapas

Tesis presentada por

Edelmira Villazana Díaz

para obtener el grado de

**DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES EN EL ÁREA DE
ESTUDIOS REGIONALES**

Tijuana, B.C., México

2022

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis: Dra. Sárah Eva Martínez Pellégrini

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. Blanca Cecilia García Quiroz, lector interno
2. Dr. Alberto Arellano Ríos, lector externo
3. Dr. Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Sinodal
4. Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez, Sinodal

AGRADECIMIENTOS

La gratitud consiste en reconocer o valorar aquello que tiene un determinado significado en nuestras vidas. Culminar la tesis doctoral no ha sido un trabajo sencillo, sin embargo, me siento muy agradecida de haber tenido la oportunidad de cursar un posgrado y llevarlo a buen término.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por su apoyo económico a través de la beca de posgrado, gracias a la cual he podido dedicarme exclusivamente a mis estudios, investigación y redacción de tesis. Adicionalmente, considero que los apoyos que brindan instituciones como el CONACYT, a estudiantes e investigadores, representan la oportunidad de poder realizar estudios de posgrado a quienes no contamos con los recursos necesarios.

Al Colegio de la Frontera Norte (El Colef), agradezco la formación académica que me brindó a través de todos los docentes que se tomaron el tiempo para impartir sus clases, revisar trabajos, aclarar dudas e incluso dar consejos sobre el camino académico que existe por delante. Asimismo, agradezco todos los servicios que se nos proporcionaron como lo fueron el transporte al Colegio, las comidas, el cubículo y unas instalaciones limpias y cómodas. Aunado a lo anterior, también agradezco las vistas y los atardeceres desde el Colegio, los cuales me inspiraron y trajeron paz en momentos complicados.

A mi familia, agradezco su comprensión, paciencia y apoyo a lo largo de los cuatro años de doctorado. A mis padres, les doy las gracias por ser el pilar que siempre me ha servido de soporte para todo lo que he emprendido, los amo infinitamente.

En una mención especial, no sólo quiero agradecer, sino también dedicar la presente tesis de doctorado a la Dra. Sára E. Martínez Pellégrini, quien me motivó a escribir y tuvo la confianza y seguridad en mí para acompañarme y apoyarme a lo largo de mi proceso académico en el Colef. Reconozco en Sára un gran compromiso por su trabajo en el Colegio, y valoro su persona.

Para finalizar, al Dr. Alberto Arellano Ríos y a la Dra. Blanca García Quiroz, les agradezco su tiempo y dedicación como lectores, sus observaciones fueron trascendentes para la realización de mi tesis. De la misma manera, agradezco al Dr. Adolfo Rogelio Cogco Calderón y al Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez, por sus comentarios y observaciones previos al examen de obtención de grado.

En la vida no hay un solo camino y siempre hay opciones. Doy gracias por estar en este camino y concluir parte del recorrido. ¡Gracias!

“No son los ojos los que ven, sino lo que nosotros vemos por medio de los ojos”

Platón

Resumen

Esta tesis propone un modelo analítico cualitativo para observar los procesos de mediación a partir del enfoque territorial de las políticas públicas en programas regionalizados, a partir de variables y categorías que pueden encontrarse en el territorio de manera empírica. Para lograr lo anterior, se realizó un estudio de caso del programa Sembrando Vida en el municipio de Cacahoatán, Chiapas, de agosto a noviembre de 2021, donde a partir de la observación directa, se recabó información que permitiera la construcción del modelo con datos de campo. La investigación evidenció la importancia de identificar los actores y las escalas en las que se llevan a cabo acciones que van determinando el programa público, asimismo, los hallazgos mostraron que existe un aprendizaje social que se genera a través del proceso de implementación.

Palabras clave: Política Pública, Implementación, Mediación, Territorialización

Summary

This research study proposes a qualitative analytical model to follow the mediation processes from a territorial approach of public policies in regionalized programs. It retrieves variables and categories that can be empirically found in a territory. To achieve this, a case study of Sowing Life (Sembrando Vida) program was carried out in the municipality of Cacahoatán, Chiapas, from August to November 2021, where, based on direct observation, information was collected that allowed the construction of a model with specific information for the case. The results show the importance of identifying the actors and the scales in which actions are carried out as determinants of how a public program works. Likewise, the findings showed that there is a social learning that is generated through the implementation process

Keywords: Public policy, Implementation, Mediation, Territorialization

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: LA MEDIACIÓN COMO PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA IMPLEMENTACIÓN CON ENFOQUE TERRITORIAL	5
1.1 Modelos de gestión en América Latina	5
1.2 La implementación en la política pública	9
1.2.1 Modelo de arriba hacia abajo (<i>Top Down</i>)	12
1.2.2 Modelo De abajo hacia arriba (<i>Bottom up</i>)	14
1.2.3 Modelos híbridos o sintetizadores	15
1.3 El enfoque territorial.....	15
1.4 Proceso de mediación	19
1.5 Mediadores	21
1.6 Mediación territorial	22
CAPÍTULO II: EL ESCENARIO MEXICANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS	28
2.1. Los cambios en el contexto mexicano	28
2.2. La transición político – administrativa de México y los programas públicos	37
2.3 El Gobierno de la Cuarta Transformación y los Programas Prioritarios	39
CAPÍTULO III: EL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA Y LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	47
3.1 Objetivos y estructura del programa.....	47
3.2. Sembrando Vida en Cacahoatán, Chiapas	52
CAPÍTULO IV: ESTRATEGIA METODOLÓGICA	69
4.1. Instrumentos y proceso.....	70
4.2 Selección y delimitación del estudio de caso: Sembrando Vida en Chiapas.....	71
4.3 Entrevista y fuentes secundarias	73
4.4 Trabajo de campo	75
CAPÍTULO V: MODELOS DE ANÁLISIS EN LA MEDIACIÓN TERRITORIAL	82
5.1 La implementación territorial de Sembrando Vida	82
5.2 Análisis de la mediación.....	88
CONCLUSIONES	103
Bibliografía.....	109
ANEXOS	i

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1: Proceso de política pública

Esquema 2: Enfoque territorial

Esquema 3: Análisis referencial de las políticas públicas

Esquema 4: Etapas de la implementación

Esquema 5: Proceso de implementación referencial con enfoque territorial

Esquema 6: Implementación territorial de Sembrando Vida

Esquema 7: Mediación territorial

Esquema 8: Mediación territorial con Aprendizaje Social

Mapa 1: Región Soconusco

Mapa 2: Cacahoatán Chiapas

Mapa 3: Ruta de Binomio Técnico en Cacahoatán, Chiapas

Cuadro 1: Programas Prioritarios de Política Social 2019-2024

Cuadro 2: Organigrama del Programa Sembrando Vida: Cacahoatán, Chiapas

INTRODUCCIÓN

La política pública como intervención del Estado para hacer frente a un problema público, dentro de sus fases comprende la implementación en la cual recae la acción de la política. Previo a la implementación, existe un diseño que identifica las causas del problema, delimitándolo y estableciendo los objetivos a seguir con la finalidad de abordar y dar respuesta a la problemática planteada. Con base en el diseño, durante la implementación, se realizan acciones que permiten cumplir los objetivos de la política, sin embargo, a lo largo de esta fase, se presentan circunstancias que no han sido previstas en el diseño debido a que el contexto donde se implementan cuenta con particularidades que responden de formas diversas a la intervención.

Por ello, el territorio como un espacio socialmente construido, constituye el contexto en el cual se lleva a cabo la implementación. Y asimismo la incorporación de un enfoque territorial es pertinente para incorporar y analizar los elementos propios del territorio que inciden en la implementación y determinan no solo el éxito o fracaso de la política, sino que modifican la ruta previamente establecida en el diseño, dando paso a distintas alternativas para alcanzar los objetivos ya previstos. El enfoque territorial en la política pública, resalta variables propias del territorio como lo son, por ejemplo, el medio físico, los actores, la cultura, los actores y la economía, entre otros.

Tomando en cuenta las variables territoriales, la implementación va adquiriendo una ruta a partir de los diferentes escenarios que no fueron considerados en el diseño pero que deben ser decididos a partir de consensos que se construyen entre los actores implicados, es decir, se produce una adecuación de la política pública en su parte operativa, tomando como base sus lineamientos, lo que permite promover un cambio en la realidad. A su vez, la construcción de consensos se lleva a cabo a partir de un proceso denominado mediación, el cual está conducido por actores denominados mediadores en quienes recae la responsabilidad, en este caso, de que la implementación se lleve a término con la mayor eficiencia para lograr los objetivos de la política.

¿Qué es una mediación territorializada en la implementación de una política pública? La mediación como proceso, inmersa en el territorio y modulada por variables territoriales, se convierte en una mediación territorializada. El objetivo principal de la presente investigación es

analizar la mediación como proceso y parte de una fase de política pública, la cual se diseña con la finalidad de llevarnos de un punto de partida “A” (el problema público) a un punto de llegada “B” (ajuste o corrección del problema público). Considerando como hipótesis que la mediación territorializada permite observar los diferentes procesos que influyen en la implementación de un programa público a través de una determinada escala y en diferentes niveles de la misma, lo cual brinda la posibilidad de identificar los elementos susceptibles de mejora.

Con base en lo anterior, el presente trabajo proporciona una propuesta de análisis del modelo de implementación a partir de información empírica y teórica sobre esta fase, que permita enmarcar cada proceso con sus respectivas variables en escalas espaciales y en niveles de negociación determinados entre actores específicos. Lo anterior, con el propósito de contribuir al estudio y análisis de los procesos territorializados de política pública, al mismo tiempo que se recaba información que ayude a mejorar, el diseño de políticas del ámbito público.

Partiendo de lo expuesto anteriormente, en la presente investigación se tomó como estudio de caso el Programa Federal Sembrando Vida, ya que se trata de un programa territorializado, dadas sus características enfocadas en la producción de sistemas agroforestales, es decir, árboles frutales y maderables principalmente, con una visión de sustentabilidad ambiental. Sembrando Vida se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 como parte de la política social del autodenominado gobierno de la Cuarta Transformación, por lo cual, su gestión está a cargo de la Secretaría de Bienestar.

De acuerdo con los lineamientos de Sembrando Vida publicados en el Diario Oficial de la Federación en el año 2020, el objetivo general del programa consiste en mejorar los ingresos de los productores que se encuentran en regiones con rezago social para hacer productiva la tierra. Debido a lo anterior, el programa fue organizado por territorios que permitieran dividir y focalizar la producción con base en las especies endémicas y características geográficas como la altura, humedad y tipo de clima, es decir, cada territorio produce lo que las características del mismo hacen viable.

De acuerdo con Gerring (2007), el estudio de caso refiere al análisis de una N pequeña que no necesariamente es representativa de una población, sin embargo, el estudio que se realiza se hace a profundidad tomando en cuenta las características de la unidad que se analiza, lo cual es necesario para poder describir un proceso como lo es la mediación territorializada en la

implementación. Por lo tanto, Sembrando Vida representa un estudio de caso adecuado para determinar la funcionalidad del modelo que se presenta desde una aproximación deductiva pero que a través del análisis empírico del programa se complementa y construye con los aportes de la aproximación inductiva.

El cuerpo de la tesis parte del primer capítulo en el cual se desarrollan los fundamentos teóricos y conceptuales utilizados para plantear la discusión. Se comienza mencionando la definición y los elementos de la disciplina de política pública y su desarrollo a través de los diversos modelos de gestión que han imperado en América Latina como parte del contexto que introducirá el caso mexicano. En segundo lugar, se aborda a la implementación como fase de la política pública y como proceso en sí mismo, presentando y desarrollando los principales modelos de implementación, así como sus alcances y limitaciones. En este apartado también se introduce y expone el enfoque territorial el cuál ha sido utilizado en estudios de caso para analizar la eficiencia y eficacia de la política pública. En tercer lugar, se presenta la discusión sobre la mediación como proceso y el papel de los mediadores, para finalizar con la conjunción de los elementos más importantes de cada enfoque.

El segundo capítulo constituye un capítulo contextual, el cual presenta una breve descripción del modelo de gestión mexicano, el sistema de gobierno por políticas públicas y un elemento político para el análisis de los programas prioritarios. Además de lo anterior, se presenta un apartado sobre el territorio específico en el que se inserta el estudio de caso, es decir, se habla del estado de Chiapas. La importancia de este apartado es situar la implementación del programa en un contexto a través del cual se puedan comprender los procesos de mediación.

El tercer capítulo, expone y desarrolla el Programa Sembrando Vida en el contexto político administrativo mexicano perteneciente al sexenio 2018 – 2024, a partir de una revisión documental de sus lineamientos generales del 2019, 2020 y 2021, y de la evaluación de diseño con trabajo de campo correspondiente al 2020, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Asimismo, se enfoca en la operatividad del programa en su ámbito local, correspondiente al municipio de Cacahoatán Chiapas, con el propósito de conocer el funcionamiento del programa en sus diferentes niveles (órdenes de gobierno). El objetivo de este capítulo es presentar todos los elementos observados para contar con información que más adelante permita analizarse a través del modelo que se propone.

En el cuarto capítulo se presenta la estrategia metodológica, misma que describe los instrumentos y el proceso que se siguió para delimitar el estudio de caso. A partir de una descripción del proceso se distinguen dos fases en la forma de trabajo y cómo se recolectaron los elementos centrales para el análisis. La finalidad de este apartado es presentar una secuencia lógica que pueda ser replicada a partir de los objetivos del estudio de caso, los instrumentos y el proceso mismo. En este capítulo se presenta una síntesis de la bitácora de campo y en un anexo la guía de entrevista que se utilizó.

En el quinto capítulo, finalmente se exponen los hallazgos y se lleva a cabo el análisis de los mismos a través de su vinculación con las variables y categorías propuestas. Como parte de los hallazgos se incorpora el aprendizaje social como resultado del proceso de mediación territorializada, el cual se observó a partir de la interacción entre los diferentes actores involucrados en la implementación de Sembrando Vida. Asimismo, se establecen las limitaciones y los alcances del modelo propuesto. En este apartado se presenta la mediación y se desarrollan los elementos empíricos a través de las fases de la implementación y de los procesos de mediación para dar paso a las conclusiones.

CAPÍTULO I: LA MEDIACIÓN COMO PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA IMPLEMENTACIÓN CON ENFOQUE TERRITORIAL

El estudio de la política pública como disciplina en México, fue un factor importante en una serie de cambios que se venían suscitando en la gestión pública y en la política interna. Lo anterior, respondía en parte a un contexto internacional que sufrió grandes transformaciones posteriores a la segunda guerra mundial y al marco de guerra fría que le siguió. Los procesos de cambio fueron diferentes para cada región en el mundo, y en el caso de América Latina, se necesitó en primer lugar, construir y consolidar regímenes democráticos en donde se pudieran sentar las bases de una gestión pública que permitiera impulsar el desarrollo social y económico de los países.

1.1 Modelos de gestión en América Latina

Durante la mayor parte del siglo XIX predominó el llamado Estado pre-burocrático, el cual consistió en una estructura en donde la administración pública contaba con jerarquías centralizadas y verticales que derivaron en prácticas discrecionales por parte del gobierno en turno. De acuerdo con Atrio y Piccone (2008:178), entre las características del Estado pre-burocrático destacaban “el clientelismo (otorgamiento de prebendas y privilegios a modo de retribución por la lealtad política) y el patrimonialismo (apropiación de los cargos del Estado para beneficio de los intereses particulares del gobernante y/o de su grupo)”.

Otras características de la pre-burocracia tales como el autoritarismo, la falta de un aparato estatal más normativo, así como una difusa delimitación entre lo público y lo privado, llevaron al sociólogo Max Weber a proponer a través de sus estudios, un modelo de gestión que se denominaría como burocrático. La particularidad de esta gestión de acuerdo con Cardozo (2006:23-24), es que: “la administración pública burocrática se caracterizó por una clara distinción entre medios de administración públicos y privados, los primeros de los cuáles se dirigían a la satisfacción de las necesidades colectivas, vía servicios públicos”. Lo anterior, se trataba de una cadena de mando y atribuciones marcadas que obedecían reglas definidas de acuerdo a la jerarquía de la función, asimismo, los cargos públicos existían para cada necesidad que se intentaba cubrir. Atrio y Piccone (2008:178), lo resumen de la siguiente manera:

El Estado racional-normativo o burocrático [...] se sustentó en dos principios básicos: por un lado, la incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado; por el otro, la distinción y separación entre las actividades del Estado que obedecen a una racionalidad netamente política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional).

La fuerte racionalización de la administración que señalan Atrio y Piccone, suscitó otras cuestiones principalmente derivadas de un intento por “vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 1998:242). Ante este escenario, la administración burocrática comenzó a presentar diversos problemas, por lo que el modelo ideal de Weber no llegó a acercarse, en la realidad, a una burocracia que fuera eficiente en sus procesos y eficaz en sus resultados. Siguiendo con (Cardozo, 2006:24), los principales rasgos del modelo burocrático fueron los siguientes:

Formación profesional, criterios objetivos, división del trabajo, estructuras jerárquicas, apego a las leyes y reglamentos detallados, especificación minuciosa de funciones y actividades, autoridad y lealtad, carrera administrativa, desempeño neutral, impersonal, autorización detallada de gastos, orientado al servicio público, con control central y directo y promoción como único incentivo.

Los autores retomados, Guadarrama (2003), Cardozo (2006) y Atrio y Piccone (2008), coinciden en que las principales problemáticas derivadas del modelo burocrático consistieron en: crecimiento del aparato estatal y de la burocracia, poca flexibilidad en la atención a los problemas públicos, rigidez institucional, centralismo, corrupción y apego rígido a marcos normativos. Por su parte, el CLAD, destaca que el modelo burocrático no se enfocó en el problema de la eficiencia, (1998:233), es decir, en la cadena de procesos y procedimientos que permitieran alcanzar la eficacia en términos del cumplimiento de objetivos. Merino (2013:82), complementa lo anterior refiriéndose no sólo a la eficiencia, sino también a la eficacia, como dos de las preocupaciones que surgieron posteriormente a la segunda guerra mundial y tras la cual se buscaba cambiar la rigidez de la estructura burocrática jerarquizada.

En lo que respecta a América Latina, el modelo de administración burocrática que se implementó, y cuya organización se llevó a cabo con base en las burocracias europeas, de acuerdo con Aguilar (2014:96-100), tuvo un intento de reorganización hacia la llamada “gestión científica”, misma que tomó la forma final de la “administración del/para el desarrollo”, y

consistió en una mayor intervención por parte del Estado en asuntos económicos y sociales como por ejemplo los programas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Los problemas que presentó el modelo burocrático en los países desarrollados, también se presentaron en los países en vías de desarrollo que lo adoptaron.

El contexto latinoamericano, marcado por una serie de cambios en los respectivos regímenes políticos de cada Estado, algunos de ellos, autoritarios y de corte militar, que comenzaron a finales de los años sesenta y principios de los años setenta, impidió el desarrollo y consolidación de gobiernos democráticos en la región. En consecuencia, el CLAD (1998:233) destaca que: “ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas”, por lo que la reorganización administrativa que le siguió a este modelo se volvió necesaria. No obstante, la forma de organización transitó a un alto crecimiento del aparato estatal, lo que trajo consigo otras consecuencias.

La intervención Estatal en América Latina aumentó en los rubros económicos y sociales, se creó y desarrolló el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual representó la protección de los mercados nacionales y marcó un aumento en la creación de programas sociales, que de acuerdo con Aguilar (2014:103), fueron “asistenciales y compensatorios”. Lo anterior, se esperaba que produjera un mayor bienestar y desarrollo, sin embargo, diversos acontecimientos internacionales como el alza en los precios del petróleo, en determinadas materias primas, en las tasas reales de interés, el aumento inflacionario y las condiciones internas de los países, tales como el crecimiento de la deuda externa y desequilibrios fiscales, llevaron al modelo ISI a su declive (Clavijo y Valdivieso, 2000:7).

Para la década de los ochenta, la prioridad fue llevar a cabo reformas que pusieran fin al estancamiento económico derivado del contexto internacional adverso y de las consecuencias de la implementación del modelo ISI. Medidas como el adelgazamiento del Estado o *Downsizing*, se ejecutaron con la finalidad de reducir el gasto público con un redimensionamiento del aparato burocrático, al mismo tiempo que se establecieron nuevas relaciones estado – mercado dando paso a la liberalización económica. De acuerdo con Guadarrama (2003:138), varios países de América Latina realizaron cambios en sus políticas internas para cumplir con los criterios establecidos por las instituciones financieras internacionales en este marco del Consenso de Washington. De esta manera: “la privatización,

la apertura comercial, la desregulación y otros instrumentos de política económica fueron contemplados como herramientas con las que se pretendió aumentar la eficiencia y resolver la crisis del Estado” (Guadarrama, 2003:151).

Posteriormente, a finales de la década de los noventa, el CLAD publicó un documento de trabajo en el cual puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una reforma del Estado en donde se incluyese no sólo el ámbito económico, sino también el político. De la misma manera, planteó la necesidad de resolver tres grandes desafíos en América Latina: consolidar la democracia, reducir la desigualdad social y generar crecimiento económico (CLAD, 1998:228). Con la finalidad de hacer frente a los retos que planteaba modernizar la administración pública, se propuso introducir técnicas del sector privado que dieron forma a la llamada reforma gerencial o Nueva Gestión Pública (NGP).

De acuerdo con el ya citado documento del CLAD (1998), la reforma gerencial contaba con características como la profesionalización técnica de la alta burocracia con capacidades para establecer relaciones políticas, un control de resultados de la administración pública, transparencia, descentralización, sobre todo en el área del suministro de servicios públicos enfocados hacia la figura del ciudadano – usuario, y un gobierno eficiente y responsable. La NGP como señala Cardozo (2006:26-27), se implementó en países como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido con buenos resultados, debido a que “se introdujeron reformas presupuestales dirigidas al control del gasto y al logro de resultados” así como cambios legales e institucionales, privatización y rendición de cuentas.

Con la implementación de la NGP en América Latina se buscaba principalmente avanzar en la consolidación democrática del Estado, al mismo tiempo que se establecía un control más eficiente del gasto público y un tránsito hacia una administración con rendición de cuentas. No obstante, en América Latina, no existían las condiciones adecuadas para implementar un modelo gerencial, debido a la falta de estabilidad económica y política, los problemas de corrupción, la discrecionalidad en la función pública y la falta de legitimidad institucional, en algunos casos. El contexto latinoamericano no podía compararse con el de los países en los que se obtuvieron resultados positivos y, en ese sentido, Arellano (2002:34), menciona que una reforma administrativa “debe sustentarse en más elementos que sólo en la percepción simplista de la

implementación de ideas innovadoras de la NGP, surgidos en realidad de una discusión política e institucional mucho más amplia”.

La NGP en América Latina debía ser adecuada a la realidad política, económica y social de la región, sin embargo, también era necesario transitar hacia una democracia más consolidada, por lo que el modelo gerencista tenía que ir de la mano con reformas estructurales en cada país donde se quisiera adoptar con la finalidad de tener una mayor probabilidad de éxito. Con base en lo anterior, Arellano (2002), señala que “ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como “calidad”, “innovación”, “cliente”, “evaluación por resultados”, tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en “hábitats” administrativos altamente clientelares”. En este tipo de contextos los controles horizontales derivados de los ejercicios de gobernanza compartida propios de la NGP, se vacían de contenido como resultados de la asimetría existente entre los actores participantes. Como veremos más adelante esta necesidad de contrapesos entre actores es precisamente uno de los focos de atención para plantear la territorialización del proceso de políticas.

Con estos antecedentes es posible abordar ahora la etapa de la implementación de las políticas públicas en el contexto institucional descrito ya que gran parte de los problemas derivados de los modelos descritos líneas arriba determinan de forma directa tanto el proceso de implementación como las mediaciones que surgen en su desarrollo.

1.2 La implementación en la política pública

A pesar de que el estudio de las políticas públicas surge en la década de los 50 en Estados Unidos, y décadas después en América Latina, con el contexto de la reforma gerencial, éstos comenzaron a tomar relevancia debido a que “perseguían la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y también de orden técnico” (Cardozo, 2006:25). Para la NGP, lo técnico y lo político no debían estar desvinculados, por ello, el estudio e implementación de políticas públicas comenzó a ganar espacio al analizar y evaluar la forma de gobernar.

La política pública, como disciplina, de acuerdo con Aguilar (2014:152), se centró en el estudio de la decisión pública del gobierno, “el proceso de gobernar y la corrección económica y causal de la decisión de gobierno”. Mientras la administración pública se enfocaba en la parte

organizacional y gerencial del gobierno, así como en llevar a cabo las políticas, Aguilar menciona que la política pública como disciplina, se caracterizaba por:

Introducir conocimiento en la toma de decisiones a fin de asegurar su eficacia causal y su eficiencia económica, por lo que seguía normas técnicas de causalidad, por encima de las normas valorativas (jurídicas, éticas) o estratégicas que distingue el actuar peculiar de los políticos (2014:153).

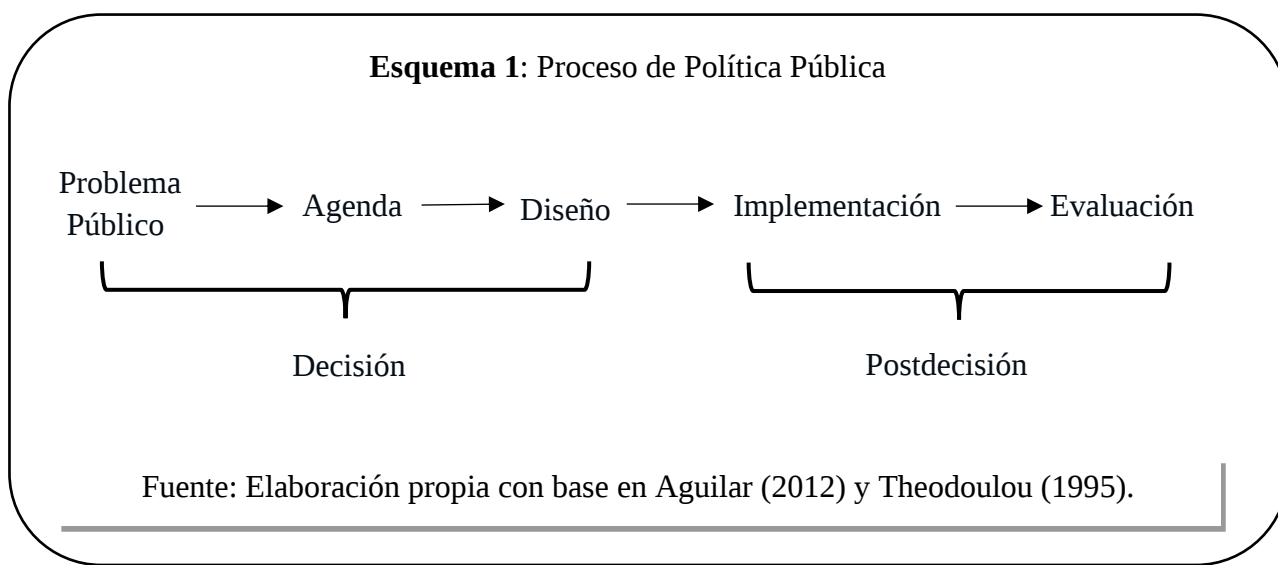
De manera general, Aguilar (2014:165), señala que “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público”, se pueden entender como política pública, mientras que Merino (2013:17), precisa lo anterior afirmando que una política pública se puede definir como “una intervención del Estado para corregir o modificar una situación social o económica reconocida como problema público”. Las políticas públicas, por lo tanto, pueden entenderse como directrices que se traducen en acciones de gobierno o programas, éstos últimos definidos por Merino (2013:39), como paquetes de normas y procedimientos que persiguen un propósito definido. Los programas a su vez constan de acciones específicas para lograr un efecto deseado a partir de los objetivos previamente determinados y respaldados por un estudio riguroso plasmado en un diseño de política.

Una política pública, puede estudiarse a través de diversos enfoques, por ejemplo, Theodoulou (1995:5), presenta el llamado ciclo de la política como una aproximación al estudio de la misma, el cual se centra en su creación y mejoramiento a través del aprendizaje. Por su parte Bardach (2004), propone ocho pasos del estudio de la política: definición del problema, obtención de la información pertinente, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, evaluación de costos y finalmente, selección de la alternativa de intervención.

Aguilar (2012) también distingue dos momentos en los que se puede analizar una política pública, la pre-decisión y la postdecisión, particularmente ilustrativos a efectos de esta investigación. El primer momento comprende desde el reconocimiento del problema hasta la etapa del diseño en donde está plasmada la ruta causal que se llevará a cabo en la implementación y que se traduce en los lineamientos de programas que derivan de la política pública.

El segundo momento, comprende la fase post-decisional en la que se encuentran la implementación y la evaluación. En la implementación recae la acción de la política, las

actividades y recursos que se despliegan para causar el efecto deseado plasmado en el diseño de la política, mientras que, en la evaluación, es donde se mide la eficacia, la cual es entendida por Aguilar (2012:4), como la validación de las relaciones causa-efecto. Lo anterior se puede resumir de forma esquemática como se propone en el Esquema 1.



Dentro de la postdecisión, la implementación es una de las fases de política pública en la que pueden identificarse una serie de variables para determinar la eficiencia y eficacia de la acción, es decir, pueden darse situaciones que al alterar la ruta causal diseñada inicialmente impidan que se genere el efecto o resultado deseado. Además de posibles incidencias derivadas de las condiciones en que se realiza la intervención, de acuerdo con Pardo *et al.* (2018:10) “la implementación pasa por estructuras organizacionales que pueden ser formales o informales, jerárquicas, verticales o más horizontales; estas estructuras, sin embargo, siempre están mediadas por intereses de poder y relaciones entre actores”, por ello, la implementación es un proceso complejo debido a la cantidad de variables que intervienen y sobre todo por su incidencia en sus resultados de acuerdo a la particularidad del contexto en el que se desarrolla.

Los actores, con intereses contrapuestos o con referencias contextuales particulares y/o adversas, así como la organización institucional de la administración pública, crean una serie de caminos alternos que modifican la ruta causal originalmente diseñada para la política, sin

embargo, las reconfiguraciones deben tener la finalidad de cumplir con los objetivos, sin violar el marco normativo de la intervención y operar bajo la premisa institucional.

Los actores interesados en la política y también los opuestos a ella reelaboran, especifican, ajustan, modulan[...] y según las relaciones que tienen o configuran entre ellos a través de la discusión, el intercambio de opiniones, los argumentos, las negociaciones y los acuerdos a los que llegan; dicho de otro modo, la implementación es entendida y manejada como un proceso de acción abierto, sujeto a reelaboración, a cambio y evolución (no contradictorio), mediante el diálogo racional entre los ejecutores (Aguilar, 2012:18).

En 1973, la obra de Pressman y Wildavsky sobre implementación, marcó un precedente con respecto al auge en el estudio de la misma, ya que la implementación se llegó a considerar como una de las etapas determinantes de la política pública, además del diseño, que era la etapa que tradicionalmente se analizaba con la finalidad de dar cuenta del éxito o fracaso de la política.

En Pülzl y Treib (2016), se señala que Goggin (1990), identificó tres generaciones de la investigación sobre implementación. La primera de ellas en Estados Unidos en la década de los 70, en donde los investigadores comenzaron a reconocer y explorar los problemas existentes dentro del proceso de implementación. Posteriormente, la segunda generación avanzó en la construcción de marcos analíticos e hipótesis, mientras que la tercera generación, de acuerdo con Winter (2006), ha dirigido sus estudios hacia la construcción de análisis estadísticos utilizando metodologías cuantitativas.

De las tres generaciones mencionadas en el estudio de la implementación, destacan tres grandes modelos que han sido desarrollados por diversos investigadores, quienes, en diferentes momentos, han formado parte de una generación u otra. Como señalan Winter (2006), Aguilar (2007) y Pülzl y Treib (2016), los tres grandes modelos son el de arriba hacia abajo (*Top-Down*), el de abajo hacia arriba (*Bottom-up*) y el modelo híbrido o sintetizador. A continuación, se presenta una descripción de cada uno de ellos.

1.2.1 Modelo de arriba hacia abajo (*Top Down*)

El modelo de arriba hacia abajo analiza la implementación como un proceso jerárquico y centralizado, es decir, como una consecución de objetivos y puesta en marcha de los lineamientos de la política en donde los actores que intervienen, no tienen mayor participación que la de aplicar la cadena causal previamente diseñada. Entre los autores que destacan en este modelo por sus aportaciones, se encuentran Pressman y Wildavsky, quienes de acuerdo con

Pülzl y Treib (2016:91), asumían que los objetivos de la política eran fijados por los responsables centrales de la misma, y consistía en poner en práctica la ruta causal diseñada, es decir, concretar los objetivos que se desean alcanzar siguiendo puntualmente las pautas del diseño.

Por su parte, Van Meter y Van Horn (2007) elaboraron una propuesta que se centró en analizar lo que llamaron el ‘desempeño del programa’, lo cual significa que trataban de establecer el grado de cumplimiento real de la prestación de servicios propuestos (p. 100). Su marco teórico incluye los siguientes aspectos:

- 1) La teoría de la organización –más específicamente los trabajos sobre el control y el cambio en las organizaciones (innovación); 2) el impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales; 3) algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales (p.106).

Eugene Bardach, en su obra ‘El juego de la implementación’ de 1977, establece que los procesos de implementación deben ser entendidos como juegos que deben estructurarse de manera adecuada con la finalidad de lograr los objetivos deseados.

Finalmente, Sabatier y Mazmanian establecieron una división entre el diseño y la aplicación de la política, de alguna manera similar a la diferencia mencionada líneas arriba, propuesta por Aguilar. Los criterios que identificaron para lograr una aplicación efectiva de las políticas o programas fueron los siguientes:

- 1) Los objetivos de la política son claros y consistentes; 2) el programa se basa en una teoría causal válida; 3) el proceso de implementación está estructurado adecuadamente; 4) los funcionarios encargados de la implementación están comprometidos con las metas del programa; 5) los grupos de interés y los soberanos (ejecutivos y legales) apoyan y; 6) no hay cambios perjudiciales en las condiciones de los marcos socioeconómicos (Pülzl y Treib, 2016:92).

Como se señaló anteriormente, el modelo de arriba hacia abajo, se enfocó en analizar la implementación partiendo de la estructura político-administrativa hacia la gestión de la política, lo que se puede observar a partir de los estudios de los autores mencionados. En estos enfoques es por tanto particularmente relevante la calidad de la etapa de diseño, ya que la información inicial sobre la realidad y sobre los actores involucrados como operadores o receptores de la acción, se incorporan desde el inicio con escaso margen de maniobra en la etapa post-decisional.

1.2.2 Modelo De abajo hacia arriba (*Bottom up*)

El modelo de abajo hacia arriba, surge en gran parte como una crítica al modelo de arriba hacia abajo, haciendo énfasis en el papel que juegan los actores que implementan la política en el nivel operativo, así como en la influencia que ejerce el contexto en la implementación que deriva, como se expuso con anterioridad, en la adaptación de las acciones de la política.

De acuerdo con Winter (2006), de los principales investigadores que se ubican dentro de este modelo, destaca en primer lugar, Michael Lipsky y sus estudios sobre los burócratas de nivel de calle (*street-level bureaucrats*). La investigación que este autor desarrolló se enfoca en la discrecionalidad de los burócratas que están en contacto con los beneficiarios de una política y que pueden determinar la implementación de la misma a través de esa relación. Esta discrecionalidad se encuentra influenciada por las prioridades individuales de los burócratas, las tareas formales establecidas en los lineamientos de la política y las demandas de los beneficiarios.

Winter (2006) también menciona que en el caso de los estudios de Hull y Hjern (1987), se analizan actores tanto públicos como privados a través de un mapeo de redes que puedan dar cuenta de la relación que existe entre estos actores y el papel que juegan en la resolución de un determinado problema de implementación. En Winter (2006:153), se señala como metodología para la identificación de redes la aplicada por Hull y Hjern, la técnica de bola de nieve y el análisis socio-métrico. Este planteamiento implica una perspectiva de carácter inductivo en la parte operativa a nivel local de la implementación. Por su parte, Elmore (2007), establece el diseño retrospectivo (*Backward mapping*) de la política que consiste en:

Mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata (p.257).

Finalmente, Paul Berman, se enfoca en el contexto local y las relaciones que surgen a partir de alcanzar los objetivos de una determinada política pública, en donde los actores que intervienen tienen algo que aportar al proceso. Aguilar (2007), señala que Berman introduce la estructura del contexto institucional dividida en macro y micro implementación para su análisis. La primera, refiere a las condiciones que permiten la puesta en marcha de una política, mientras

que la segunda, aborda la ejecución local en donde intervienen organizaciones, agentes locales y población de manera puntual.

Uno de los principales conceptos que introduce Berman (2007), es el de adaptación (*accommodation*), entendida, de acuerdo con Aguilar (2007:83), como “una prescripción normativa como una variable observable y decisiva en el desarrollo de una política”.

1.2.3 Modelos híbridos o sintetizadores

En un esfuerzo por integrar los modelos de abajo hacia arriba y arriba hacia abajo, Winter (2006:155), señala que en sus obras (Winter, 1990, 1994), trata de recuperar elementos teóricos de diversos estudios sobre implementación en un modelo conjunto. De acuerdo con Pülzl y Treib (2016:95), Elmore (1985), Sabatier (1986) y Goggin *et al* (1986) trataron sólo de sintetizar ambas visiones con la finalidad de evadir las debilidades conceptuales de ambos modelos.

En resumen, los investigadores que se ubican en los modelos híbridos o sintetizadores, tratan de retomar elementos de los modelos anteriores sin tener que situarse en uno solo, con la finalidad de lograr mayores avances en los estudios sobre implementación, atendiendo, como ya se mencionó, sus deficiencias o limitantes, así como para seguir desarrollando marcos de análisis a partir de elementos ya contruidos y definidos.

La ubicación de estos tres modelos y muy particularmente el enfoque de abajo hacia arriba, presenta características similares a los planteamientos de enfoque territorial en la medida en que proponen la consideración de las formas particulares de organización, funcionamiento e institucionalidad local, como elementos centrales en la resolución y abordaje de los problemas públicos. En este sentido son particularmente relevantes al referirse a las diferentes aristas del desarrollo territorial y social y los programas dirigidos a incidir sobre ellos.

1.3 El enfoque territorial

El enfoque territorial surge con la finalidad de analizar los procesos de desarrollo a partir del concepto de territorio y se trata de una propuesta que ha cobrado fuerza en estudios empíricos de programas en América Latina con una perspectiva sistémica de abajo hacia arriba. La finalidad de incorporar el enfoque territorial en los estudios sobre implementación, surge a partir de la similitud entre los supuestos de éste y del modelo *bottom up*. Por otra parte, este enfoque

permite integrar las características específicas del objeto de estudio y su contexto al análisis del proceso de intervención que supone la implementación de una política pública.

Arellano (2022: 360), señala que el territorio cobró importancia en la década de 1980 debido a los procesos de descentralización en Francia, por lo que la escuela francesa se convirtió en una expositora del territorio, de igual manera que la escuela catalana con Joan Subirats, Ricard Gomá y Quim Brugué como representantes.

En otras disciplinas como la economía y la sociología también surgen teorías desde la perspectiva territorial. Una de las definiciones de territorio como señalan Morales y Jiménez (2018), viene de Albuquerque, para el cual, “El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente” (p.17). El territorio como lo señalan Álvarez y Rendón (2010: 52-53), no es únicamente un espacio o contenedor geográfico, ya que los elementos que lo integran, determinan dinámicas propias, asimismo, se encuentran factores sociales, políticos, institucionales y ambientales en un contexto que se convierte en heterogéneo y complejo, trascendiendo el escenario del espacio geográfico.

Los territorios pueden ser tan complejos como el tipo construcciones sociales que existen, Boisier (2001) menciona que existen tres tipos de territorios; por un lado, hace referencia a los territorios en su ambiente natural o virgen, por otro lado, sitúa aquellos territorios que cuentan con asentamientos, infraestructura y organización básica, y finalmente, los territorios más complejos que derivan de un entramado institucional, actividades económicas e interacciones de la sociedad civil. Estas diferencias son útiles a efectos de acotar el enfoque analítico cuando tratamos una situación o caso.

De acuerdo con Arellano (2013: 11), en materia de gestión institucional, el territorio es un eje central debido a que incide en cuanto al diseño, implementación y evaluación de políticas, y al mismo tiempo representa el contexto donde se llevan a cabo diversas relaciones sociales, económicas y políticas.

En lo que toca a la relación concreta entre “políticas públicas y territorio” se debe meditar que la perspectiva que establece tal unión es el llamado “enfoque territorial en las políticas públicas”. Esta perspectiva considera al territorio como algo fundamental en el diseño e implementación de programas gubernamentales debido a las ventajas que ofrece considerar las particularidades de los territorios mismos. (Arellano, 2017:15).

Para Calvo (2005:3), “el enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en corto, mediano y largo plazo”. Debido a lo anterior, Calvo (2005:5), identifica y señala algunas características del enfoque territorial, algunas de éstas son: la multidimensionalidad, la cual se refiere a las construcciones sociales que se llevan a cabo en el territorio; la multisectorialidad, es decir, a los diversos sectores representados; y, la articulación territorial, referida a los territorios como unidades vinculadas a tramas sociales y culturales más amplias, entre otras.

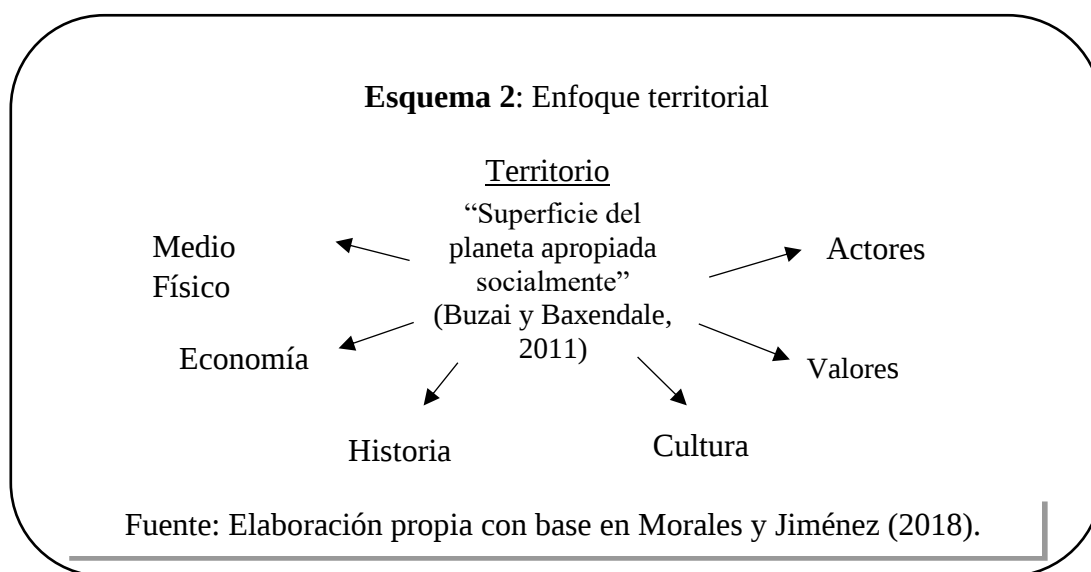
El enfoque territorial es una aproximación para analizar determinados procesos desde su contexto y en interacción con elementos de diversa índole. Por su parte, Morales y Jiménez (2018), citan a Cash *et al.* (2006), para señalar que “las escalas espaciales se refieren a una dimensión que puede adoptar distintas formas, político-administrativa, funcional, hidrográfica entre otras; los niveles corresponden a las unidades de esas escalas” (p.45). Lo anterior, se vincula de igual manera con el abordaje de carácter multi-escalar y multi-nivel del enfoque. Como un ejemplo de escala, se identifica a la político-administrativa, mientras que, en el caso de los niveles, se puede mencionar al local, el nacional y el global.

De acuerdo con este enfoque, el territorio es una construcción social que cuenta con un potencial endógeno¹ y que se manifiesta en niveles y escalas espaciales en las formas de operación y en la institucionalidad imperante. Por su parte, Manzanal (2016: 167), apunta que “el territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local”, mientras que Ramírez (2001), señala lo siguiente:

Se considera al territorio como una unidad de relaciones que se transforma conjuntamente con los procesos y agentes que se vinculan con él en escalas diferenciales, en las cuales las diferencias internas de agentes y procesos se conjuntan para generar, a veces, visiones diversas del transitar en el mundo que coexisten entre ellos” (p. 558).

¹ Este potencial endógeno puede entenderse en términos generales como todos los recursos que existen en un territorio particular y que pueden movilizarse en el proyecto de desarrollo del sistema territorial (Martínez, 1994).

El esquema 2 presenta de manera gráfica la concepción multidimensional del enfoque territorial



En el esquema 2 se pueden observar las dimensiones o variables que componen al territorio, mismas que en su conjunto, se interrelacionan e inciden en los procesos que se generan en éste. Con base en las características del territorio y del enfoque territorial, se pueden identificar elementos tangibles e intangibles del territorio. Entre los tangibles se encuentran, los actores y los agentes, los cuales son todos aquellos que tienen una influencia directa en el proceso de construcción social del territorio, no obstante, estos pueden encontrarse dentro o fuera del mismo. Otro elemento tangible es el medio físico, que es característico del territorio, y son los recursos dados con los que cuenta, ya sean naturales o creados como la infraestructura, por ejemplo. Por otra parte, los elementos intangibles corresponden a las variables socioculturales, tales como la cultura, la historia, los valores y creencias vigentes.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque territorial en la política pública, permite tomar en cuenta las dimensiones territoriales con la finalidad de potenciar las posibilidades de éxito de la política. Arellano (2022: 364) apunta la relación entre territorio y política pública de la siguiente manera:

El territorio es elemento tangible que es transversal. Es el elemento que constituye la puesta en escena donde actores e instituciones se interrelacionan e inciden en el espacio: hacen territorialidad y las políticas públicas constituyen ese ámbito prescriptivo (polity) de la búsqueda

del bien común; interactúan asumiendo roles y estrategias de confrontación para llegar a acuerdo dadas sus asimetrías en el ejercicio de poder (politics), y se diseñan e implementan acciones, planes, proyectos y programas concretos para buscar el fin común (policy).

La importancia del enfoque territorial en la política pública es que permite dar cuenta de los procesos, situándolos no sólo en un espacio fijo, sino transversalmente a través de las escalas y nivel, lo cual permite analizar cada dimensión del proceso, de lo que líneas arriba es la *policy* en palabras de Arellano, sin limitarse únicamente a describirlo, por esta razón, se incorporan el elemento territorial a la política pública y a la fase de implementación, en la cual se lleva a cabo un proceso denominado de mediación, que busca la construcción de consensos, no sólo entre los diversos actores que intervienen en la implementación, sino también, entre el diseño de la política que corresponde a una realidad global más agregada en la concepción de bienestar social, y, las acciones que se llevan a cabo posterior al diseño, correspondientes a una realidad territorial y sus condiciones concretas de intervención y prácticas de gestión.

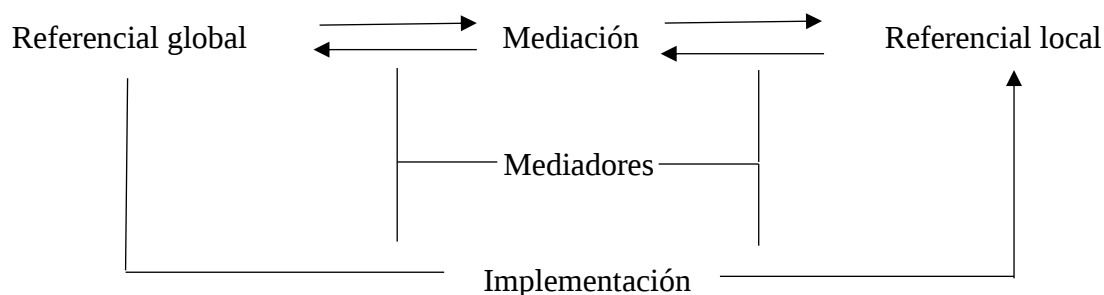
1.4 Proceso de mediación

Si la perspectiva desde la que se pretende abordar el análisis de la implementación implica diálogos horizontales y verticales, y se parte de que cada actor y escala responde a sus circunstancias particulares y de entorno, las acciones (implementación de programas federales con visión local) prevista en las políticas requieren la construcción de diálogos multiactor para la construcción de consensos que permitan establecer objetivos compartidos. Esta construcción de consensos es precisamente el proceso de mediación.

De acuerdo con Muller (2002:47) “una política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global”. Lo anterior, precisa dos imágenes de la realidad, una global y otra sectorial, mismas que se contraponen con el propósito de generar un consenso (mediación), que da como resultado una política pública enfocada en una sola imagen de la realidad, en este caso, de un determinado problema público. La relación entre lo global y lo sectorial, Muller lo denomina como Referencial de las Políticas Públicas.

Si se traslada el análisis referencial a la fase de implementación de la política pública, la discusión se enfocaría en la mediación entre actores implementadores como eslabón central de un proceso de análisis referencial, tal y como se resume en el esquema 3.

Esquema 3: Análisis referencial de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Müller (2002).

Tomando las dimensiones y elementos del enfoque territorial, la referencia global y local estarían ubicadas, de acuerdo con Cash *et al* (2006), en la escala político – administrativa, para el caso mexicano, los niveles de la escala corresponderían a los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, por lo tanto, la referencia global estaría situada en el nivel federal, mientras que la referencia local estaría situada en el nivel municipal. Por su parte el proceso de mediación estaría ubicado entre ambas referencias: global y local (imágenes o propósitos de cada nivel), representando la construcción de consensos a través de una comunicación bidireccional entre niveles y actores, simbolizado a partir de las flechas en ambas direcciones que se encuentran plasmadas en el esquema 3.

Los actores, que se denominan mediadores, son los responsables de llevar a cabo la mediación, a lo largo de la implementación, a la cual el territorio, como espacio socialmente construido, es transversal. De acuerdo con Jolly (2003:9), “la mediación, por consiguiente, corresponde al conjunto de acción de los mediadores para construir el referencial de las políticas públicas”. En nuestro caso este referencial mediado o consensado sería precisamente el proceso de implementación de hecho.

1.5 Mediadores

De manera general, se ha hecho mención de los mediadores como actores cuya función es la construcción de consensos a partir de dos referencias contrapuestas, sin embargo, para identificar un mediador es necesario especificar las características con las que cuentan, así como describir y desarrollar el papel que desempeñan.

Muller *et al* (2009: 44), señala que los mediadores “son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión”. En una política pública, existen objetivos que están trazados con base en la atención a un determinado problema público, no obstante, como ya se mencionó, en la etapa de la implementación existen elementos que cambian la ruta establecida en el diseño para alcanzar los objetivos trazados. Estos elementos son el resultado de la contraposición entre el referente global (el diseño de la política) y el referente local (las acciones en territorio), o planteado de otra forma, representan la realidad federal y la realidad municipal.

La decisión a la que hace referencia Muller, es aquella que se toma como resultado del proceso de mediación, y está encaminada a hacer cumplir los objetivos de la política pública. Es decir, cuando existe un conflicto entre la ruta diseñada desde lo federal, y las acciones que se llevan a cabo en lo local, son los mediadores los que se encargan de encauzar nuevamente la ruta que permita alcanzar los objetivos trazados, dentro de los marcos institucionales de la política. Con base en lo anterior, Muller *et al* (2009: 44), denomina mediadores a los actores que “realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas”. Determinar la percepción del problema implica definir no sólo su nivel de prioridad sino sus causas, sus efectos y su dimensión.

Continuando con Muller *et al* (2009), se presentan tres categorías de mediadores, las cuáles se dividen de acuerdo con el recurso social que dominan y su legitimidad principal (p. 51). En primera instancia se hace mención de ‘los profesionales’, aquellos que cuentan con una profesión y definen el ejercicio de la misma. Un ejemplo de lo anterior es cuando un grupo dominante dentro de una profesión, establece lo que es aceptable y lo que no, implantando sus ideas como ‘verdaderas’. En segunda instancia se encuentran las ‘élites administrativas’, quienes actúan en un nivel global o entre sectores, y se posicionan usualmente entre los

dirigentes o representantes de un sistema global en su conjunto. Finalmente, en tercera instancia se señalan a los ‘políticos elegidos’, definidos a sí mismo como “productores de políticas públicas con la legitimidad política” (Muller *et al* (2009: 53).

En suma, los mediadores, son actores que se encuentran legitimados por un grupo social o institución formal al mismo tiempo que cuentan con la capacidad de crear los marcos intelectuales necesarios para la construcción de consensos. Esos marcos intelectuales están en función de su posición o conocimiento específico y relevante y podríamos identificar los momentos o etapas del proceso político y de políticas en los que predominan e inciden unos y otros tipos de mediadores.

Además de describir a los mediadores, Muller (2009), hace referencia a cuatro círculos de decisión, en los cuales los cuales existen actores en espacios de decisión ya establecidos formalmente. El primer círculo, lo conforma el presidente de la República, y debido a sus atribuciones, es aquel por el cual transitan todas las decisiones públicas; el segundo círculo, está conformado por las administraciones sectoriales o en el caso mexicano, las secretarías de Estado, quienes intervienen sólo cuando se ven implicadas; el tercer círculo, hace referencia a los grupos externos al Estado como “los sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas (p. 119); finalmente, el cuarto círculo, incorpora a los órganos políticos y jurisdiccionales del Estado (p. 120).

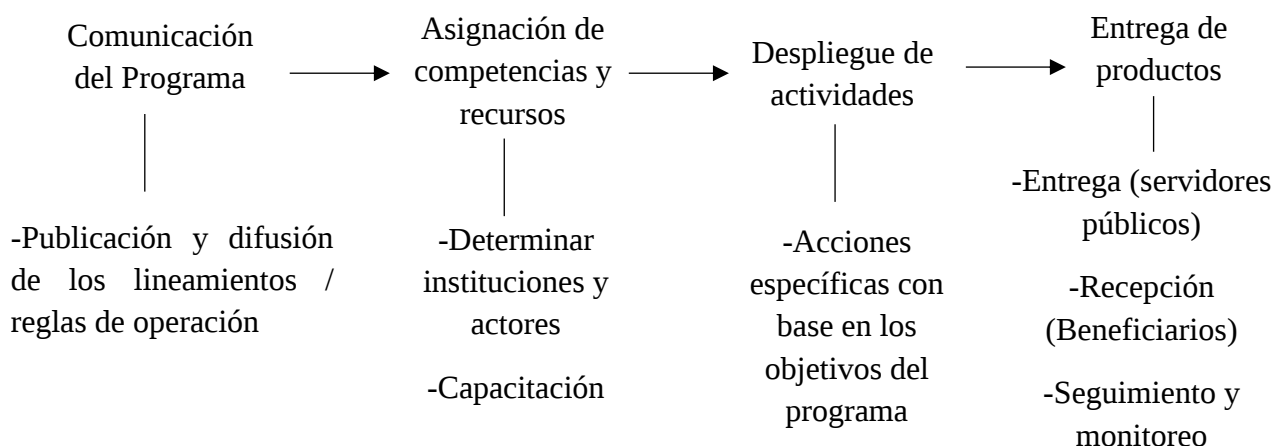
De lo anterior se infiere que los mediadores son actores que están relacionados con la toma de decisiones en política pública, pueden formar parte de círculos con funciones ya establecidas formalmente o pueden moverse entre los mismos. Aunado a lo antes mencionado, deben poseer un conocimiento específico que les permita la construcción del marco intelectual en donde se lleva a cabo el proceso de mediación y, finalmente, pueden o no ser parte del territorio que representan.

1.6 Mediación territorial

La política pública, en el contexto mexicano y la gestión pública en general, suele traducirse en un programa público, el cual consiste en acciones específicas encaminadas a cumplir determinados objetivos con la finalidad de modificar la realidad. Se trata de una intervención del Estado, previamente diseñada para partiendo de una situación que podríamos

considerar el punto ‘A’, en el que se identifica un problema respecto al referencial buscado, llegar a un punto ‘B’, acorde a ese referencial objetivo, cuenta con un presupuesto asignado (recursos económicos), un marco legal (reglas de operación) y recursos humanos (actores). Partiendo de lo anterior, la implementación de un programa público, es la fase en la cual se transita de la decisión, a la acción, y debido a ello, el proceso de mediación se sitúa en esta fase. El en siguiente esquema 4, se presenta una propuesta, la cual parte desde la deducción y permite identificar de manera específica las etapas de la implementación de un programa público territorializado.

Esquema 4: Etapas de la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2007), Francine, & Rabionovitz (2007) y Hill & Hupe (2002).

En este esquema, se distinguen cuatro etapas que se considera permiten recuperar los cuatro círculos de acción propuestos por Muller y las escalas administrativas de territorialización de la política en la que intervienen distintos mediadores. En la primera etapa, la de “*comunicación del programa*” se llevan a cabo la publicación oficial y difusión del programa derivado de la

política pública, es decir, se hacen del conocimiento público la entrada en vigor y los lineamientos bajo los cuáles operará un determinado programa. Esta primera etapa corresponderá al establecimiento del referencial global y en consecuencia a los círculos de decisión uno y dos que en el sistema mexicano corresponden al ejecutivo federal.

En la segunda etapa, la denominada “*Asignación de competencias y recursos*” en el esquema 4, se asignan de manera específica las responsabilidades y se otorgan los medios para llevar a cabo el despliegue de actividades correspondiente a la tercera etapa. Además de lo anterior, se establecen las instituciones que se encargarán de la titularidad del programa público, y estas a su vez, determinarán con base en su organigrama, la dirección o subsecretaría encargada de la gestión directa. A esta etapa, en el caso de territorialización de la política corresponde la mediación creadora del referente local a través de la identificación de operadores óptimos de la estrategia y de la capacitación o construcción de las habilidades para llevar a cabo la intervención.

Posteriormente, el “*Despliegue de actividades*” o tercera etapa, es en donde se concentra la acción del programa, donde los lineamientos se convierten en un proceso operativo que se traduce en acciones específicas que están encaminadas a cumplir con los objetivos que fueron trazados en el diseño del programa. Esta etapa representa el núcleo del programa, debido a que es en donde la referencia global, plasmada en el diseño del programa se confronta con los elementos territoriales de la implementación (referencia local), los cuales pueden concretarse en los actores (beneficiarios), el medio físico (la accesibilidad de las acciones), las formas de organización particulares (urbanas, rurales, instituciones tradicionales y ancestrales), sus valores (elementos culturales que interactúan con el ámbito de aplicación del programa), su historia (cómo se han desarrollado a través del tiempo y han definido sus sendas de cambio) y su economía (grado de rezago social, nivel de pobreza, recursos disponibles).

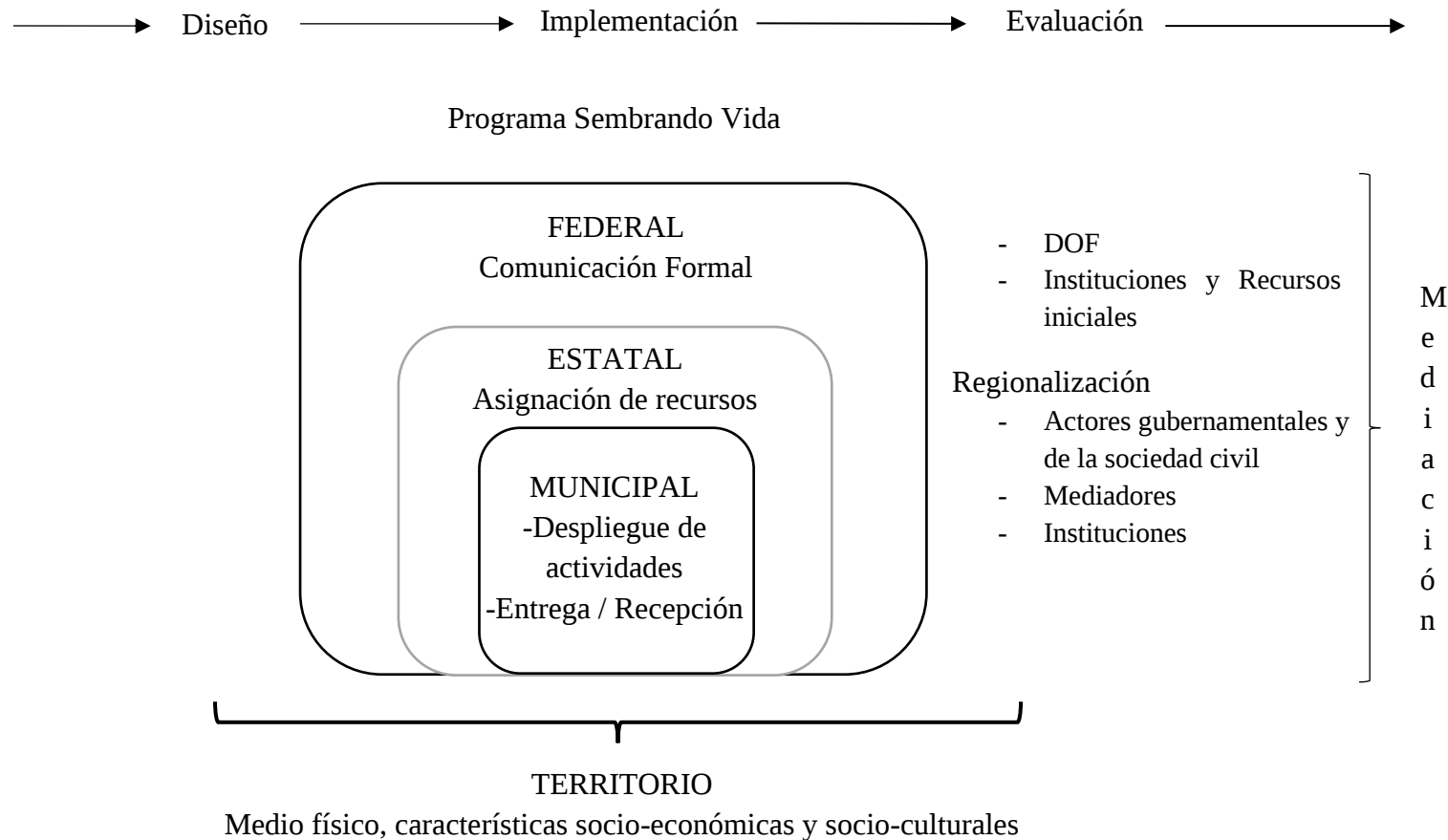
En la cuarta etapa, la “*De entrega de productos*”, es cuando se realiza la entrega total de los productos del programa, ya sean la realización de actividades o recursos monetarios y materiales. En este punto, los beneficiarios reciben de los actores institucionales lo previsto en la estrategia inicial y se lleva a cabo un monitoreo y seguimiento del programa por dos vías. La primera, es cuando los beneficiarios hacen uso de sus respectivas entregas para modificar su realidad o imagen local, lo que equivaldría a alcanzar el objetivo general del programa enfocado

en un problema público determinado, es decir observar la incidencia e impacto. La segunda vía, correspondería al funcionamiento del programa, en términos de llevar a cabo la implementación del programa y finalizar la entrega sin desviarse de la ruta prevista, de manera eficiente.

Las cuatro etapas de la implementación, forman en su conjunto un proceso, a través del cual se construyen consensos que constituyen la cadena de mediación, que ocurre en las etapas del proceso de implementación y entre etapas. Al mismo tiempo, también toma lugar en un determinado nivel de una escala o entre niveles, como se observa en el esquema 4. Son precisamente los niveles y etapas, aquello que se busca representar con la finalidad de ubicar y analizar la mediación, los actores y los elementos territoriales que intervienen en esta.

Con base en lo anterior, para concluir este apartado, se propone analizar la mediación como un proceso territorializado que está situado en la fase de implementación de la política pública, el cual se representa gráficamente a partir del esquema 5.

Esquema 5: Proceso de implementación referencial con enfoque territorial



Fuente: Elaboración propia

En el esquema 5 se puede observar cómo en un sistema que es el denominado territorio en este análisis, el cual consta de diferentes características (identificadas a través de variables consideradas determinantes para definir su situación) y una organización particular (redes e instituciones que materializan los funcionamientos de ese espacio socialmente construido), se lleva a cabo un proceso de mediación multi-nivel y multi-escala en el que intervienen actores e instituciones con la finalidad de implementar un determinado programa federal, en una realidad local en donde a diferentes referencias globales se van a contraponer las referencias locales hasta lograr cierto grado de síntesis, con la finalidad de generar consensos y conseguir el valor público esperado traducido en los resultados esperados de la política o intervención.

La representación en un mismo esquema de las etapas de la política, las escalas institucionales de intervención y el territorio, permite mostrar los puntos críticos del proceso de mediación que se dan entre los niveles de gobierno, las etapas de la política y de la implementación en particular y los referentes global y local en lo que se refiere a instancias más incluyentes de participación en las acciones de la política. Es un espacio de multidimensional de intercambios y consensos tanto de manera vertical como horizontal.

Para la implementación de un programa federal como lo es Sembrando Vida, en el ámbito local, la referencia global representa el diseño, la ruta causal trazada para conseguir los objetivos desde las instancias federales a partir de elementos de diagnóstico generales, sin embargo, en el proceso de aplicación, el programa se enfrenta a las particularidades de cada estado y localidad y a situaciones no previstas que a través de los mediadores y del proceso de dialéctica que ellos llevan a cabo (mediación), logran integrar o canalizar para que el programa se implemente en lo local procurando una adecuación que permita alcanzar el objetivo planteado y en algunos casos el impacto esperado.

Además de incorporar la visión sistémica es importante, considerar la variable temporal y retomar la implementación como proceso para poder aprehender los posibles momentos de la mediación en un caso concreto, esta secuencia temporal es lo que se trata de reflejar en esta propuesta con la identificación de una sucesión de etapas en la implementación, en la que cada una parte de los logros y fallas del proceso dialéctico de la etapa precedente.

CAPÍTULO II: EL ESCENARIO MEXICANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

En este capítulo se aborda el marco contextual de la política pública general como marco de referencia en el que se ubican las iniciativas de corte territorial. Los procesos de centralización-descentralización, así como la visión de los planes de desarrollo de las diferentes escalas territoriales determinan en gran medida quienes son los mediadores en las diferentes políticas y la orientación más o menos vertical de esa mediación.

2.1. Los cambios en el contexto mexicano

En la década de 1970, la modernización administrativa de México se volvió importante para comenzar a impulsar un desarrollo no sólo económico sino también social, por lo que en 1976 se llevó a cabo la reforma política y administrativa, durante el gobierno de José López Portillo, aún bajo mandato del Partido Revolucionario Institucional (Pardo, 2010). De acuerdo con Aguilar (2014:38) en México existía un entorno administrativo con las siguientes palabras:

Al final del gobierno activista de Luis Echeverría teníamos un aparato de gobierno, en el sector central y en el sector paraestatal, muy disperso, misceláneo, asentado prácticamente en todos los sectores de la economía sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales.

Con base en lo anterior, el objetivo de López Portillo fue el de reestructurar la administración pública del país, mejorar el gasto público a través de mecanismos para su evaluación y vigilancia, así como regular la deuda pública y lograr una nueva organización del financiamiento. En el marco legal, destacaron la promulgación de la Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Sector Público y la Ley de Organización de la Administración Pública Federal (LOAPF), las cuales serían importantes para llevar a cabo la reestructuración administrativa propuesta.

En relación a la LOPPE, se dio un paso importante en el camino hacia la pluralidad y legitimidad de los gobiernos electos dada la permanencia en la presidencia de la república de un partido único, lo cual, además, fue un proceso complementario a la reestructuración de la administración pública. Algunos de los puntos más importantes en torno a la reforma política fueron la creación

de partidos políticos como entidades de interés público, las cuales podían participar en elecciones locales además de federales, se le otorgó una mayor representación a los partidos con minoría en el Congreso, se dio mayor acceso a los partidos a los medios de comunicación y se estableció la obtención del registro permanente para aquellos partidos que pudiesen comprobar su labor política y un 1.5 por ciento del total de los votos (Murat, 2014).

Lo anterior, se diseñó con la finalidad de crear un ambiente de democratización y mayor participación en el ámbito político, lo que permitió continuar con los objetivos trazados por el ex presidente López Portillo con respecto a construir un gobierno más honesto y eficiente. En ese sentido, la LOAPF, dio paso a la organización complementaria del ejecutivo en Secretarías de Estado y al manejo del presupuesto público de acuerdo a esta estructura. En 1977 se creó además la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación con la finalidad de dar seguimiento a los programas de gobierno y se ubicó a cargo del presidente de la república de forma directa (Pardo, 2010:35). Paralelamente a esta reorganización de instancias y presupuestos se incrementó el número de empresas pertenecientes a la coordinación del sector paraestatal y se llevó a cabo un aumento en el crédito a industrias que coadyuvaran al proceso de industrialización. En suma, Pardo apunta lo siguiente:

La nueva Ley Orgánica incluyó disposiciones reguladoras tanto de las Secretarías y departamentos de Estado como de las entidades paraestatales, y creó mecanismos para que las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios se coordinaran con las demás dependencias del ejecutivo (1984:105).

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como responsable de los temas de planeación del desarrollo. La SPP, debía elaborar el presupuesto de egresos y encargarse de la planeación a través de programas que contaran con un seguimiento y evaluación. La SPP contó con tres Subsecretarías, la de programación, la de presupuesto y la de evaluación, las cuales llevarían un control de las políticas públicas, englobando así algunas de las funciones que otras Secretarías habían llevado hasta el momento, tales como: Hacienda, Presidencia y Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) (Rousseau, 2001:122).

Una de las funciones de la SPP fue la de elaborar un Plan Global de Desarrollo en el marco de la Ley de Programación, Control y Gasto Públicos y la Ley General de la Deuda Pública. Con lo anterior, la SPP podía llevar a cabo la planificación con autonomía de la Secretaría de

Hacienda, teniendo a su cargo, además, los programas de desarrollo como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar), y el Programa Integral de Desarrollo Regional (Pider) (Rousseau, 2001:123). Con lo anterior, se tenía un control no sólo de las políticas sectoriales, sino también de las regionales y de las de desarrollo, por lo que la SPP llegó a tener funciones que abarcaban gran parte de la administración pública, convirtiéndola en el centro de la misma y restando atribuciones principalmente a la Secretaría de Hacienda.

De acuerdo con Aguilar (2014:38), este fue “el primer esfuerzo de reforma administrativa y política, que muy pronto mostró sus límites y se perdió en la debacle del fin del sexenio lopezportillista”. La eficiencia que buscaba el gobierno de López Portillo se vio precisamente contrariada por el exceso de funciones atribuidas a la SPP. Según el autor la elaboración del presupuesto con enfoque programático y supervisión de todos los programas federales, así como la evaluación de los planes nacionales y regionales, constituyeron una nueva forma de organización que se vería disminuida en eficacia, es decir, en su capacidad de poder llevar a cabo sus funciones a causa de la acumulación de responsabilidades en una sola entidad. Por otro lado, se movilizaron una gran cantidad de recursos económicos para llevar a cabo la reestructuración administrativa, al crear nuevas dependencias. Al mismo tiempo, existieron conflictos entre Secretarías que se habían visto disminuidas en sus funciones, mientras que otras, habían duplicado atribuciones, por lo que poco a poco, la reforma administrativa falló en alcanzar los propósitos establecidos.

Posteriormente, en el gobierno de Miguel De la Madrid, se realizó un segundo intento de reforma administrativa, esta vez con una mayor profundidad, la cual se centró en la idea de la planeación nacional con la generación de consensos y una mayor democracia, como lo señala Aguilar (2014:39), “la planeación democrática quiere recobrar el carácter público y pactado de la acción del gobierno, con el fin de que la sociedad pueda saber, en principio, cómo va a ser gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos”. De acuerdo con Pardo (2010:38), la reforma a la LOAPF, se presentó al Congreso en 1982, con la propuesta de modificar la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y la Comisión Intersectorial encargada de organizar la indemnización a

bancos nacionalizados. Por su parte, le fueron conferidas nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda.

Otra de las Secretarías que fueron creadas con la reforma fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), una vez más con la idea de contar con un gobierno que combatiera la corrupción y tuviera una mayor legitimidad. Esta Secretaría contó con atribuciones que debían ser acatadas por las demás dependencias gubernamentales, ya que se encargaría de regular y controlar los recursos públicos. En este mismo sentido, se integraron al Código Penal, los delitos en los cuales podían incurrir los servidores públicos, así como su responsabilidad civil por daño moral (Pardo, 2014). Con la creación de la Secogef, inició un proceso de simplificación administrativa con la finalidad de reducir y agilizar los trámites burocráticos, así como de aumentar la productividad y eficiencia de la administración pública.

Debido al contexto económico que desencadenó la crisis, principalmente por la dependencia de los ingresos del petróleo, De la Madrid buscó reducir el gasto gubernamental llevando a cabo lo que se conoció como el ‘adelgazamiento’ del Estado, con la finalidad de limitar la intervención Estatal, al mismo tiempo que trataba de construir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, ya que esta última, había resultado perjudicada por la crisis económica. No obstante lo anterior, el gasto social también se redujo afectando principalmente la región del Sur- Sureste de México.

Otra de las reformas más destacadas de este periodo fue la municipal, en la cual se llevó a cabo una descentralización de funciones por la que aumentaron las competencias de los gobiernos municipales. Asentado en el artículo 115 constitucional, se delegaron, programas, recursos y atribuciones específicas que antes pertenecían a la rectoría centralizada del Estado. En síntesis, Aguilar señala que “la planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización” (2014:39), fueron las reformas más importantes en esta segunda reestructuración del Estado. En este punto se destaca la continuación del proceso de planeación nacional y programación, pero con menos gasto social, comenzando a hacerse más visible la brecha de la desigualdad económica y social que supondría un problema central para los gobiernos de la posterior transición política en México.

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 -1994), se llevó a cabo un cambio importante en cuanto a la liberalización económica del país, sin embargo, también se realizaron reformas a la Constitución con grandes consecuencias en lo social y en lo económico. Una de las modificaciones importantes se dio en el marco legal agrario, como señala Meyer (2003:28), “se puso punto final al reparto de la tierra y se permitió la privatización del ejido”, lo cual es un elemento destacable debido a que la mayoría de los sectores rurales en México están establecidos dentro de ejidos, sobre todo en la región Sur – Sureste de México. De acuerdo con Candelas (2019:2), sobre el ejido:

El artículo 27 constitucional y la Ley Agraria brindan fundamento legal y regulatorio a la vida ejidal en tanto que lo asumen como un núcleo agrario creado para fines productivos a la vez como la unidad de posesión parcelaria de la tierra y centro de población.

La figura del ejido, para el caso mexicano, es histórica, pues viene de la Revolución mexicana y confluyen en esta figura fines productivos, sociales y comunales. Los bienes que integran el ejido se constituyeron como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles de acuerdo con la Constitución y también como una identidad de interés social. Los ejidatarios, tienen en todo momento el derecho pleno sobre sus parcelas y su forma primordial de organización es la asamblea, asimismo, existe la figura del comisariado ejidal como una especie de representante y un consejo de vigilancia (Candelas, 2019). Al poner fin al reparto agrario, se dio continuidad a la brecha de desigualdad que se venía desarrollando en sexenios anteriores, no sólo en determinadas regiones, sino también en sectores rurales.

De acuerdo con Medina (2006:41), el fundamento para modificar el artículo 27 para autorizar la titulación en la propiedad de las parcelas y poner en marcha un proyecto de modernización al campo, fue que la productividad agrícola era deficiente y el sector no podía proveer de alimentación básica a la población, por lo que la producción de granos cayó entre 1985 y 1988. Con la reforma en este rubro, se pretendía otorgar libertad y flexibilidad a los productores del campo para organizarse y asociarse con base en las características de sus productos y regiones, disminuir subsidios y promover la toma de decisiones en lo individual.

Otro de los cambios más importantes en lo económico se dio con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que supuso un instrumento para promover el intercambio comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual se firmó en el año de 1993 entrando en vigor un año más tarde. Meyer (2003:29), señala que el TLCAN representó un cambio de

fondo en la relación con Estados Unidos en función de su cercanía e integración. El nuevo Tratado tenía el propósito de hacer frente a un contexto internacional adverso y generar un mayor crecimiento económico al mismo tiempo que se impulsaba la generación de empleos. Además del objetivo económico se podía presumir la existencia de una estrategia de lograr una alianza más estable con Estados Unidos, principal socio comercial de México y la creación de una suerte de identidad “norteamericana” reforzada por la posible cooperación con Canadá. Esta estrategia también suponía una respuesta a los avances en la integración de los europeos para asegurar el mercado al otro lado del Atlántico y responder al crecimiento de los “Tigres Asiáticos”.

En el ámbito político, se destacó la reforma electoral en 1989 con la que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual contaría con patrimonio propio y estaría constituido por consejeros Magistrados que serían propuestos por los poderes legislativo y ejecutivo (Medina, 2006:20). Aunado a lo anterior, también se sustituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, por el Tribunal Federal Electoral y se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (Cofipe) en materia de delitos electorales. Entre otros cambios de relevancia, se amplió el Senado y se eliminó la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados, la cual establecía la mayoría de votos en determinadas ocasiones.

Con relación al apartado social y la renegociación de la deuda externa, el gobierno de Salinas de Gortari puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dirigido a la población mexicana en situación de pobreza, y, de acuerdo con Meyer (2003), se constituyeron comités de PRONASOL en todo el país con recursos provenientes de la venta de empresas estatales, promediando recursos por más de 2 mil millones de dólares al año. La función de los comités se centraba en concertar obras en vivienda, espacios de cohesión social, servicios públicos, escuelas, y clínicas. Sin embargo, PRONASOL, dotó de una base social y electoral al ex presidente Salinas, misma que coadyuvó a la legitimación de su gobierno, ya que las elecciones de 1988 en las que resultó electo, ocurrieron diversas irregularidades, siendo la más importante la interrupción del sistema de cómputo de los votos, lo que llegó a poner en duda el resultado de las elecciones.

El PRONASOL fue un programa de cooperación entre la población y el gobierno, ya que de esta forma se podían definir las necesidades específicas de las comunidades y estas podían hacer

una aportación con los recursos con los que contaran, al mismo tiempo que el gobierno proveía de otros recursos, principalmente económicos. El Programa se enfocó en las regiones del Centro y Sur de México, destacando estados como Chiapas y Oaxaca con especial atención a los servicios públicos e infraestructura.

Por otro lado, se implementó un programa enfocado al campo que se complementaba con los precios de garantía del maíz y frijol. Procampo apoyó económicamente a los campesinos de bajos ingresos en el sector agrícola de forma directa, asimismo, orientó los esfuerzos productivos del campo hacia el nuevo esquema económico que se venía construyendo.

En lo que respecta a la administración pública, hubo una desincorporación de empresas públicas con la finalidad de devolver al Estado sus funciones públicas básicas. De acuerdo con Aguilar (1996:194), en 1988 existían 618 entidades paraestatales y en 1993, tan sólo quedaban 258, de las cuales 70 eran empresas públicas y 38 bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento. El redimensionamiento del Estado que había iniciado en el sexenio anterior, continuó con las medidas tomadas por Salinas de Gortari, lo cual permitió seguir obteniendo ingresos por la desincorporación de las empresas, mismos que servirían para pagar y disminuir la deuda pública.

Continuando con el proceso de simplificación administrativa, el gobierno de Salinas de Gortari sentó las bases del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF), el cual estaba dirigido a eficientar los trámites administrativos, desconcentrar y descentralizar las políticas gubernamentales, mejorar la atención al público y llevar a cabo una desregulación administrativa. Este programa también tuvo una ampliación posterior hacia los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de que siguieran el mismo modelo federal.

Finalmente, en lo administrativo se realizó una fusión entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fundamento de que el sistema de programación, presupuestación y evaluación había sido puesto parcialmente de lado (Aguilar 1996:205). Hacienda volvía a retomar la función de programación y la atención estaba centraba en la estabilidad macroeconómica, dejando atrás un Estado que intervenía con sus programas y empresas en la economía del país. En suma, la reforma de Salinas de Gortari, se enfocó en construir un modelo económico para el país sustentado en prácticas políticas y administrativas.

Posterior al gobierno salinista, Ernesto Zedillo resultó electo como presidente de México para el periodo 1994 – 2000, y representaría el último gobierno antes de la transición. Zedillo continuó con el modelo de política económica ya establecida en el sexenio anterior, sin embargo, Meyer (2003) menciona que existió un alejamiento entre el gobierno y su partido político, atribuyendo la crisis económica de diciembre de 1994, el descontento social y al ambiente político adverso a Salinas de Gortari.

En México prevalecía un ambiente de incertidumbre debido al levantamiento armado en Chiapas por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994, y a los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato anterior a la presidencia de la república, y de Francisco Ruiz Massieu, quien fuera secretario general del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Debido a lo anterior, en el ámbito político se establecieron consensos con los partidos de oposición con la finalidad de poner en marcha una reforma electoral, de la cual se originó la autonomía del IFE, sustituyendo a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos, buscando la participación de la población en los asuntos públicos para tratar de calmar la tensión creciente.

Posteriormente, con las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió por primera vez mayoría absoluta en el Congreso, dejando un gobierno dividido incapaz de poder avanzar con las reformas previstas en otras áreas como la educación y la salud. Lo anterior representó un hecho histórico tras décadas de control y manejo del Congreso por parte del PRI. En el rubro del ejecutivo, cada vez era menos frecuente el centralismo presidencial y su incursión en las decisiones sobre los candidatos que participaban en las elecciones de los estados, dejando esa posibilidad a los gobernadores.

En lo que respecta a lo social, el Pronasol fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual entró en funciones hasta 1997 y se complementó con el Programa para la Superación de la Pobreza 1995 – 2000, mismo que pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Social (Sánchez, 1998). Los programas estaban enfocados en el acceso universal a satisfactores básicos con base en derechos constitucionales y en el combate a la pobreza. Con la disolución del Pronasol, se creó un fondo para la infraestructura social (Ramo 33), el cual sustentaba los apoyos económicos directos que la federación entregaba a través de becas, alimentos, servicios de salud e insumos para la construcción. Progresa constituyó una forma de

entrega de apoyos económicos a través de transferencias monetarias, una de las diferencias marcadas que tenía con Pronasol, el cual combinaba apoyos económicos y en especie.

En lo administrativo, Zedillo inició su gobierno con un Plan Nacional de Desarrollo que incluyó una reforma de gobierno y modernización de la administración pública conocida como ‘Promap’ y enfocada en la profesionalización del servicio público con la creación de un servicio profesional de carrera, una descentralización administrativa, la creación de mejores mecanismos para medir el desempeño e incluir la rendición de cuentas en el quehacer gubernamental. Durante este sexenio, se modificó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para llamarse Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), misma que tendría a su cargo la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) para definir y desarrollar indicadores de desempeño con el objetivo de guiar la toma de decisiones del gobierno, la cual trabajaría en conjunto con la Secretaría de Hacienda.

De acuerdo con Pardo (1984:196), el Promap estaba orientado a dotar al gobierno central de la responsabilidad de construir la tarea de gobierno, así como el diseño de políticas y la capacidad de decisión operativa mediante mecanismos de evaluación. Lo anterior, estaba basado en el modelo de la Nueva Gestión Pública o modelo gerencialista, el cual ya había sido adoptado en algunos países del contexto internacional y estaba siendo ampliamente debatido en América Latina.

De acuerdo con Guerrero (2001:18), los fundamentos de la necesidad de una reforma modernizadora, se encontraban en un diagnóstico de la administración pública que presentaba cuatro problemáticas: limitación en la infraestructura de atención ciudadana, centralismo, un deficiente sistema de evaluación del desempeño gubernamental y la falta de dignificación y profesionalización de los servidores públicos. En el área de evaluación, se había centrado el gasto en función de los programas, pero no de sus resultados y del logro de sus objetivos, de la misma manera, no existía un seguimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión del gobierno.

Otra de los problemas identificados y en los que se habían enfocado sexenios anteriores era el tema de la corrupción en el servicio público, el cual se buscaba combatir a través de mejorar la cultura del servicio, profesionalizando a través de capacitaciones en temas tanto técnicos como éticos, a los servidores públicos. No obstante lo anterior, se dejó en manos de la SHCP y Secodam la coordinación de la estructura del servicio de carrera, lo que ocasionó un traslape en

determinadas funciones y conflictos entre ambas secretarías, por lo cual, los indicadores para el desempeño no lograron integrarse plenamente de manera operativa (Pardo, 1984).

En el caso del servicio profesional de carrera, de igual forma, no logró materializarse como estaba previsto, debido a que otros asuntos comenzaron a surgir como prioritarios en la agenda del gobierno y a pesar de que el Promap fue un importante punto de partida para mejorar la administración pública a través de la transparencia, rendición de cuentas y evaluación, el gobierno de Zedillo no vería concluida su reforma modernizadora.

2.2. La transición político – administrativa de México y los programas públicos

México vivió un largo periodo siendo gobernado a nivel federal por el PRI, sin embargo, este escenario cambió cuando en el año 2000 se llevaron a cabo elecciones federales en las que se dio la alternancia y con ella un cambio de régimen político. El Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones para el periodo 2000 – 2006 y el político y empresario Vicente Fox Quesada se convirtió en presidente de la República. Lo anterior marcó un cambio importante no sólo para la política mexicana, sino también para la administración pública, ya que, a partir del comienzo de este sexenio, se implementaron diversos cambios.

Sánchez (2010) señala que, a partir del 2001, se puso en marcha la ‘Agenda de Buen Gobierno’, con seis planteamientos básicos de operación gubernamental: honestidad y transparencia, profesionalización, calidad, mejora regulatoria, digitalización y menor gasto (p. 32), todo ello con el propósito de hacer frente a las prácticas discrecionales que se les atribuyeron a los gobiernos emanados del PRI. Posteriormente, Merino (2012), destaca que en el año 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Para el año 2003, se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se constituyó la Secretaría de la Función Pública Federal (Merino, 2012:3). Continuando con los cambios, para el siguiente año, 2004, se publica la Ley General de Desarrollo Social, en la cual, Ordoñez (2019: 35) destaca que: “se reafirman como derechos sociales, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, la no discriminación y un medio ambiente sano”. Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, también se creó el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual funcionaría con autonomía técnica (Merino, 2012:4).

Posterior al sexenio de Vicente Fox, un nuevo candidato del PAN llega a la presidencia de México: Felipe Calderón Hinojosa. Continuando con los cambios que se venían impulsando, para el periodo 2006 – 2012, se planteó una estrategia para modernizar al gobierno y, principalmente a la función pública. La visión modernizadora de Felipe Calderón no sólo correspondía a una ideología partidista y personal, sino que también respondía a una tendencia hacia el modelo de la Nueva Gestión pública, en ese sentido, Guerrero señala lo siguiente:

Preocupados por la rigidez burocrática y la falta de eficiencia en las políticas públicas, muchos países iniciaron reformas administrativas que introdujeron técnicas del sector privado, con la inclusión de mecanismos basados en el mercado y la competencia. El modelo sugiere la adopción de indicadores de desempeño o de resultados y métodos diferentes de transacciones (2000: 18).

Los cambios continuaron con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2008, misma que se enfocó en el equilibrio presupuestal, la disciplina fiscal y el cumplimiento de metas, lo que sentó las bases para lo que se conoce como ‘Gestión por Resultados’ (GpR) (Sánchez, 2010: 37). La GpR, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007:12), “es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público”, lo que supone poner énfasis en el cumplimiento de metas y objetivos.

La administración pública se convirtió a partir del sexenio de Felipe Calderón en un sistema que integró evaluación con base en el desempeño, para ello, se crearon el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR). De esta forma, todos los programas públicos serían evaluados para decidir su continuación o cancelación, con la finalidad no sólo de hacer un mejor uso del presupuesto, sino también de mejorar su diseño. Al respecto, Sánchez (2010), plantea lo siguiente:

La asignación de recursos públicos bajo el enfoque de PbR, requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. En este marco, se supone que la herramienta clave para asegurar el éxito del PbR, es el SED el cual estará basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, impacto económico y social, calidad y equidad. (p.39).

El PbR supone también que los programas presupuestales deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo, y se deben definir sus objetivos, indicadores y metas, y debe existir un monitoreo que permita disponer de recursos con base en los resultados obtenidos de acuerdo con las evaluaciones. Es así como se concreta la idea modernizadora de la administración pública de Felipe Calderón. No obstante, los cambios realizados, Ordoñez (2020) menciona que se presentaron una serie de situaciones desfavorables a nivel internacional que tuvieron un impacto negativo durante su gobierno. Algunas de estas situaciones fueron la crisis hipotecaria, la desaceleración de la economía estadounidense, los elevados precios del petróleo, la escasez de alimentos, la crisis financiera del 2009 y el desempleo (p. 33).

El contexto internacional y la creciente impopularidad del gobierno de Calderón debido a su estrategia de seguridad y ataque al narcotráfico, que llegó a ser considerada como una guerra, dieron como resultado el regreso del PRI a la presidencia con la elección de Enrique Peña Nieto, quien se convirtió en presidente de México para el periodo 2012 – 2018. El nuevo gobierno emanado del PRI, se enfocó en llevar cabo un conjunto de reformas en diversos ámbitos, como el energético y el fiscal, entre otras. Con el propósito de lograr un consenso en el Congreso, Enrique Peña Nieto reunió a los principales partidos de oposición en ese momento y, junto al PAN y el PRD, concertaron el denominado ‘Pacto por México’. Pese a lo anterior, sucesos como la caída de los precios del petróleo en el 2015 y la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, entre otras controversias políticas y sociales, ocasionaron un gran descontento y rechazo hacia el gobierno del PRI.

2.3 El Gobierno de la Cuarta Transformación y los Programas Prioritarios

Tras haber participado en dos contiendas electorales federales, en el 2006 y 2012, respectivamente, el candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones para la presidencia de México en 2018. Como presidente en funciones, autodenomina su administración como el gobierno de la Cuarta Transformación (4T), un gobierno de ‘izquierda’ cuyo objetivo principal es la transformación de la vida pública de México, llevando a cabo acciones encaminadas principalmente a combatir la corrupción y brindar ‘bienestar para todos’ según sus propias declaraciones en diversos foros.

Con base en lo anterior, el gobierno de la 4T presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019 -2024, del cual derivan las políticas y programas que se consideran necesarios para lograr

los objetivos planteados en campaña. Una vez iniciada la gestión correspondiente al sexenio en curso (2018 -2024), se comenzaron a implementar un conjunto de nueve programas establecidos como prioritarios, los cuales se enmarcaron dentro de la política social. De acuerdo con CONEVAL (2020), el compromiso del gobierno de mejorar las condiciones de la población en situación de pobreza y excluida se puso en marcha siguiendo cuatro directrices principales.

En primera instancia, la población beneficiaria de programas, debía ser considerada como derechohabiente, derivado del enfoque hacia el reconocimiento y otorgamiento de derechos sociales; en segunda instancia, eran prioritarios tanto a la población como los territorios excluidos y marginados; en tercera instancia la estrategia territorial y sería preponderante respecto a la sectorial; y finalmente, se optó por la eliminación y disminución del presupuesto de otros programas para el financiamiento de los programas prioritarios (CONEVAL, 2020: 13). Aunado a lo anterior, también se propuso la eliminación de intermediarios a través de la entrega directa de recursos a los beneficiarios.

Como resultado de lo expuesto previamente, uno de los primeros cambios en la administración pública fue el de modificar el nombre de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para denominarla Secretaría de Bienestar (SEBIEN), y se estableció la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que consta de una estructura de funcionarios públicos denominados Servidores de la Nación (SN), cuya función es la de llevar a cabo censos (Censo del bienestar) que van dirigidos a formar los padrones de los programas sociales prioritarios. En algunos casos también coordina la entrega de apoyos económicos a los beneficiarios de dichos programas.

La estructura de los Servidores de la Nación está compuesta por un delegado nacional, delegados estatales y directores regionales, los cuales tienen a su cargo un determinado número de municipios, a través de los cuáles se informa, difunden y se tiene acceso a los programas prioritarios por parte de la población. Los SN no trabajan o responden a un programa en particular, su función es transversal y operativa a los programas, y su instrucción es la de mantenerse en el terreno para tener una mayor cercanía a la población y sus necesidades.

Como se observa en el cuadro 1, en el que se presenta una breve descripción de los nueve programas prioritarios de la Cuarta Transformación, una de las características de estos programas prioritarios es la transferencia monetaria, en algunos casos como única acción, y en

otros casos, complementada con otras acciones. En relación al Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con cobertura federal para mexicanos y extranjeros con residencia en México y con base en las directrices de política social, a los beneficiarios de este programa se les reconoce como titulares de derechos y su apoyo económico se establece como una pensión no contributiva de carácter universal.² La entrega de los apoyos se realiza a través de tarjetas que expide el Banco del Bienestar y que son entregadas por la Secretaría de Bienestar, por medio de los Servidores de la Nación.

CUADRO 1. Programas Prioritarios de Política Social 2019-2024		
Programa	Descripción general	Institución
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Transferencia económica directa bimestral para todos los adultos mayores a partir de los 65 años	Secretaría de Bienestar
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Transferencia económica directa bimestral para población de 0 a 29 años y de 30 a 64 años que cuenten con una discapacidad permanente	Secretaría de Bienestar
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Apoyo económico mensual para niños y adolescentes menores de 18 años en situación de pobreza extrema que cursen una escuela pública (una beca por familia)	Secretaría de Educación Pública
Jóvenes Construyendo el Futuro	Transferencia económica directa mensual a jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan y se capacitan durante un año	Secretaría del Trabajo y Previsión social
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Transferencia económica bimestral a jóvenes de hasta 29 años inscritos en una institución de educación superior pública que no cuente con ningún otro apoyo	Secretaría de Educación Pública
Sembrando Vida	Apoyo económico mensual, apoyo en especie y acompañamiento técnico para la producción agroforestal	Secretaría de Bienestar

² Véase: Diario Oficial de la Federación. (2021, 30 diciembre). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

Programa Nacional de Reconstrucción	Atención a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
Desarrollo Urbano y Vivienda	Mejoramiento de la vivienda social y rehabilitación de espacios públicos en colonias marginadas	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
Tandas para el Bienestar	Crédito a la palabra de hasta 20 mil pesos para pequeñas empresas	Secretaría de Economía
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de Julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).		

El Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, opera como banca social con el propósito de fomentar el ahorro, otorgar financiamientos en condiciones equitativas, promueve la innovación tecnológica y distribuye los recursos de los programas con base en los lineamientos de las instituciones que los gestionan³. La función que desempeña el Banco del Bienestar con respecto a los programas prioritarios, es cumplir con la eliminación de intermediarios que deseen condicionar la entrega de los apoyos con objetivos particulares, es por ello que se establece como institución base para la gestión de los recursos económicos dirigidos a programas de política social.

En el caso del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, a diferencia de la pensión para adultos mayores, no se entrega a extranjeros que residen en México, está dirigido a la población que demuestre con base en los lineamientos del programa, tener una discapacidad permanente, y, consiste únicamente en una transferencia monetaria bimestral. En lo que concierne al Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro, la Coordinación Nacional de Becas es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, es la encargada de gestionar la entrega del recurso y la inscripción a tales programas, asimismo, ambos se diferencian en su población beneficiaria,

³ Véase: Diario Oficial de la Federación (21019, 19 Julio). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566165&fecha=19/07/2019#gsc.tab=0

mientras que la Beca Benito Juárez está dirigida al educativo nivel básico, Jóvenes Escribiendo el Futuro está dirigida al nivel superior, en ambos casos, estudiantes de instituciones públicas⁴.

Con respecto al Programa Nacional de Reconstrucción, está dirigido a los municipios que sufrieron afectaciones derivadas de los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 en territorio nacional, mismos que causaron grandes daños materiales. Los apoyos económicos están clasificados como subsidios y son manejados a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). A diferencia de los programas anteriormente descritos, el Programa Nacional de Reconstrucción está enfocado en la reparación de daños provocados por un desastre natural⁵.

Continuando con el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, está enfocado en el acceso a la vivienda para los grupos más vulnerables de la población y gestionado por la SEDATU. En sus reglas de operación se establece la población objetivo y los requisitos para formar parte del programa, a través de una selección de posibles beneficiarios, se gestiona el apoyo correspondiente de acuerdo con el ámbito a mejorar, por ejemplo, el equipamiento urbano o el espacio público y la infraestructura verde⁶. El Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuenta con una operatividad diferente a los programas de transferencias, mientras que en este caso existe un proceso y gestión para determinar la entrega – recepción de los apoyos, en los programas de becas sólo se determina la población beneficiaria y se transfiere el apoyo económico.

En relación a las Tandas para el Bienestar o Microcréditos Para el Bienestar es un Programa gestionado por la Secretaría de Bienestar a través del Censo realizado por los Servidores de la Nación para formar el padrón de beneficiarios. Los recursos de este Programa se dispersan por Telecomunicaciones de México (Telecom) y van aumentando progresivamente con base en los préstamos saldados, mismos que van desde 6,000 hasta 20,000 pesos⁷. El objetivo principal de

⁴ Véase: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>

⁵ Véase: <https://www.gob.mx/cultura/acciones-y-programas/programa-nacional-de-reconstruccion-ejercicio-fiscal-2022-secretaria-de-cultura>

⁶ Véase: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024>

⁷ Véase: Diario Oficial de la Federación (2022, 4 Julio). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar, para el ejercicio fiscal 2022. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5656956&fecha=04/07/2022#gsc.tab=0

este programa es el de reducir las brechas económicas fomentando la actividad comercial a través de los microcréditos a la palabra. La inscripción y validación de beneficiarios, así como la expedición de órdenes de pago la realizan los Servidores de la Nación, por lo que la implementación de este programa es de igual manera, una transferencia monetaria sin más intermediarios o gestores.

En lo que respecta al Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, se trata de un programa de cobertura federal que brinda capacitación por un año a jóvenes entre los 18 y 29 años, su gestión está a cargo de la Secretaría del Trabajo y a diferencia de los otros programas prioritarios, cuenta con una particularidad: los Mentores de la Nación. La inscripción al programa se lleva a cabo a través de una plataforma en internet, misma que, una vez aceptada la inscripción, te ofrece un catálogo de empresas, instituciones públicas y talleres, así como negocios, en los que, de acuerdo con el perfil del beneficiario, también denominado aprendiz, se lleva a cabo una vinculación.

La vinculación al programa consiste en que el aprendiz, acepta el plan de trabajo que se le presenta por parte de quien ofrece la capacitación, y al hacerlo, debe cumplir las especificaciones del mismo con respecto a las actividades que realizará y los días y el horario de trabajo. De la misma manera, quién ofrece la capacitación, entrega reportes de las actividades de sus aprendices y lleva un control de asistencia. Debido a que todo lo correspondiente al programa de Jóvenes se maneja en línea con la finalidad de evitar simulaciones y actos de corrupción y fraude, se implementó la figura de los Mentores de la Nación, quienes operan en el terreno y se dividen por estados y municipios dependiendo del número de mentores contratados.

La labor primordial del Mentor de la Nación es la de verificar que las empresas, talleres o negocios existan físicamente y estén en operación, que cuenten con las condiciones necesarias para albergar de uno o hasta cinco aprendices y que, una vez vinculados con aprendices, cumplan con su plan de trabajo establecido y su control de asistencia. En el caso de los aprendices, también se verifica que asistan a sus lugares de trabajo, cumplan con sus planes de trabajo y que reciban la totalidad de su apoyo económico mensual de manera directa a través de las tarjetas del Banco de Bienestar, asimismo, que conozcan su plataforma en línea y que no sean víctimas de algún tipo de extorsión.

El Mentor de la Nación no tiene una función de mediador en términos de construir consensos dentro del programa, ya que se limita a supervisar que las reglas de operación se apliquen

correctamente, por lo que en sus reportes sólo se plasma si se cumple o no con los lineamientos. Tampoco cuentan con funciones de implementación del programa, ya que todo se realiza en línea, sin embargo, su función es particular debido a que, a partir de sus reportes, sí se puede dar de baja del programa tanto a aprendices como a centros de trabajo.

En lo referente a los aprendices y su vinculación con instituciones públicas, éstos pueden vincularse a diferentes Secretarías de Estado o programas que dependan de las mismas, siguiendo, de acuerdo con las reglas de operación, los mismos lineamientos que para un centro de trabajo de carácter privado⁸. Con base lo anterior, existen aprendices vinculados al Programa Sembrando Vida, sin embargo, existe la particularidad de que el límite de cinco aprendices por centro de trabajo se ve rebasado en Sembrando Vida, noveno y último programa prioritario de la política social de la Cuarta Transformación y que corresponde al estudio de caso que será analizado en el siguiente capítulo.

En lo que respecta a la orientación de los programas en el sexenio en curso, se percibe una inclinación hacia la intervención alineada con objetivos de política social, al nombrar nueve programas como prioritarios. Es claro que la organización de prioridades está en función de grupos vulnerables y que la propuesta se basa en la transferencia directa de recursos, en algunos casos condicionada como para el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro. No obstante lo anterior, los programas tratan de cumplir con las directrices establecidas en este sexenio, principalmente la de evitar intermediarios y dar prioridad a la población de escasos recursos y excluida, asimismo, existe una tendencia hacia la transferencia monetaria en algunos programas mientras que otros se complementan con recursos en especie u otras actividades. A efectos de nuestro planteamiento únicamente en las intervenciones en las que se prevén actividades son aquellas en las que podemos hablar de un proceso de implementación en el que pueda observar la mediación como reconstrucción o reinterpretación de los referentes de la implementación.

Otra particularidad de estos programas prioritarios que dificulta su análisis es precisamente la organización de la dispersión directa a través de los SN como gestores directos sin filiación específica a alguno de los programas, lo cual podría justificarse por el hecho de que la mera

⁸ Véase: Diario Oficial de la Federación (2020, 23 Diciembre). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020#gsc.tab=0

dispersión monetaria no requiere la misma especialización o perfil definido que requiere una actividad especializada o que requiera capacidades técnicas.

CAPÍTULO III: EL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA Y LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En el conjunto de programas prioritarios para el gobierno de la Cuarta Transformación descritos en el capítulo anterior, Sembrando Vida destaca debido a su organización territorial y por ser un programa de política social enfocado al campo.

3.1 Objetivos y estructura del programa

El Programa Sembrando Vida es uno de los nueve programas prioritarios de la política social del gobierno de la Cuarta Transformación, con base en sus reglas de operación iniciales, su objetivo general era el de “contribuir al bienestar e igualdad social y de género, mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales” (DOF, 2019a). No obstante, a partir de la publicación de las reglas de operación correspondientes al año 2021, su objetivo cambió a “contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra” (DOF, 2021).

Con el propósito de cumplir con el objetivo principal, Sembrando Vida lleva a cabo acciones específicas tales como: acompañamiento técnico en el ámbito productivo en temas de sistemas agroforestales, Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), sustentabilidad en la agricultura, creación de biofábricas y viveros; acompañamiento técnico en el ámbito social para regenerar el tejido social a partir del manejo de temas como ahorro y derechos humanos entre otros; entrega de apoyos en especie como plantas y semillas, insumos y herramientas; finalmente, se establece la entrega de un apoyo económico mensual por un valor de 5,000 pesos, de los cuales, 500 pesos, se destinan a un ahorro en una institución financiera.

De acuerdo con las reglas de operación de Sembrando Vida (DOF, 2019), el programa se divide en regiones y territorios para su implementación de la siguiente manera:

1. Región Veracruz – Huastecas: Acayucan, Papantla, Córdoba, Tantoyuca, Hidalgo, Tamaulipas y San Luis Potosí.
2. Región Oaxaca – Chiapas: Palenque, Ocosingo, Pichucalco, Tapachula, Oaxaca-Itsmo y Mixteca-Sierra Norte.

3. Región Tabasco – Península: Comalcalco, Teapa, Balancán, Xpujil y Othón P. Blanco.
4. Región Altiplano – Pacífico: Sinaloa, Colima, Chihuahua, Nayarit, Guerrero y Durango.
5. Región Centro: Puebla, Tlaxcala, Morelos y Michoacán.

La razón principal de dividir la implementación del programa por regiones y territorios, se debe a que se comparten determinadas características que permiten dispersar los recursos en especie del programa, es decir, con base en el tipo de altura, el clima o el tipo de suelo, se determina lo que los beneficiarios o sembradores van a producir, y ello abarca una región que a su vez se subdivide en territorios en donde se determinan de igual forma, el tipo de siembra.

Para llevar a cabo la operación del programa, existen actores que se vinculan a la gestión de la Secretaría del Bienestar a través de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, a la que pertenece Sembrando Vida. El programa tiene coordinadores regionales que tienen a su cargo coordinadores territoriales, mismos que supervisan a los facilitadores, quienes forman equipos con los técnicos sociales y productivos que trabajan directamente en campo con los beneficiarios del programa. Es decir, existen cuatro niveles en la organización operativa del programa. Existen sólo dos coordinadores regionales y 29 coordinadores territoriales de acuerdo con las reglas de operación (DOF, 2021), sin embargo, la cantidad de personal contratado con respecto a facilitadores y técnicos, varía con base en el presupuesto anual asignado al programa. Usualmente, existe uno o varios facilitadores por municipio, de acuerdo con la cantidad de sembradores que se encuentren inscritos en el programa en cada lugar. El número de técnicos, quienes trabajan por binomios, es decir, un técnico productivo acompañado de un técnico social, también variará de acuerdo al presupuesto.

Sembrando Vida está enfocado a sujetos agrarios, mayores de edad, que habiten en municipios con rezago social de medio a alto, con base en las estimaciones del CONEVAL. Asimismo, se debe contar con 2.5 hectáreas de tierra disponibles para siembra que pueden o no estar juntas, pero a una distancia menor a 20 kilómetros. Durante la puesta en marcha del programa en 2019, se le dio prioridad a quienes cumplían con los requisitos anteriores, pero también provenían de pueblos originarios y afroamericanos, así como a mujeres y jóvenes en edad productiva. Cabe destacar que, si bien el programa menciona una edad específica para pertenecer al mismo, no existe una edad límite para dejar de pertenecer.

En lo que respecta a las actividades operativas del programa, éstas se llevan a cabo por medio de los binomios técnicos, cuya tarea principal de acuerdo con los lineamientos del programa, es la de registrar en un primer momento a quiénes cumplen con los requisitos para poder formar parte del programa, desarrollar planes de trabajo mensuales en el ámbito social y productivo, respectivamente, y capacitar a los aprendices del programa Jóvenes Construyendo el Futuro⁹, que estén asignados a su cargo y que pueden ser hasta un máximo de 12 por técnico. Otra de las tareas asignadas a los técnicos consiste en realizar alguna otra actividad que demande el desarrollo del programa y sea asignada por el facilitador, así como capacitarse por medio del mismo; finalmente desarrollan reportes e informes de trabajo con evidencias documentales mensuales (DOF 2021).

Los facilitadores, por su parte, tienen a su cargo cinco binomios técnicos y un total aproximado de 1,000 sembradores con 2,500 hectáreas. Sus actividades son las de supervisar y capacitar a los binomios, realizar reportes dirigidos al coordinador territorial con base en el trabajo de los binomios, y realizar tareas que les sean asignadas por el mismo. En el caso de los coordinadores territoriales, las tareas que realizan se enfocan en la supervisión de los facilitadores, entrega de reportes a los coordinadores territoriales y la gestión y elaboración de convenios institucionales para beneficio del programa. Finalmente, los coordinadores regionales tienen la labor de supervisar a los coordinadores territoriales y coordinarse con la Subsecretaría para la entrega de reportes y diseño de los planes de trabajo.

Los planes de trabajo, a partir de los lineamientos, vienen descendiendo jerárquicamente desde la Subsecretaría hasta los binomios técnicos en quienes recae la realización de las actividades marcadas en los planes, no obstante, lo anterior, los sembradores también pueden aportar sus experiencias en un intercambio de ‘saberes’, con la finalidad de mejorar la implementación de los planes de trabajo en el territorio. Los sembradores, de acuerdo a las reglas de operación, se organizan en Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), las cuales están compuestas por un aproximado de 25 sembradores cada una y cuentan con un comité directivo para su

⁹ En lo que respecta a los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro, sus funciones o actividades no aparecen de manera explícita en los lineamientos de Sembrando Vida dl 2019, 2020, y 2021 sin embargo, se da por entendido que sus tareas serán asignadas por los binomios técnicos y corresponderá a las necesidades del programa en su implementación territorial, de la misma manera que servirán de auxiliares en diversas actividades y su aprendizaje se centrará en la capacitación que se disponga a través de los binomios y la experiencia de las tareas asignadas tanto en el campo como en lo administrativo.

organización, mismo que consta de: un coordinador, un secretario de actas, un tesorero y siete miembros más que estarán encargados de la vigilancia de los principales componentes de las actividades que se implementan en el programa (DOF, 2021).

El primer nombramiento, corresponde a quien da seguimiento a los planes de trabajo, y, como su nombre lo indica, lleva un control de las actividades que se realizan en las parcelas beneficiadas por el programa.

El segundo cargo recae en la persona que supervisan las biofábricas o almacenes comunitarios en donde se conservan los insumos que se elaboran como parte de las actividades del programa (pesticidas orgánicos o fertilizantes naturales, por ejemplo) y las herramientas que se otorgan al inicio del programa. Un ejemplo de insumo común en las biofábricas es el denominado ‘Biol’, se trata de un abono que se prepara a base de componentes orgánicos; otro ejemplo sería el ‘Bokashi’, abono orgánico que se obtiene de la fermentación de diversas hojas secas; y, finalmente, el ‘humus’ de lombriz, fertilizante orgánico generado a partir de la defecación de las lombrices, como consecuencia de haberse alimentado con materia orgánica.

El tercer cargo es el de supervisor del vivero comunitario, en el cual se producen las plantas de la especie que corresponda al territorio y que se encuentra ubicado en la localidad perteneciente a las CAC. No obstante, lo anterior, el vivero debe ser trabajado y conservado por todos los miembros de las CAC, y cada sembrador, tendrá su porción de plantas.

El cuarto nombramiento en el Comité, es el de la persona responsable de llevar un control del ahorro voluntario de los sembradores, es decir, después de los primeros tres años de pertenecer al programa, se les dejará de retener los 500 pesos destinados al ahorro, con el propósito de cada sembrador continúe de manera voluntaria con el mismo, pero parte de las actividades en el ámbito social tiene que ver precisamente con desarrollar capacidades de gestionar sanamente las finanzas personales y familiares.

Por su parte, el quinto encargado, asociado a la sustentabilidad, da seguimiento a los planes de trabajo para que éstos se alineen con el tema de la sustentabilidad, mientras que, en el sexto cargo, relacionado con la educación, da seguimiento a la organización y calendarización de los planes de trabajo. El séptimo y último cargo, transparencia y honestidad, se dedica a fomentar la rendición de cuentas actuando como una contraloría social para promover el uso responsable

y eficiente de los recursos. Es así como los sembradores se organizan e integran las CAC, por medio de las cuales se llevan a cabo las actividades de los planes de trabajo en conjunto con los binomios técnicos y aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro.

En relación a las obligaciones y derechos de los sembradores dentro del programa, en primer lugar, deben ahorrar el 10% de su apoyo económico, así como cumplir con el 80% de las actividades marcadas en el plan de trabajo y asistir a dos reuniones al mes de las CAC. En caso de no cumplir con sus obligaciones, los binomios técnicos aplicarán amonestaciones, mismas que, al acumularse, derivarán en la suspensión o cancelación de los beneficios del programa. Por otra parte, los sembradores tienen el derecho de recibir apoyos económicos de forma directa a través del Banco del Bienestar, no sufrir discriminación alguna, tener derecho de audiencia gratuita y expedita, así como el derecho de designar a una persona que continúe en el programa en caso de que el titular del mismo no pueda continuar por causas de fuerza mayor (DOF, 2021).

De acuerdo con lo anterior, Sembrando Vida es un programa que, además de contar con un apoyo económico como es el caso del grupo de programas prioritarios de política social de la Cuarta Transformación, cuenta con un acompañamiento técnico, esto quiere decir que existe un proceso en el cual no sólo se entregan apoyos, sino que existe un desarrollo de actividades que se implementan en territorio en conjunto con los beneficiarios del programa para generar capacidades y aprendizajes en la población receptora, al mismo tiempo, las actividades que se realizan son monitoreadas para su correcta realización en cumplimiento de los planes de trabajo establecidos, lo cual marca una diferencia importante con respecto a los demás programas. De la misma manera, Sembrando Vida, se caracteriza por su implementación territorial, es decir, a partir de espacios determinados aptos para la siembra y con una construcción social establecida dentro de los parámetros considerados en las reglas de operación del programa.

Con base en la estrategia de priorizar los estados del Sur de México, Sembrando Vida comenzó a implementarse en 2019 en Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Veracruz, añadiendo además un estado del Centro y un estado del Norte, Puebla y Durango respectivamente (Morales-Núñez, 2020:6). Actualmente, para el primer semestre del 2022, el programa opera en un total de 20 estados de la república, agregándose Colima, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas

y Tlaxcala (DOF, 2021). De los estados anteriormente mencionados destaca Chiapas, catalogado con un alto rezago social de acuerdo con estimaciones del CONEVAL.

3.2. Sembrando Vida en Cacahoatán, Chiapas

Con el propósito de conocer el contexto en el que se implementa el programa Sembrando Vida, se hará una descripción geográfica y estadística del estado de Chiapas, así como de la Región donde se implementa el programa para finalizar con el municipio de Cacahoatán. Posteriormente se presentará la estructura del programa en el municipio y se presentarán los hallazgos del estudio de caso.

Chiapas se localiza en el sureste de México, colinda al norte con el estado de Tabasco, al oeste con Veracruz y Oaxaca, al sur con el Océano Pacífico y al este con la República de Guatemala. De acuerdo con el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG), Chiapas es el octavo estado más grande la república con una extensión de 74,415 km² representando el 3.8 % del territorio nacional con una extensión litoral de 260 km y ocupa el 57.3% de extensión total de la frontera sur con 658.5 km, cuenta con 126 municipios distribuidos en 15 regiones en donde también se encuentran distribuidas sus 12 etnias oficialmente reconocidas las cuales son: Tsetsal, Tsotsil, Ch'ol, Tojol-ab'al, Zoque, Chuj, Kanjobal, Mam, Jacalteco, Mochó, Cakchiquel y Lacandón o Maya Caribe; su capital es Tuxtla Gutiérrez y sus principales ciudades son: San Cristóbal de las Casas, Comitán, Palenque, Chiapa de Corzo y Tapachula¹⁰.

Con base en el censo de población y vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado cuenta con 5,543,828 habitantes, distribuidos en 21,199 localidades. En el entorno económico, según los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al cuarto trimestre del 2020, la población Económicamente Activa (PEA) representaba el 54.30% de la población total de más de 15 años. El 36.46% de esa población se concentraba en las actividades agropecuarias mientras que, el 48.40% se dedicaba a actividades y de servicios, en tanto que el 14.95% se dedicaba a las actividades manufactureras. En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), al 2020 se encontraba en el 1.5%

¹⁰ Fuente: Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG). Carta Geográfica 202. Disponible en línea en: <https://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/informacion-geografica/?maccion=15>

del nacional con una aportación de 336,352 millones de pesos, ubicándose en el doceavo lugar del país¹¹.

En el ámbito social, con base en el Informe de Pobreza y Evaluación del estado de Chiapas, la población en situación de pobreza en 2020 es de 75.5%; el índice de rezago social es de 2.44% lo cual representa un grado muy alto, ocupando en relación con los demás estados de la república mexicana, el primer lugar en rezago social (CONEVAL, 2020). En situación de pobreza, de acuerdo con CONEVAL, se considera a la población que cuente al menos con una carencia social e ingreso inferior a la línea de bienestar¹².

Además de las características anteriormente descritas, el estado cuenta con una región, de las 15 que lo conforman, muy importante para su desarrollo económico, esta región es conocida como Soconusco.

De acuerdo con Tovar (2016), a principios del siglo XIX, Chiapas pertenecía a Guatemala pero en 1824 con el Plan Chiapas Libre se declara como una provincia independiente que posteriormente pasó a formar parte de México y mantuvo al Soconusco como un territorio neutral y punto de conexión y comunicación entre ambos países (México y Guatemala), por lo que, en 1842, el entonces Presidente Antonio López de Santa Ana decretó la anexión del Soconusco a Chiapas elevando a rango de ciudad-capital a Tapachula y prolongando su frontera con Centroamérica. A partir de que el Soconusco pasó a formar parte del territorio mexicano se convirtió, en un centro de atracción demográfica dada su cercanía con Centroamérica y su desarrollo en actividades agrícolas, convirtiéndose así, en la región económica más importante del estado.

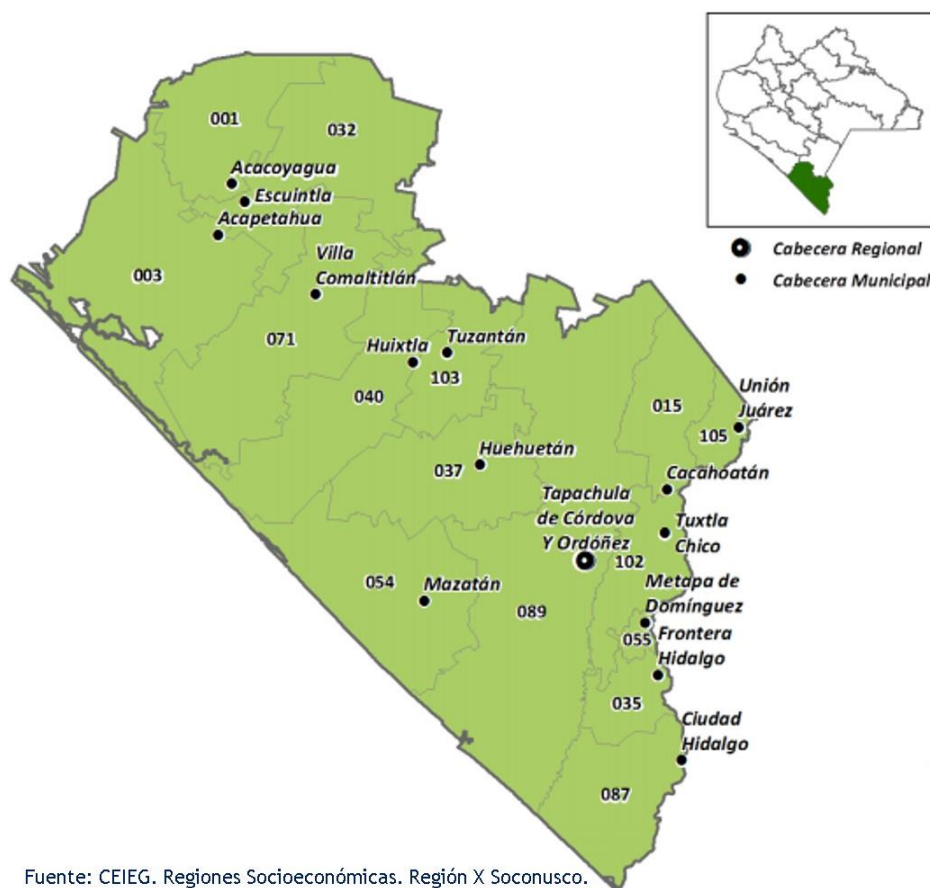
Como se puede observar en el mapa 1, la región del Soconusco consta de 15 municipios, siendo la cabecera del estado el municipio de Tapachula de Córdoba y Ordóñez, tiene un total de 4,644.07 km² y está ubicada dentro de las provincias fisiográficas de la Llanura Costera del Pacífico y la Sierra Madre de Chiapas de acuerdo con el CEIEG. El Soconusco cuenta también con siete municipios que colindan con Guatemala, los cuáles son: Tapachula, Suchiate, Frontera

¹¹ Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa (precios corrientes) año base 2013, 2020 preliminar. Disponible en línea recuperado de: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/economia/pib.aspx?tema=me&e=07>

¹² La línea de bienestar se calcula con base en el valor total de la canasta alimentaria y la canasta no alimentaria por persona al mes.

Hidalgo, Metapa de Domínguez, Tuxtla Chico, Cacahoatán y Unión Juárez. La región es diversa en su clima y vegetación y cuenta con tres áreas calificadas como reserva de la biósfera: La Encrucijada, Tacaná y el Triunfo. Una reserva de biósfera es aquella en la que habitan especies endémicas amenazadas o en peligro de extinción, existen en áreas nacionales protegidas bajo la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

MAPA 1: Región Soconusco



Fuente: CEIEG. Regiones Socioeconómicas. Región X Soconusco.

La reserva de la biósfera Tacaná, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), abarca los municipios de Unión Juárez, Tapachula y Cacahoatán y tiene una altitud de 1500 metros de altitud rodeando al cono del volcán Tacaná, mismo que representa una frontera natural entre México y Guatemala¹³. La importancia de conocer la geografía y diversidad de la región, así como del municipio de Cacahoatán, se basa en las características

¹³ Véase: Disponible en: <https://simec.conanp.gob.mx/ficha.php?anp=129®=8>

territoriales del programa Sembrando Vida, y para poder ubicar el contexto del proceso de mediación que se presentará más adelante.

De acuerdo con los perfiles municipales del CEIEG, Cacahoatán significa ‘lugar del cacahuate’, y desde 1893 forma parte del Soconusco, Chiapas,¹⁴. Con base en información del INEGI, en el municipio se hablan 10 lenguas indígenas de las cuales predominan el Mam, el Tsotsil y el Tsetsal, también destacan el Kaqchikel, K’iche’, Tojolabal, Zapoteco y Mixteco. Su población total para 2020 es de 50,112 habitantes, de los cuales el 51.3% son mujeres, mientras que el 48.7% son hombres. En el caso de la población migrante, Cacahoatán recibe migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, debido a causas sociales, laborales, familiares y económicas. En cuanto al ámbito económico, de acuerdo con la ENOE, no existen datos de representatividad del municipio, por lo que se toman los datos que representan al estado de Chiapas.

Como se observa en el mapa 2, Cacahoatán limita al Norte con Guatemala, al Este con Unión Juárez, al Sur con Tuxtla Chico y al Oeste con Tapachula. La Reserva de Biósfera del Volcán Tacaná abarca un territorio de 12,328.54 ha, y como se observa en el relieve del mapa 2, la elevación hacia el volcán comienza desde el Centro el municipio y se extiende hasta el Norte, siendo el territorio del Sur, el de mayor planicie. El municipio forma parte de la Sierra Madre de Chiapas y su altura se establece desde los 400 msnm hasta los 4000 msnm¹⁵. En cuanto a sus principales localidades se encuentran: Faja de Oro, Agustín de Iturbide, Salvador Urbina, Unión Roja y Cacahoatán. En relación a la población económicamente activa del municipio, de acuerdo con el CEIEG, la cifra es de 22,344 al 2020. Finalmente, en el ámbito social, con base en estimaciones del CONEVAL, el grado de rezago social municipal es bajo, y a nivel federal, ocupa el lugar 1245 de 2471 municipios al año 2020.

Debido a que Sembrando Vida dio prioridad en 2019 a los estados del Sureste mexicano, y en especial a los municipios que contaban con un grado bajo de rezago social, asimismo, se buscaba la inclusión indígena, Cacahoatán fue uno de los municipios que se seleccionó para implementar el programa. En relación a lo anterior, y con base en la información obtenida a través de una entrevista a profundidad a un técnico del programa en Cacahoatán, la revisión de las reglas de

¹⁴ Véase: Perfiles municipales. Disponible en: <https://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>

¹⁵ Véase: Carta Geográfica de Chiapas 2021. Disponible en: <https://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>

operación del programa, correspondiente al año 2019, 2020 y 2021, así como a la información recabada a partir de la observación directa, a continuación se presentan los siguientes hallazgos: estructura y organización del programa, actores que intervienen y sus atribuciones, actividades del plan de trabajo y el papel de los sembradores.

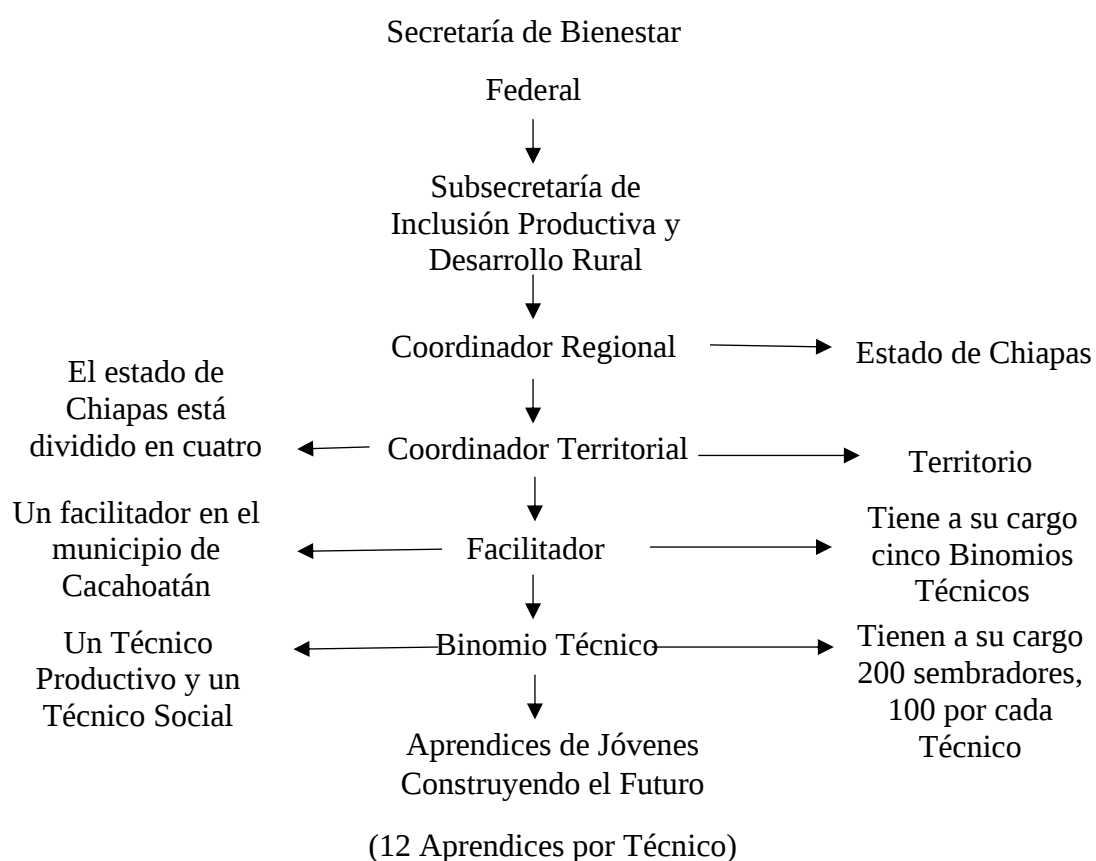
MAPA 2: Cacahotán, Chiapas



Fuente: Elaborado por el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG) 2021

Como se observa en el cuadro 2, el programa Sembrando Vida en Cacahoatán, sigue una estructura vertical, que parte de la Secretaría de Bienestar, y se desplaza hacia la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, la cual se encarga de la gestión directa del programa. En relación al estado de Chiapas, existe un coordinador regional que, a su vez, tiene bajo su cargo al coordinador territorial.

CUADRO 2. Organigrama del Programa Sembrando Vida:
Cacahoatán Chiapas



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista. Véase Anexo.

Uno de los cuatro territorios en los que se encuentra dividido Chiapas, es denominado ‘Tapachula’, el cual tiene dentro de su circunscripción al municipio de Cacahoatán,

mismo que dado su número de habitantes, sólo cuenta con un facilitador y un equipo de cinco binomios técnicos, cada binomio compuesto por un técnico social y un técnico productivo. Cada técnico tiene a su cargo 100 sembradores, con un total de 200 por binomio, y al mismo tiempo, cuentan con el apoyo de 12 aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro, para un total de 24 aprendices por binomio.

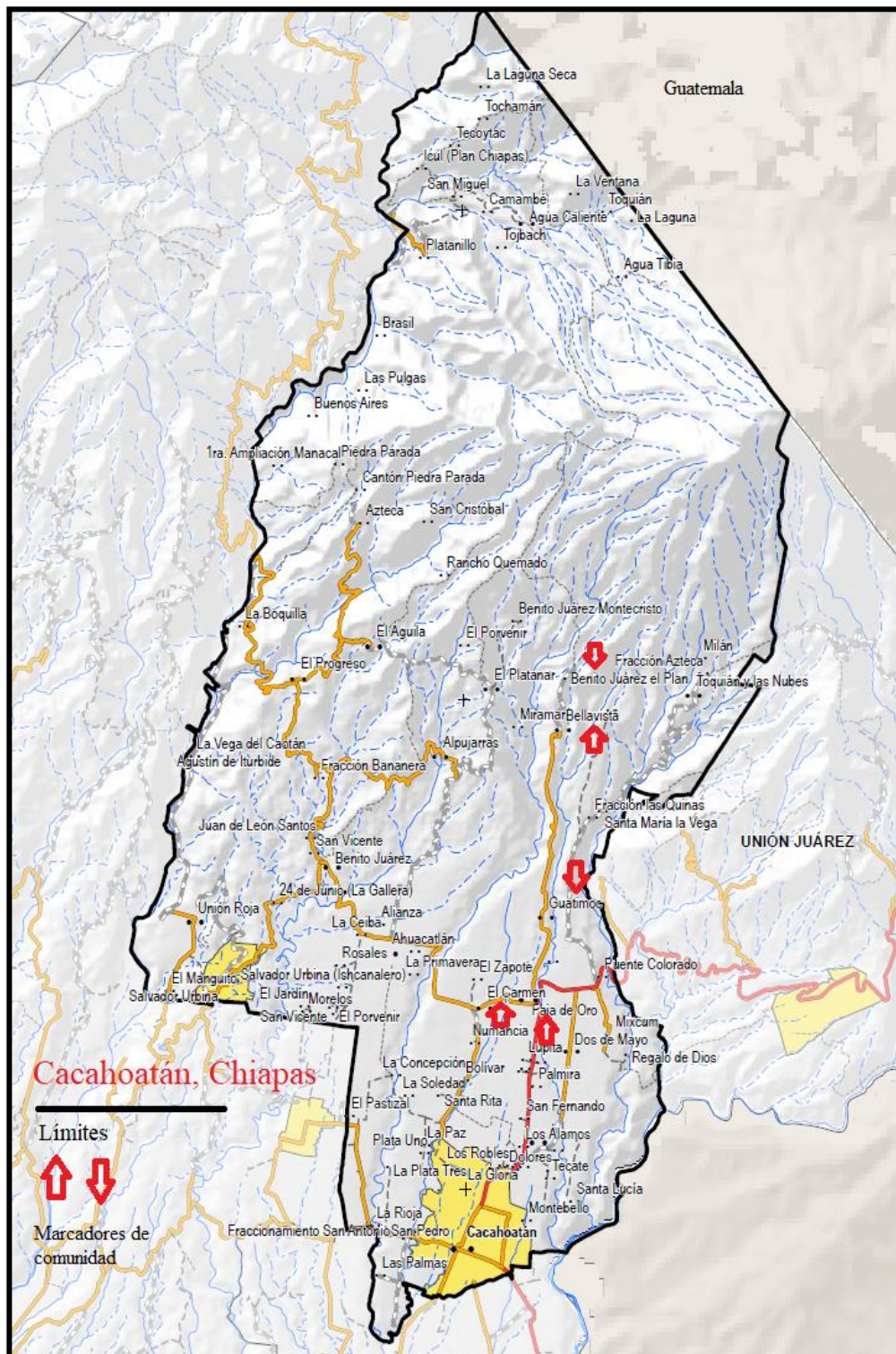
A partir de la estructura anterior, Sembrando Vida comenzó la selección y contratación de su personal técnico a través de convocatorias abiertas para quienes cumplieran con el perfil indicado en las reglas de operación para cada puesto. En una primera fase, el programa tuvo que darse a conocer a través de los técnicos, ya que éstos eran los encargados de recorrer las localidades de los municipios e invitar a los sujetos agrarios mayores de edad y poseedores de 2.5 ha. de tierra cultivable para formar parte del programa. Posteriormente, se llevó a cabo una recolección de información y documentos relacionados con los requisitos necesarios para la inscripción, así como una validación de la veracidad de los mismos, por ejemplo, en el caso de las 2.5 ha. de tierra, se debía corroborar que existieran, fueran aptas para el cultivo y en caso de estar fragmentadas las partes se encontrasen a menos de 20 Km de distancia.

Una vez asignado el binomio técnico a la zona de intervención, se fue cubriendo la cuota de 200 sembradores, se procedió a organizar las rutas a seguir, las localidades a visitar, y las CAC a las cuales se iban a dirigir las actividades del plan de trabajo del programa. Debido a que la organización de las CAC debía cumplir con un aproximado de 25 integrantes que realizasen actividades con juntas, cada CAC debía estar territorialmente cerca de sus respectivas localidades y parcelas, por lo tanto, se llevó a cabo una división territorial por binomio técnico, dejando en manos de cada uno de estos binomios la organización de sus respectivas CAC, las cuales debían alcanzar un total de ocho.

Posteriormente se seleccionaron cinco localidades del municipio de Cacahoatán en una ruta que va desde la planicie hasta la Sierra, abarcando territorio de la Reserva de la Biósfera del Tacaná. El trazado iniciaba en la localidad del Ejido Faja de Oro con aproximadamente 51 sembradores, seguido de la localidad del Ejido el Carmen con 40 sembradores, de la localidad de Fracción las Nubes Guatimoc con 15 sembradores, de Bellavista con 48 sembradores, y finalmente, del Ejido

Benito Juárez el Plan, con 46 sembradores. En el Mapa 3, se puede observar la ruta trazada por el binomio técnico, en donde las flechas rojas señalan las localidades anteriormente mencionadas y la ubicación de estas con respecto al municipio.

MAPA 3: Ruta de Binomio Técnico en Cacahoatán, Chiapas



*Fuente: Elaborado por Comité Estatal de Información Estadística y Geografía, edición

Las cinco localidades señaladas en el Mapa 3, pertenecientes a la ruta del binomio técnico, cuentan con el mismo plan de trabajo en lo que concierne al ámbito social, es decir, los temas a tratar son los mismos en todas las localidades, sin embargo, en el caso de los técnicos productivos, los temas a tratar tienen una variación con respecto al tipo de siembra al que se enfoca, es decir, se distinguen los cultivos y se da un taller sobre la producción de café en Faja de Oro y un taller sobre la producción de hongos en Benito Juárez el Plan.

De acuerdo con el técnico de la ruta marcada en el Mapa 3, apuntó lo siguiente:

“Por ejemplo, a nosotros nos tocó inscribir a los sembradores al programa, fuimos a buscarlos hasta sus casas, ya que nadie conocía el programa y no estaban seguros de participar, ahora todos quieren entrar, sin embargo, por cuestiones de presupuesto, no es posible. Entonces, al momento de inscribir a los sembradores se fueron creando las rutas, es decir, en Cacahoatán íbamos de localidad en localidad, ejido por ejido, y después de eso, se empezaron a formar rutas cada 200 sembradores, y se trataba que las parcelas quedaran cerca para poder abarcar una ruta a la redonda, pero eso fue una organización que cada técnico hizo”. (ANEXO I: entrevista).

En lo que concierne a la operación territorial en Cacahoatán, el coordinador territorial de Tapachula es quien transmite las directrices que a su vez recibe de los actores que se encuentran en una posición jerárquica superior, y el facilitador es quien se encarga de transmitir las a los binomios técnicos. En relación a su participación en campo, más allá de transmitir y supervisar las directrices marcadas, su trabajo consistía en hacer acto de presencia en ceremonias de inauguración de tianguis productivos, de comienzo y cierre de cosecha, así como en actos políticos protocolarios en los que existiera una participación del programa Sembrando Vida en la región. El coordinador territorial, a pesar de ser un actor más cercano a los facilitadores y binomios técnicos, es básicamente un receptor de directrices cuya visión institucional se enmarca unívocamente en una óptica institucional enmarcada en el referente global, en este caso el posicionamiento de los gestores y diseñadores del programa en el nivel federal.

El facilitador, por su parte, se encargaba de dirigir y supervisar las acciones del plan de trabajo del programa, basadas en las líneas de operación y en las directrices transmitidas por parte del coordinador territorial, las cuales consistían en agregar nuevas actividades al plan de trabajo, comunicar la situación en cuanto a los recursos económicos del programa y establecer un calendario de capacitación del personal operativo, es decir, facilitadores y binomios. Para tal efecto, cada semana se realizaba una reunión con el equipo completo de cinco binomios, a través de la cual los binomios externaban las diversas problemáticas o complicaciones en la realización

de sus actividades, así como también reportaban los avances de sus actividades de manera verbal y se organizaban con la finalidad de apoyarse en la realización de sus respectivos talleres.

Las reuniones que se llevaban a cabo semanalmente, eran en un espacio compartido con los facilitadores del municipio de Tapachula, los cuales eran dos, debido a la cantidad de sembradores inscritos al programa en dicho municipio. En conjunto con los binomios de Tapachula, los binomios pertenecientes al municipio de Cacahoatán, debían cooperar para pagar la renta mensual del inmueble que ocupaban como oficina, asimismo, se debía pagar con sus propios recursos, los servicios correspondientes al inmueble, y el servicio de internet, necesario para elaborar los reportes en la plataforma en línea del programa. A pesar de que los técnicos trabajaban en un determinado municipio, su lugar de residencia no era necesariamente del mismo, en el caso del binomio técnico asignado, los lugares de residencia eran del municipio de Cacahoatán y de Mapastepec, respectivamente, por lo que debían estar constantemente trasladándose entre municipios. En este punto surge uno de los primeros rasgos particulares de esta organización de intervención en la que hay una inexistencia de infraestructura básica para los operadores del programa quienes asumen los costos de su actividad.

En relación a la organización y realización de las actividades en campo del binomio técnico en las cinco localidades anteriormente mencionadas, se observó, en primer lugar, que el binomio coordinaba su forma de trabajo, es decir, se determinaba qué localidades se visitarían en la semana y con qué frecuencia, además, dependiendo de la lejanía y el acceso a la localidad, se determinaba el horario de partida, el cual en la mayoría de las ocasiones era entre la 5 y 6 am. Uno de los principales inconvenientes del binomio en campo era la falta de un transporte adecuado con el cual se pudiera acceder en cualquier momento a determinadas localidades, cuyo transporte público sólo transitaba de una a dos veces al día, y en las que en diversas ocasiones el camino era poco accesible debido a las fuertes lluvias que se presentan en el municipio de mayo a noviembre, que dejaban los caminos en estados intransitables. En este punto, los únicos actores que contaban con vehículos (camionetas pick up de doble cabina) eran los facilitadores, cada uno contaba con una camioneta y vales de gasolina para la realización de sus labores, sin embargo, en muy pocas ocasiones, se le brindaba el apoyo de este recurso al binomio técnico que debía tener una movilidad garantizada por sus propios medios.

Para la realización de las actividades del plan de trabajo los técnicos solicitaban a las CAC, se reunieran en una fecha y hora determinada en la cual el binomio visitaría la localidad para impartir talleres. La convocatoria se realizaba por dos medios según las necesidades del caso; cuando existía comunicación vía telefónica, ya fuese por medio de internet o red móvil, el binomio se comunicaba directamente con un representante de la CAC para notificar previamente a la reunión, los materiales que debían reunir para la realización de los talleres productivos y sociales, sin embargo, en otras ocasiones no era necesaria esta solitud de materiales sino únicamente notificar sobre la reunión que se llevaría a cabo. La segunda forma de comunicación, en los casos de inexistencia de internet o red móvil en algunas zonas, era a través de los aprendices del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, mismos que residían en las localidades donde se debían reunir las CAC, o en su caso, tenían cercanía a las localidades.

Con base en la entrevista realizada se cita lo siguiente:

“En las reglas de operación se establece que debemos dar talleres sociales y productivos, y hacer visitas a las comunidades al menos tres veces al mes, sin embargo, realizamos visitas más allá de ese tiempo, debido a que en el caso particular de mi compañera y yo, damos seguimiento presencial a las actividades que se realizan por parte de los beneficiarios, Por ejemplo, una de las situaciones dentro del programa es que está prohibido el uso de fertilizantes químicos, y los sembradores, se niegan a dejar de utilizarlos, entonces, aunque en los talleres se les enseña a fabricar fertilizantes orgánicos, muchas veces los sembradores, van y aplican en su parcela los químicos”. (ANEXO I: entrevista).

Los aprendices a cargo de los binomios, usualmente pertenecían a las cinco localidades de trabajo, lo cual facilitaba la coordinación entre éstos, los beneficiarios y los técnicos de Sembrando Vida. Las principales funciones de los jóvenes reclutados en Sembrando Vida eran el monitoreo de las actividades posteriores a la realización de los talleres por parte del binomio, asimismo, se encontraban a cargo de las convocatorias a las reuniones, informando casa por casa de cada sembrador, en los casos en los que no se podía establecer una comunicación por otros medios. Los becarios también se encargaban del pase de lista, el cual se llevaba a cabo antes de comenzar los talleres, debido a que, con base en los lineamientos, es obligación de los sembradores asistir y realizar las actividades del plan de trabajo.

Continuando con los aprendices, estos servían de apoyo en los talleres que impartían los técnicos, al mismo tiempo que participaban y tomaban nota de los mismos. En otras atribuciones, los aprendices entregaban informes sobre la correcta ejecución de las actividades de los sembradores en sus respectivos terrenos de siembra en forma oral, es decir, no existían

reportes escritos. Aunado a lo anterior, cuando se debía recabar información documental, como los planos de los terrenos de siembra o documentos personales de cada sembrador para la inscripción o actualización del padrón del programa, los aprendices debían llevar a cabo esta tarea. Finalmente, cada determinado tiempo, el cual era establecido por el binomio, los 24 aprendices se reunían en el municipio de Tapachula con el objetivo de apoyar en los trabajos administrativos correspondientes a la entrega de reportes escritos por parte del binomio al facilitador de Cacahoatán.

En el caso del técnico social y técnico productivo, generalmente visitaban de manera conjunta las localidades para realizar los talleres, y en aquellas en las que existían dos CAC, se impartían talleres de forma simultánea para después intercambiar las CAC y poder hacer un mejor uso del tiempo. En el caso de otros binomios técnicos de Cacahoatán con los que hubo algunos contactos, era usual asistir cada técnico por separado a las localidades, y cada uno contaba con una agenda distinta a la de su par técnico. Hasta aquí se puede inferir que los procesos de mediación existentes en el programa se encuentran ubicados de manera muy acotada en la relación técnicos-sembradores y técnicos-aprendices por lo que la territorialización del programa queda acotada a las regionalizaciones operativas y las diferenciaciones de cultivos según las zonas, se podría hablar de una territorialización circunscrita a la funcionalidad.

Para poder desarrollar las actividades de cada técnico del binomio, se presentarán por separado cada una de sus funciones.

En primer lugar, el técnico productivo optaba por un plan de trabajo dividido en dos talleres: uno teórico y uno práctico, no obstante, estos no se realizaban el mismo día, por lo que el técnico debía volver una segunda ocasión a la localidad para impartir el taller práctico. Cada taller era impartido de la misma manera en todas las CAC, a excepción de aquellos que se enfocaban en especies endémicas de determinada localidad o cuando, a petición de los sembradores, se requiriera un taller para apoyarlos en la ejecución de sus actividades en la siembra de sus cultivos. Como se mencionó con antelación, el técnico productivo calendarizaba talleres en conjunto con el técnico social, para cada semana. A lo largo de un año, los talleres no podían ser repetidos, es decir, si se realizaba un taller sobre poda, al año, este no podía ser impartido más de una vez en la misma CAC, ya que los talleres se daban en función del proceso de siembra.

Por su parte, la capacitación que recibían los técnicos productivos por parte del programa, estaba calendarizada y se informaba a través del facilitador. Los talleres dirigidos a técnicos eran impartidos por otros técnicos productivos o facilitadores de otros equipos y municipios que contaban con una mayor experiencia y conocimiento en determinado tema. De una agenda de cursos, el técnico productivo debía elegir su asistencia a aquellos que le aportaban el conocimiento necesario para impartir sus propios talleres en las localidades.

Otra de las responsabilidades del técnico productivo dentro del programa, era la de recibir árboles, frutales, maderables o de otras especies, con la finalidad de distribuirlos entre los CAC de las localidades en donde podían ser sembrados; para ello, cada técnico debía informar a un representante de la CAC a la que iría dirigido el insumo, para que pudiera organizar la transportación hasta sus localidades, misma que era cubierta económicamente por la CAC. La entrega-recepción de los insumos se llevaba a cabo en el Vivero Forestal Tapachula, ubicado en Puerto Chiapas, municipio de Tapachula. El Vivero se encontraba administrado por los militares, y existía una coordinación entre estos y el técnico productivo para verificar que la entrega-recepción se llevara a cabo sin inconvenientes. Usualmente la entrega se llevaba a cabo desde las 7 am hasta aproximadamente las 6 pm, debido a que se debían llenar formatos con los datos de todo el proceso de entrega-recepción, así como de los actores involucrados.

Después de la recepción de los insumos, estos eran transportados a los viveros comunitarios de cada localidad en donde eran distribuidos en partes iguales para cada sembrador. Los viveros albergaban las especies a sembrar hasta el momento en que, con base en las condiciones climáticas, era conveniente sembrarlas. Esta decisión era tomada en conjunto por el técnico productivo y las CAC con el fin incorporar a los sembradores al proceso de organización de actividades y de garantizar el apoyo técnico en la actividad de siembra.

Con relación al técnico social, también existía una agenda de capacitación que era expuesta a través del facilitador municipal, no obstante, la dinámica era diferente a la del técnico productivo, ya que existía un grupo denominado ‘formador de formadores’, los cuales eran un grupo de técnicos sociales que recibían una capacitación por parte del programa a través de cursos en línea, material impreso o talleres que se realizaban una vez al mes con el propósito de compartir experiencias. Como su nombre lo indica, un formador de formadores, era un técnico que recibía la información que, a su vez, transmitía a los demás técnicos sociales para impartir

sus talleres. Una diferencia con la capacitación de los técnicos productivos, es que un formador de formadores no debía ser experto en un determinado tema para poder impartir una capacitación.

Debido a lo anterior, si existía alguna duda sobre los temas expuestos en los cursos del grupo formador de formadores, cada técnico debía investigar por su cuenta y aclarar sus dudas de manera personal. A diferencia del técnico productivo que impartían sus talleres con base en el calendario de siembra, el técnico social determinaba los temas a exponer con base en lo que consideraba que era necesario que las CAC aprendieran para complementar la parte productiva del programa. Asimismo, otros temas eran indicados por parte de las jerarquías superiores al coordinador territorial y facilitador, para ser impartidos con base en las necesidades del mismo programa. Finalmente, dado que uno de los objetivos de Sembrando Vida es la regeneración del tejido social, el grupo de formador de formadores proponía la exposición de temas sociales encaminados al cumplimiento de este objetivo.

Los materiales utilizados por el técnico social iban desde trípticos hasta exposiciones con materiales didácticos, mismos que eran solicitados a los miembros de las CAC pero que en muchas ocasiones eran proporcionados por el técnico con sus propios recursos. Otra de las responsabilidades del técnico social era la de supervisar los huertos comunitarios, los cuales eran instalados en los viveros una vez que éstos eran desocupados por los insumos del programa. Los huertos se crearon como una forma de incentivar el cultivo de alimentos para el autoconsumo de las CAC, de la misma manera que se promovía el cultivo de hierbas medicinales de cada localidad, rescatando así algunas de las costumbres sobre el uso de las mismas.

Finalmente, el técnico social se encargaba de organizar las CAC para que estas pudieran llevar a cabo el cambio de directiva, la cual debía renovarse anualmente. A pesar de que los lineamientos del programa establecías que cada CAC debía organizarse para tal fin, los técnicos sociales intervenían como una especie de árbitro que observaba el proceso y se cercioraba de los resultados del mismo.

El hecho de no contar con perfiles especializados en el caso de técnicos sociales supone una carga extraordinaria para estos actores que tienen que llevar a cabo una labor en gran medida autodidacta para adquirir los conocimientos requeridos por los talleres que se les programan desde instancias externas y para desarrollar habilidades de mediación particulares ya que son

los encargados de garantizar la compleja labor de articulación de los actores locales y de inducir los procesos de organización interna de las comunidades.

Es así como cada técnico desempeñaba sus actividades en las cinco localidades antes mencionadas del municipio de Cacahoatán, no obstante, sus talleres tenían objetivos distintos, los técnicos trabajaban conjuntamente con la finalidad de organizar mejor a las CAC en el ámbito social y productivo. Además de lo anterior, el trabajo conjunto reforzaba la coordinación entre el binomio técnico y el programa, así como con los sembradores, ya que estos debían continuar con las actividades derivadas de los talleres. Como consecuencia de la forma de trabajo, los sembradores expresaban mayor interés en asistir a los talleres, no como un requisito para la permanencia en el programa sino como algo que les aportaba un beneficio.

En el caso de este binomio observamos claramente una labor de mediación en una forma de organización particular que sensibiliza a los beneficiarios y las comunidades con la necesidad de llevar a cabo un programa integrado en los aspectos técnicos de cultivo y técnicos de organización.

La asistencia de los sembradores beneficiarios a los talleres sociales y productivos era algo obligatorio, sin embargo, estos tenían derecho de inasistencia por motivos de ‘fuerza mayor’, mismos que hacían referencia a una enfermedad, alguna incapacidad física o eventos relacionados con el mismo programa. El papel de los sembradores en el programa era el de poner en práctica los talleres impartidos por el binomio técnico, por lo tanto, el programa no terminaba con la entrega de insumos, herramientas e impartición de talleres, sino que continuaba con la realización de las actividades por parte de los sembradores en sus respectivas parcelas y en sus comunidades.

Si bien, las actividades del programa se llevaban a cabo de forma comunitaria a través de las CAC, era responsabilidad de cada sembrador poner en práctica lo aprendido en cada taller. Para dicho fin, además del vivero comunitario, se establecieron la biofábrica y la parcela demostrativa. La biofábrica consistía en un espacio adaptado como bodega en donde se guardaban los insumos que eran producto de los talleres, es decir, cuando se impartía un taller sobre fertilizantes orgánicos, éstos debían guardarse en la biofábrica y debían ser supervisados por un miembro de las CAC. A partir de los materiales que se encontraban almacenados en la

biofábrica, los sembradores podían replicar lo mismos en sus parcelas y dar seguimiento a las técnicas aprendidas de los técnicos.

Además de lo anterior, era necesario demostrar que se estaban elaborando y aplicando los insumos de la biofábrica, para lo cual se llevaban a cabo supervisiones por parte del técnico productivo a las parcelas. Sin embargo, en este punto, existía una complicación, ya que en localidades como Benito Juárez El Plan y Bellavista, las parcelas se encontraban a un par de horas de camino hacia las faldas de la montaña, por lo que las visitas por parte del binomio técnico no podían ser frecuentes. En este punto es cuando los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro que pertenecían a las localidades donde se ubicaban las parcelas, eran delegados para la supervisión de las mismas. Lo anterior, ocasionaba molestias a los sembradores, ya que no veían en la figura de los aprendices, la autoridad para llevar a cabo las supervisiones, y frecuentemente, emitían quejas y acusaciones sobre la veracidad de los reportes de los aprendices.

En el caso de las parcelas demostrativas, se trataba de una porción de terreno en calidad de préstamo por parte del sembrador que tuviera su parcela más cercana a la localidad. La parcela era responsabilidad del CAC y debía estar siempre en buenas condiciones, debido a que representaba lo que cada sembrador debía replicar por su cuenta. Las parcelas demostrativas generalmente estaban sembradas a partir del sistema de Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), el cual consistía en un sistema agroforestal en el que se intercalan tres especies: una frutal, una comestible o leguminosa y el maíz. Cada especie intercalada en la misma parcela debía ser compatible con la otra, es decir, existen especies que no pueden crecer a la sombra de otras, por lo que el cultivo de las mismas debía estar bajo la supervisión de los técnicos productivos.

La finalidad del sistema MIAF era la de aprovechar los recursos que se utilizaban para un solo cultivo aplicado en tres. Asimismo, existe una disminución en la pérdida de suelo al utilizar esta técnica ya que evita en gran medida la erosión, siendo una opción más sustentable que ayuda a mitigar los efectos del cambio climático. El MIAF también tiene como beneficio el poder cosechar tres diferentes cultivos, aprovechando un mismo terreno, lo cual es favorable para las parcelas que se encuentran en territorios de difícil acceso y contribuye, además a generar cultivos de autoconsumo junto con las especies cultivadas con fines económicos.

Además del sistema MIAF, las parcelas demostrativas también exponen otro de los sistemas que se trabajan en Sembrando Vida: el Sistema Agroforestal (SAF), en el cual se intercalan especies, maderables, frutales y agroindustriales. La diferencia con el sistema MIAF es que aquí se hace la inclusión de árboles maderables, sin embargo, no en todos los territorios es factible el cultivo de este tipo de árboles, por lo que no todas las parcelas demostrativas exponen sistemas SAF.

Finalmente, las parcelas demostrativas deben contener los datos de la CAC, la localidad donde se encuentra, el sistema que se trabaja y los cultivos que existen, de la misma manera, deben incluir la referencia al programa Sembrando Vida, para indicar que son parte de dicho programa.

CAPÍTULO IV: ESTRATEGIA METODOLÓGICA

A efectos de identificar procesos de mediación con componentes territoriales determinantes, se optó precisamente por un programa considerado de desarrollo social y orientado a áreas rurales marginales, en el supuesto de que en estos casos existe un margen mayor de diferencias entre los sujetos (regiones y actores) objetivo del programa. De este proceso y por el hecho de que Sembrando Vida constaba con cierta documentación referencial se optó por este programa emblemático de las políticas de inclusión del gobierno federal en la presente administración.

Partiendo de los elementos teóricos planteados en el primer capítulo, la estrategia metodológica se orientó a recabar la información oportuna para identificar, por un lado, las especificidades relevantes del caso de acuerdo con las dimensiones centrales del sistema territorial propuestas en el esquema 2, y por otro, a tener la información relevante para dibujar y analizar las etapas de la implementación del programa Sembrando Vida, en particular en lo que se refiere a la construcción de diálogos e intercambios entre los participantes en el programa, que pudiesen originar una mediación entre los planteamientos genéricos y las particularidades de los casos de implementación.

Debido a que se propone el análisis de un proceso con referencias territoriales, se optó por llevar a cabo un estudio de caso, ya que permite analizar con mayor profundidad los elementos y especificidades del programa, asimismo, confiere la posibilidad de observar y explicar factores que estén presentes dentro de las particularidades del caso y estén determinando el rumbo y las decisiones dentro del proceso. Las principales fuentes de investigación como se expondrá a continuación, fueron documentales, entrevista y observación directa, debido a que estas permitían llevar a cabo la triangulación de la información con el propósito de eliminar posibles sesgos en la recolección de información y de las fuentes provenientes.

De acuerdo con García, T. *et al* (2016: 645), “la triangulación consiste en utilizar diferentes técnicas de una misma metodología, de modo que permita evaluar de manera similar los resultados obtenidos, verificando así los hallazgos”. Mientras que la entrevista fue diseñada únicamente para recolectar información no provista por las reglas de operación entre otros documentos, sobre el estudio de caso en específico, este medio nos provee la visión de uno de

los actores involucrados en la operatividad del programa en campo. Por su parte, las fuentes documentales oficiales, proveen la visión y diseño institucional del programa en su conjunto, y finalmente, la observación directa posibilita al investigador presenciar y recolectar información sobre el estudio de caso en campo. Si bien existe la posibilidad de recabar información similar, o desconocida en ciertos casos, triangular la información también permitirá un acercamiento más preciso, detallado y real del proceso en estudio.

4.1. Instrumentos y proceso

Con esta visión de la información relevante para el trabajo, se consideró adecuado para el análisis de la mediación en la implementación territorial a partir de un programa público con características territoriales, plantear la investigación en dos fases, la primera documental y segunda de campo.

En la primera fase, la documental, se consultó el Plan Nacional de Desarrollo de México correspondiente al periodo 2019-2024 del gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación (4T), para conocer los programas derivados de las políticas públicas del sexenio. Asimismo, se consultaron fuentes como el Diario Oficial de la Federación (DOF), en donde se encontraban publicados los lineamientos de los programas y el sitio oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con la finalidad de recabar información relativa a los programas, tales como informes, evaluaciones y estimaciones.

En la primera fase también se realizó una entrevista a profundidad con un técnico del programa que fue seleccionado por su cercanía al campo con el propósito de recabar información más precisa que la encontrada en las fuentes secundarias sobre el funcionamiento y organización del programa ya que además era necesaria una delimitación espacial del trabajo de campo sobre el caso. Esta entrevista fue particularmente relevante ya que en el momento en que se inició el trabajo el programa era de reciente creación e implementación.

En la segunda fase, se realizó un trabajo de campo con una duración de tres meses en los que se utilizó la observación directa, con el objetivo de recabar información empírica sobre el desarrollo de las actividades del programa seleccionado, así como de la interacción entre actores, sin interferencia en las dinámicas habituales de implementación del programa. La observación directa permitió conocer los procesos de mediación e implementación sin intermediarios. Esta

fase de campo fue rediseñada varias veces a causa de la situación de pandemia que había alterado sustantivamente las dinámicas de implementación al limitar las actividades de campo para los promotores del programa y por supuesto a efectos de la investigación. A partir de esta situación se decidió profundizar en el trabajo de las duplas de promotores en los casos seleccionados y se recortó el trabajo con los beneficiarios que en un primer momento se había considerado de forma más amplia.

4.2 Selección y delimitación del estudio de caso: Sembrando Vida en Chiapas

En el Plan Nacional de Desarrollo se identificaron nueve programas que fueron señalados como prioritarios y corresponden al apartado de política social, los cuales son:

1. Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores;
2. Programa Pensión para El Bienestar de las Personas con Discapacidad;
3. El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez;
4. Jóvenes Construyendo el Futuro;
5. Jóvenes Escribiendo el Futuro;
6. Sembrando Vida;
7. Programa Nacional de Reconstrucción;
8. Desarrollo Urbano y Vivienda; y
9. Tandas para el Bienestar

En el caso de los programas de Desarrollo Urbano y Vivienda, y Programa Nacional de Reconstrucción, los apoyos se focalizan únicamente en ciertos territorios del país, es decir, no se trata de una cobertura federal general como en los programas de becas, tandas y pensiones. La población objetivo es únicamente la que cumple con los requisitos en las localidades establecidas como prioritarias, y no en todo el territorio nacional. Por otra parte, en el caso de Sembrando Vida se trata de un programa de cobertura federal que ha sido regionalizado debido a que realiza actividades agroforestales y la implementación del mismo, requiere de insumos y acompañamiento técnico que estén acorde a las características específicas de cada territorio. A efectos de la concepción del territorio socialmente construido, Sembrando Vida es el programa que por sus objetivos de incidir en el modelo de desarrollo de las comunidades, promoviendo una inclusión comunitaria a partir del desarrollo de actividades económicamente rentables y sustentables, se ajustaba mejor a la posible existencia de mediaciones entre las escalas

territoriales y administrativas. Los programas de becas, tandas y pensiones responden a poblaciones objetivo generales en el país de acuerdo a criterios genéricos y los otros dos programas, a pesar de estar regionalizados, tienen un objetivo de corte más sectorial que no involucra la necesidad de articulación con actores locales y un objetivo de generación de cambios en la organización local asociados a la generación de capacidades comunitarias, en este caso a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) que se describirán más adelante.

Con base en la descripción de los programas prioritarios de política social, Sembrando Vida destacó como un ejemplo de implementación regional con diferentes niveles y procesos, en los cuales intervienen diversos actores, un cuerpo de técnicos y administrativos, así como los beneficiarios, quienes llevan a cabo las actividades del programa. Sembrando Vida se posicionó como un caso en el que se pueden observar procesos de mediación a través del enfoque territorial de la política pública, con la participación activa de actores de las diferentes escalas, es decir, federal, estatal, regional y local. Esta articulación vertical se consideró óptima para establecer y probar un marco o modelo analítico con base en evidencia empírica que permita identificar los procesos y actores claves en la mediación dentro de las fases de la implementación. Por otra parte, el que las áreas objetivo sean las prioritarias por su situación de marginalidad, también se consideró central para maximizar las diferencias o situaciones particulares dadas por el territorio y por tanto poder identificar los posibles cambios resultado de la mediación.

Con el propósito de determinar la viabilidad del programa para su análisis y posterior trabajo de campo, así como de establecer una delimitación regional y temporal del mismo, se llevó a cabo en la primera fase de revisión documental mencionada líneas arriba, una revisión de las reglas de operación de Sembrando Vida correspondientes a los años 2019 y 2020, dado que hubo modificaciones en sus lineamientos. La investigación documental se realizó a finales del año 2019 y principios del año siguiente, con la finalidad de realizar trabajo de campo durante el segundo semestre del año 2020.

De acuerdo con las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2020, se estableció que Sembrando Vida se implementaría en todo el país, comenzando con un grupo de estados que se iría incrementando hasta cubrir todo el territorio nacional. Para 2020 se señalaron 20 estados: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango,

Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintan Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, los cuales se dividieron en cinco regiones para su operación. De los estados anteriormente mencionados, se daría prioridad a aquellos que contaran con un alto rezago social¹⁶ con base en las estimaciones del CONEVAL.

Con el propósito de seleccionar un caso representativo del programa, se consideró a cuatro estados de los 20 en los que operaba el programa. Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, que, de acuerdo con CONEVAL, contaban al 2020, con un muy alto índice de rezago social. Finalmente, de acuerdo con la base de datos de CONEVAL por entidad federativa, Chiapas ocupaba el primer lugar a nivel nacional en rezago social, por lo que se determinó que el trabajo de campo se realizaría en dicho estado.

No obstante lo anterior, a finales de 2019 inició la pandemia de COVID que afectó a México de manera directa a partir del 2020 y derivó en una cuarentena nacional a partir el mes de marzo, con la consiguiente afectación de las actividades del programa Sembrando Vida y por consiguiente el trabajo de investigación. Posteriormente, las actividades económicas, académicas, personales y de toda índole, se fueron retomando progresivamente y con medidas sanitarias importantes, por lo que el trabajo de campo se realizó hasta el segundo semestre del año 2021 y con objetivos reducidos respecto al planteamiento inicial, como se planteó líneas arriba.

4.3 Entrevista y fuentes secundarias

Una vez determinada la entidad federativa, fue necesario acotar el estudio de caso a un territorio en específico, ya que las reglas de operación del programa establecían a Chiapas como parte de una gran región que abarcaba también al estado de Oaxaca. Para identificar los territorios objeto de intervención se buscó entrevistar a funcionarios públicos que operaran en

¹⁶ De acuerdo con el CONEVAL, el índice de rezago social se obtiene a partir de cuatro indicadores: educación, servicios básicos, vivienda y salud. Los resultados se expresan en grados de rezago que van desde muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

*Fuente: Datos de CONEVAL recuperados de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>.

esa área, ya que éstos tendrían el conocimiento de la organización geográfica para la implementación del programa.

Cabe mencionar que, debido a la pandemia, mi domicilio se encontraba en la ciudad de Tapachula, Chiapas en donde se ubicaba la oficina de Sembrando Vida, por lo que acudí para solicitar una entrevista a profundidad con uno de los técnicos, que son quienes realizan las actividades en campo con los beneficiarios del programa. La transcripción de la entrevista completa se encuentra en el Anexo I. Esta estrategia permitió contar con información directa de estos interventores técnicos que cuentan con la experiencia directa de interacción con los beneficiarios del programa y tienen el registro de las comunidades y grupos con los que se trabajan los diferentes aspectos contemplados en el programa. Estos técnicos son los operadores en campo del programa, es decir, el eslabón de mediación directa con los beneficiarios de Sembrando Vida.

Además de la entrevista, en el primer semestre del 2020 se publicó en la página *web* oficial de CONEVAL, ‘La evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Sembrando Vida’, un informe que constaba de mayor información y análisis sobre el programa, así como información adicional en los anexos, tal como la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) de 2019. Esta fuente se consideró particularmente ilustrativa para identificar aspectos centrales del diseño y concepción del programa. (Véase ANEXO II) y tener un referente más claro de los posibles espacios de cambio ya identificados como oportunidades en la evaluación y de los marcos referenciales del programa.

De la lectura de estas fuentes de información sobre el programa se obtuvo la siguiente información general sobre la organización de la intervención en Sembrando Vida, particularmente importante para delimitar la investigación e identificar a todos los actores articulados en la operación concreta del programa:

- Existe una coordinación regional que abarca los estados de Chiapas y Oaxaca, sin embargo, el estado de Chiapas está dividido en cuatro territorios, es decir, la regionalización responde en primera instancia a una delimitación administrativa alineada con las unidades estatales y posteriormente a espacios geográficos que permiten la cobertura por parte de los promotores.

- Cada territorio aglomera un determinado número de facilitadores, usualmente existe un facilitador por municipio, de nuevo se retoma la delimitación administrativa para facilitar la gestión.
- Las actividades del programa se llevan a cabo a través de un binomio técnico que consta de un técnico social y un técnico productivo (binomio) que de forma coordinada trabajan con las comunidades o grupos de usuarios.
- Cada técnico tiene a su cargo 24 aprendices del programa federal Jóvenes Construyendo el Futuro como estrategia de complementación entre programas prioritarios para la inclusión y generación de capacidades en los grupos vulnerables
- Cada técnico diseña su ruta de trabajo con base en la ubicación geográfica de los beneficiarios que le corresponden, ya que se deben hacer visitas de trabajo constantemente para dar seguimiento a las actividades
- Por lo general, cada municipio cuenta con un grupo aproximado de 10 técnicos o 5 binomios a cargo de un facilitador.

El territorio seleccionado de los cuatro del estado de Chiapas fue el de Tapachula, dada su viabilidad en cuanto al acceso a las comunidades y por su diversidad geográfica y de cultivos. A su vez este territorio incluye el municipio de Cacahoatán, el cual cuenta con sierra y planicie y por tanto presenta una diversidad de situaciones de intervención. Teniendo en cuenta esta heterogeneidad se seleccionó como universo de observación el territorio asociado a un binomio técnico, el cual se observaría en su ruta a través de las localidades de Ejido Faja de Oro, Ejido El Carmen, Fracción las Nubes Guatimoc, Bellavista y Ejido Benito Juárez el Plan. (Véase la ubicación en el mapa del Anexo III).

4.4 Trabajo de campo

El trabajo de campo, tuvo una duración de 12 semanas, del 16 de agosto al 09 de noviembre de 2021. Debido a las condiciones climáticas y de los caminos y carreteras, se tuvo que esperar hasta esa fecha para que fuera posible visitar todas las comunidades de la ruta. Los tres meses de duración se determinaron a partir del presupuesto disponible para realizar el trabajo de campo y los calendarios de cultivo de los sembradores beneficiarios de Sembrando Vida. Asimismo, las actividades y observaciones en general, quedaron registradas en una bitácora de campo que a continuación se presenta.

- Semana 1 (16 de agosto – 20 agosto):

Se realizó una presentación presencial con el equipo de trabajo del municipio de Cacahoatán, Chiapas. El equipo estaba formado por 10 técnicos divididos en cinco binomios, mismos que estaban conformados por un técnico social y un técnico productivo. A cada binomio le correspondía una ruta que aglomera un conjunto de comunidades en donde se ubican sembradores que forman parte del programa Sembrando Vida. Los sembradores están a su vez organizados por Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), con la finalidad de realizar las tareas que dicta el programa y administrar los recursos que les brinda. Los talleres del programa se imparten por CAC, sin embargo, cada sembrador debe realizar la actividad correspondiente en sus terrenos. El objetivo de la presentación era que los técnicos tuviesen información sobre el objetivo de la investigación, así como establecer un contacto directo con los involucrados en la operación del programa ya que serían los facilitadores de la obtención de información en campo.

Posterior a la presentación, fui asignada a un binomio técnico que tiene a su cargo cinco comunidades: Faja de Oro, El Carmen, Fracción las Nubes Guatimoc, Bellavista y Benito Juárez el Plan. De las comunidades asignadas, las primeras tres eran de fácil acceso, sin embargo, Bellavista y El Plan, se encontraban en la zona alta del municipio, por lo que existió una complicación para poder asistir a los talleres, dada la escasez y periodicidad del transporte, así como las características del camino y la lejanía respecto a la zona urbana del municipio de Cacahoatán.

Durante la primera semana se asistió a una junta semanal que generalmente se llevaba a cabo los días lunes en donde se presentaron los avances de las actividades realizadas, así como los conflictos o problemáticas de los sembradores, también, se planearon los talleres que se impartirían, entre otros asuntos generales de coordinación y organización. También se viajó a la comunidad de Alpujarras con otro binomio del equipo de Cacahoatán con la finalidad de apoyar en un taller productivo, mismo que consistió en enseñarle a los sembradores como preparar Biol, un fertilizante orgánico que posteriormente aplicarían en sus cultivos.

En esta primera semana, se les informó del trabajo de campo que se realizaría y todo el equipo de Cacahoatán firmó un consentimiento informado, ya que, aunque sólo se estaría trabajando con un binomio, la información que se compartiría por medio de la observación directa que se estaría

llevando a cabo era competencia de todo el equipo. Asimismo, al asistir a todas las actividades del binomio, también se asistiría a las juntas semanales de todo el equipo, incluyendo actividades con sembradores en los que se requiriera de los 10 técnicos. La posibilidad de asistir a estas reuniones generales fue importante para tener una visión más amplia e identificar situaciones compartidas y particulares en la implementación del programa.

- Semana 2 (23 de agosto – 26 de agosto):

A lo largo de la segunda semana de trabajo de campo, se visitaron las comunidades de El plan y Bellavista, en las que se realizaron reuniones de las CAC para impartir talleres sobre ahorro, a cargo de la técnica social, mientras que la técnica productiva impartía un taller teórico sobre cultivo de hongos. En dichas reuniones, el binomio me presentó como una observadora externa del programa, alguien que no estaría participando en las actividades y tampoco intervendría en el trabajo del binomio. La presentación fue necesaria, debido a que los sembradores creían que mi presencia se debía a la supervisión de los sembradores por parte del gobierno para retirarles el apoyo del programa, aquí fue fácil identificar la barrera de confianza a la que en diferentes ocasiones habían aludido los técnicos. Asimismo, conocí, a los becarios del programa, quienes forman parte de otro programa federal llamado, Jóvenes Construyendo el Futuro. Los becarios apoyan a los binomios con tareas administrativas entre otras, y pertenecen a la comunidad en donde están establecidas las CAC, ya que ello ayuda a los binomios de técnicos a dar seguimiento a ciertas actividades con los sembradores sin necesidad de visitar personalmente a las comunidades y genera confianza por ser el intermediario un miembro de la propia comunidad.

Los talleres y actividades que se llevaron a cabo en las comunidades, duraban aproximadamente desde las 6 am, hora de partida hacia las CAC, y hasta las 5 pm, hora de llegada desde las CAC al punto de partida. Todos los sembradores pertenecientes a las CAC debían asistir a todos los talleres, fueran sociales o productivos, por esta razón se visitaba a las comunidades en diversos días.

- Semana 3 (30 de agosto – 03 de septiembre):

En la semana tres, se visitaron las comunidades de Faja de Oro y Guatimoc, con la finalidad de seguir con los talleres sobre ahorro y, en el caso del taller productivo, este varió dependiendo

de la comunidad, ya que cada grupo cultiva especies vegetales diferentes entre sí, ello debido a que varían la altura, la humedad y el tipo de clima, por lo que los talleres sobre cultivos se adaptan y refieren a las especies óptimas para cada lugar, sin embargo, los talleres sobre fertilizantes, poda o técnicas de cultivo en general, son los mismos ya que estas técnicas son transversales a los sembradíos que se promueven en la región.

Se realizó la junta semanal en la que se advirtió de nuevos talleres sociales; cabe mencionar que los técnicos productivos asisten a cursos y talleres que otros técnicos del programa, con mayor conocimiento y experiencia, les imparten. En el caso de los técnicos sociales, se les indican ciertos temas y en ocasiones ellos mismos realizan la investigación que requieran sobre el tema y generan sus propios materiales.

- Semana 4 (06 de septiembre – 10 de septiembre):

Se visitó la comunidad de El Carmen para continuar con los talleres sociales y productivos. Por otra parte, se llevó a cabo una reunión en Faja de oro con las técnicas sociales del grupo de Cacahoatán, ya que comenzaron a organizar un tianguis productivo en el cual los sembradores de las CAC's del grupo de cinco binomios, pudieran vender sus productos. La organización del tianguis incluyó la colaboración de becarios y sembradores, quienes tuvieron que montar sus propios espacios desde cero, usando materiales como bambú y palma entre otros.

- Semana 5 (13 de septiembre – 17 de septiembre):

Durante la semana cinco, se realizó un taller de un día en la comunidad de Alpujarras, en Cacahoatán, mismo que se impartió a técnicos sociales y facilitadores de diversos municipios, con la finalidad de capacitarlos para impartir talleres en sus comunidades. El tema del taller fue 'Trabajo Común Organizado para el cooperativismo'.

Posterior al taller, se visitaron las comunidades de Bellavista y El plan para impartir dicho tema y continuar con el taller práctico del cultivo de hongos.

Se asistió a la reunión semanal para ver los avances de los talleres y de la organización del tianguis productivo, mismo que se visitaba regularmente a lo largo de la semana.

- Semana 6 (20 de septiembre – 24 de septiembre):

En la semana seis, se asistió a diversos talleres productivos en el municipio de Tuxtla Chico. Se observó que cuando los talleres se referían a temas orientados a los técnicos sociales, los técnicos productivos no asistían y viceversa, por lo que fue necesario elegir a qué técnico acompañar durante el día, ya que mientras un técnico tomaba un taller, el otro realizaba otra actividad, es decir, ello no significaba un día libre para alguno de los técnicos. En ese sentido, se trató de equilibrar, en la medida de lo posible, la asistencia al mismo número de actividades con los sociales que con los productivos.

Se asistió a la reunión semanal del equipo.

- Semana 7 (27 de septiembre – 01 de octubre):

A lo largo de la séptima semana se asistió a las comunidades de Faja de Oro, El Carmen y Guatimoc, en donde se llevaron a cabo los talleres sociales y productivos correspondientes. Además de lo anterior, se visitan los viveros comunitarios en los que se siembran y cosechan hortalizas, flores y verduras.

Se abrió el tianguis productivo que se estableció en Faja de Oro y se llevó cabo una ceremonia de apertura con los sembradores y el equipo completo de binomios de Cacahoatán.

- Semana 8 (04 de octubre – 08 de octubre):

Durante la semana ocho se realizó una ceremonia de fin de la cosecha en la comunidad del Platanar del municipio de Cacahoatán. La ceremonia consistió en una exposición de los productos que se cosecharon durante el año, asimismo, se realizó un programa cultural con bailables de la región.

Se llevó a cabo la reunión semanal.

Se visitaron las comunidades de Bellavista y El plan en donde se llevaron a cabo talleres productivos sobre la poda de los árboles frutales.

- Semana 9 (11 de octubre – 15 de octubre):

Se llevó a cabo la reunión semanal.

Se realizó una reunión con becarios durante tres días seguidos con la finalidad de armar y actualizar los expedientes de los sembradores y beneficiarios del programa Sembrando Vida. Durante las reuniones, se tuvo acceso a la plataforma nacional del programa a la cual se suben reportes sobre los avances del programa y mediante la que se lleva un control de las actividades de los sembradores.

Se llevó a cabo una reunión con las CAC de Guatimoc con la finalidad de amonestarlos debido a que utilizaron fertilizantes químicos, mismos que están prohibidos en el programa.

- Semana 10 (18 de octubre – 22 de octubre):

Se realizó la reunión semanal.

Se recibió la visita del equipo de comunicación social del gobierno federal, el cual tenía la finalidad de grabar una cápsula informativa sobre el programa en territorio, grabando parcelas, viveros y testimonios de sembradores. Una de las localidades elegidas fue la del binomio con el que trabajé: El Plan.

- Semana 11 (25 de octubre – 29 de octubre):

Se realizó la reunión semanal.

Se llevó a cabo un recorrido durante la semana a otras comunidades pertenecientes a la ruta de un binomio del municipio de Tapachula. La técnica productiva de Cacahoatán prestó apoyo para realizar talleres sobre diversos temas productivos.

- Semana 12 (lunes 01 de noviembre – viernes 05 de noviembre):

Se realizó la reunión semanal.

Se visitaron por última vez las comunidades de Bellavista y El plan, así como las de Faja de Oro y Guatimoc. Durante la semana se observó el cambio de directiva de las CAC y el cierre del tianguis productivo de Faja de Oro, ya que la concurrencia de compradores era baja y el costo por bajar los productos de las comunidades más alejadas era elevado.

- 08 y 09 de noviembre:

Se asistió a la reunión semanal en la que se agradeció el apoyo brindado al trabajo de campo y, se realizaron dos entrevistas más para resolver algunas dudas que surgieron de la observación directa llevada a cabo.

En el proceso de realización del trabajo de campo se obtuvieron por lo tanto la observación propia respecto a las categorías planteadas en el esquema 5 como ejes de construcción de un análisis sistemático del proceso de mediación territorial.

Finalmente, con base en la información detallada en la bitácora de campo, la información derivada de la entrevista y los recursos documentales del programa Sembrando Vida, se recabó la información necesaria y específica del estudio de caso para llevar a cabo el análisis.

CAPÍTULO V: MODELOS DE ANÁLISIS EN LA MEDIACIÓN TERRITORIAL

A partir de la descripción del proceso de implementación del programa Sembrando Vida en Cacahoatán, Chiapas, a continuación, se presentará de manera sistemática la aplicación del modelo de análisis propuesto para la mediación territorializada, integrando la información obtenida en fuentes secundarias y en el trabajo de campo.

5.1 La implementación territorial de Sembrando Vida

En la parte organizacional del programa Sembrando Vida existe una jerarquía vertical de mando que va desde la Secretaría de Bienestar hasta los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro, si bien estos últimos no forman parte del programa a partir de una contratación formal, las líneas de operación del programa los toman en cuenta como parte de las actividades que se despliegan, y en la práctica, para el caso de las cinco localidades que forman parte de una de las rutas del programa en el municipio de Cacahoatán, los técnicos les han delegado tareas de supervisión y monitoreo en la etapa final del proceso de implementación. En esta interacción podrían ubicarse dos puntos de modificación o adaptación referencial relacionados, el primero con la utilización de las redes de los aprendices para vincular a los sembradores y miembros de las comunidades al proceso operativo del programa (participación en actividades y colaboración comunitaria) y el segundo en la posible adaptación el proceso de transmisión de información para mejorar la comunicación técnicos-beneficiarios.

Por otra parte, se puede determinar que se trata de un programa cuya implementación puede ser analizada desde el enfoque territorial de la política pública debido que cuenta con los siguientes elementos: 1) en el ámbito productivo, existen actividades que están enfocadas al tipo de cultivo de cada localidad, es decir, con base al medio físico que incluye el tipo de suelo, clima, altura, entre otros factores; 2) en el caso de las actividades en el ámbito social, el técnico se basa en la historia, la cultura y los valores para identificar y desarrollar los talleres que deberán ser impartidos a los sembradores, ya que, como se mencionó en los hallazgos, los técnicos sociales deciden el tema de sus talleres, a excepción de aquellos temas que son sugeridos por el grupo de formador de formadores. Por lo tanto, en estos dos aspectos hay una adaptación a las

especificidades de las comunidades con las que se trabaja en lo referente a sus elementos tangibles e intangibles en los factores y recursos y la organización de los actantes.

En el caso del factor económico, este es intrínseco al programa, ya que Sembrando Vida está enfocado en población con ingresos económicos por debajo de la línea de pobreza rural y por tanto considera una de las situaciones distintivas de la comunidad, y uno de sus objetivos es mejorar los ingresos de los sembradores (beneficiarios). Finalmente, los actores, son aquellos que participan en el proceso de implementación en dos formas: la primera de ellas es como actores visibles y activos en campo, y la segunda, es como actores que no se encuentran en campo y no participan de forma operativa, pero inciden en el proceso de implementación al formar parte del mismo en un nivel jerárquico diferente. En este sentido podríamos construir la interacción desde los sembradores hasta los responsables regionales ya que estos últimos reciben a través de las instancias intermedias de implementación información sobre los posibles ajustes referenciales necesarios para operar eficiente y eficazmente en campo.

Los elementos que constituyen al territorio como un espacio socialmente construido, no sólo se encuentran presentes en el proceso de implementación, sino que están determinando la operatividad del programa. En este sentido, se puede apreciar la importancia del proceso de implementación, dado que, no representa una simple traducción y puesta en marcha del diseño de una política pública y del programa que proviene de esta. Debido a lo anterior, la ruta diseñada es modificada y adaptada con base en consensos que se construyen en cada etapa y nivel del proceso de implementación con el propósito de cumplir con los objetivos del programa, mismos que no pueden sufrir modificaciones durante el proceso y deben ser alcanzados aún y cuando la ruta sea modificada.

Con base en lo anterior, se habla de una implementación territorial del programa Sembrando Vida, iniciando desde la elaboración de los padrones de beneficiarios y el diseño de las rutas de intervención por parte de los binomios de técnicos. Asimismo, se determina como un proceso, no sólo porque se pueden identificar diversas etapas dentro de esta fase de política pública, sino porque al poder precisar un comienzo y una conclusión de la acción de la política, se puede hablar de un ciclo que, al finalizar, vuelve a donde empezó. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en las reglas de operación, mismas que se modifican cada año de acuerdo con el aprendizaje que se obtiene al finalizar cada proceso de implementación, por lo tanto, los

lineamientos publicados en 2019 han sido ajustados y en algunos casos corregidos con base en el primer año de operación del programa. Este proceso de modificación constituye una recodificación del referente general como parte del proceso de retroalimentación de la política a partir de los obstáculos planteados por las particularidades y el referente locales.

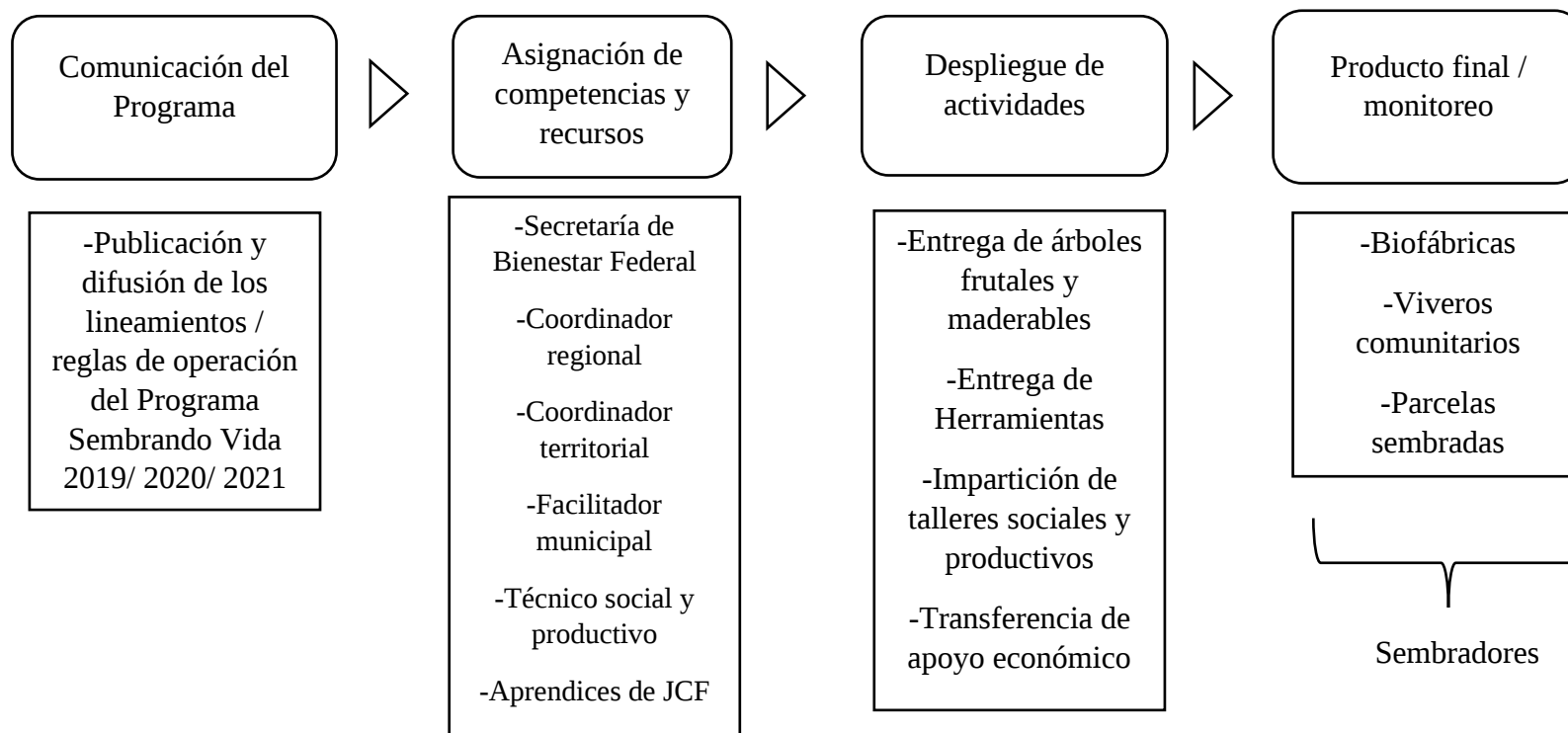
Al dividirse por etapas, el proceso de implementación, se pueden analizar los elementos que intervienen en cada etapa, y a su vez, cómo estos interactúan entre sí a lo largo del proceso, tomando en cuenta que al existir una jerarquía vertical que va desde lo federal a lo municipal, la implementación se va desarrollando por niveles, lo cual permite ubicar en una especie de ‘mapa’ los consensos que se construyen a lo largo del proceso, los cuáles serán denominados como mediación.

En el esquema 6, en el que se presenta el esquema de las etapas del proceso de implementación con base en el programa Sembrando Vida, se observan los elementos principales de cada etapa del proceso de implementación. La primera etapa comienza con la publicación de las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual da comienzo de manera formal al programa. A pesar de que los lineamientos establecen los objetivos del programa, describen a los actores y sus atribuciones, señalan a la población beneficiaria del programa y enmarcan las actividades que se llevarán a cabo, corresponde a las etapas posteriores materializar las reglas de operación en acciones y sujetos concretos. Como se observa también, se señalan los lineamientos del año 2019, 2020 y 2021 respectivamente, ello debido a que se realizaron modificaciones con base en dos eventos principales: el primero de ellos, la evaluación con trabajo de campo por parte de CONEVAL publicada en 2020 y el segundo, el aprendizaje que se obtuvo de la implementación del programa en su primer año.

Las recomendaciones que llevó a cabo CONEVAL con base en entrevistas a los diferentes actores del programa, principalmente a los técnicos productivos y sociales, así como un análisis de la MIR¹⁷, llevaron a incorporar, primero, modificaciones enfocadas en el objetivo general y los objetivos específicos del programa, ya que estos últimos se apreciaban aun planteados de forma general y con una vinculación no tan directa hacia el objetivo general. Del 2020 al 2021, la preocupación fue orientada de otra forma y se pueden apreciar los

¹⁷ Véase Anexos.

Esquema 6: Implementación territorial de Sembrando Vida



Fuente: Elaboración propia

cambios en lo que respecta a la descripción de los actores que implementan el programa, es decir, se detallan sus atribuciones y la formación y experiencia con la que deben contar para poder ser contratados. Asimismo, se describe y detalla el papel de los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro.

En esta primera etapa podemos identificar entonces un proceso de ajuste en la definición del propio referente global por parte de los actores involucrados en la construcción del mismo y una segunda etapa de ajuste más operativo, relacionado con elementos aportados desde los referentes y funcionamientos locales que llevaron a definir competencias y perfiles como base de las actividades de la segunda etapa.

En cuanto a la segunda etapa, se llevó a cabo la designación y contratación de los actores que se encargarían de la implementación del programa en diferentes niveles, siendo el nivel municipal en donde se encontraría el personal operativo, mientras que, en el nivel federal y estatal, se encontrarían los actores enfocados en realizar actividades enfocadas en lo político y administrativo. En esta etapa, no solo se asigna el recurso económico que se entregará a los sembradores, sino que también se toma en cuenta los salarios de quienes forman parte del programa, y la asignación de los apoyos en especie. Es esta segunda etapa se puede hablar de una preponderancia del referente global en los aspectos administrativos, pero de una intervención decisiva a nivel local, como menciona de manera puntual el informante de la entrevista referida en el anexo I, cuando menciona que además de los resultados de las pruebas se consideraron elementos relacionados con las redes locales para decidir las contrataciones. Claramente los funcionamientos locales se incorporan aquí en la implementación identificándose de nuevo como un punto de mediación-adaptación de acuerdo a los funcionamientos particulares en un territorio concreto.

En una mención especial, cabe destacar nuevamente a los aprendices, quienes no se encuentran contratados por parte del programa, sino que, en función de los lineamientos del programa al que pertenecen, se capacitan en Sembrando Vida y les son asignadas sus competencias y limitaciones con respecto al personal que sí cuenta con un contrato. Por otra parte, la remuneración económica que reciben, es por medio de transferencia bancaria (Banco del Bienestar) y proviene de los recursos asignados a Jóvenes Construyendo el Futuro, por lo que, ningún otro recurso es destinado a la realización de sus actividades.

Para la tercera etapa, se hace entrega de los apoyos económicos por medio del sistema de transferencias del Banco del Bienestar, se entregan los insumos del programa a los sembradores, mismos que corresponden a las herramientas, árboles frutales y maderables, así como semillas y otras especies. En el caso de Cacahotán, el café era uno de los cultivos principales en tres de las cinco localidades, mientras que en Bellavista y Benito Juárez el Plan, los cultivos se diversificaban. Con relación a la impartición de los talleres sociales, estos consistían en la exposición de temas en donde existía un intercambio de saberes, con base en los valores, tradiciones y costumbres de los sembradores, y el conocimiento y formación de los técnicos. Lo mismo ocurría con los técnicos productivos, en cuando a las técnicas de cultivo y manejo de especies, así como la práctica de los sistemas MIAF Y SAF. El proceso de mediación en esta etapa presenta aristas más complejas puesto que la mediación puede verse en dos planos, uno de corto plazo en lo que se refiere a la participación en las actividades del programa de trabajo acompañado por los mediadores que implementan Sermbrando Vida. El segundo plano tiene que ver con el impacto esperado a mediano y largo plazo que a la luz de la incidencia sobre las prácticas productivas y las formas de organización y modos de vida de los sembradores suponen un proceso de cambio comunitario, en algunos casos podría considerarse una incipiente innovación social. Para determinar de forma puntual estos dos aspectos es para lo que se había previsto el trabajo con beneficiarios, además sería recomendable tener una observación diacrónica para recurrar la evolución temporal de los referentes como se tiene para el caso de la modificación de los documentos rectores del programa.

En el primer aspecto de corto plazo la participación de los sembradores depende en gran medida de la relación establecida con los integrantes de su binomio técnico. En el caso del binomio observado el alto grado de integración de los dos técnicos se refleja en un planteamiento más integral de los proyectos con la complementariedad de los aspectos productivos y sociales, esta mediación proyecta una visión integral de la intervención originada a partir de la forma de operación de los actores implementadores en campo.

Finalmente, en la cuarta etapa se encuentra la conclusión y el producto final, que corresponden en primer lugar a la realización de las actividades derivadas de los talleres, principalmente en el ámbito productivo. En primer lugar, la creación de las biofábricas y de los insumos que en esta se generarían; en segundo lugar, la creación y mantenimiento de los viveros, en los cuales se

protegerían y desarrollarían las especies hasta el momento de la siembra; y las parcelas sembradas, las cuales corresponden a la totalidad de actividades realizadas y enseñanzas derivadas de los talleres, puestas en práctica. Sin embargo, en la última fase, también se señala un apartado de monitoreo, lo cual, para el programa, se refleja en la supervisión que se realiza de las parcelas sembradas, para corroborar el cumplimiento de las actividades del programa, lo cual permitiría a los sembradores tener derecho al apoyo económico mensual y continuar perteneciendo al programa.

5.2 Análisis de la mediación

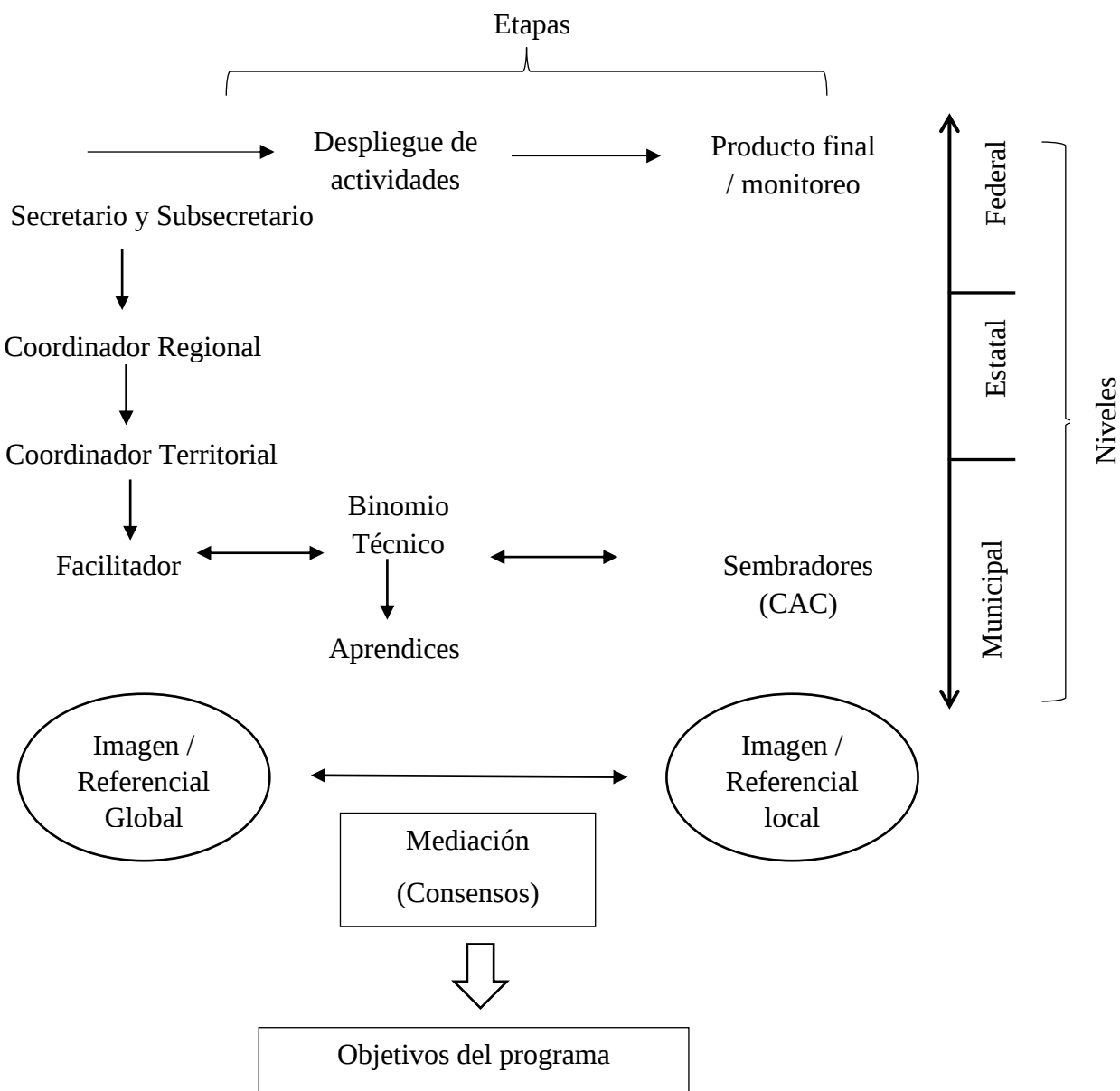
Toda vez que se tienen ubicada cada etapa del programa Sembrando Vida, con sus respectivos componentes empíricos, se pueden identificar las mediaciones y los actores que las llevan a cabo.

Siguiendo con las etapas de la implementación, se pueden ubicar los diferentes actores que intervienen en el proceso. Posterior a la publicación de los lineamientos y asignación de competencias y recursos, en la tercera etapa se encuentra la acción del programa, en donde se pueden observar los actores operativos, que interactúan con el territorio y que son visibles en campo: coordinador territorial (territorio Tapachula), facilitador de Cacahoatán, binomio técnico (una ruta, cinco localidades) y aprendices.

La mediación, es aquella que se construye a partir de la interacción entre los actores en los diferentes niveles del proceso de implementación, consiste en la contraposición de dos referencias o imágenes de la realidad, las cuales están determinadas por los actores que se involucran en el proceso y que poseen la capacidad de impulsar su determinada referencia o imagen, es decir, en el caso del programa Sembrando Vida, podemos encontrar a los actores institucionales quienes llevan a cabo la implementación y toman decisiones, y a los beneficiarios, de quienes el programa depende para su funcionalidad, ya que son éstos quienes deben realizar las acciones que hacen que los objetivos se cumplan. Por lo tanto, ambas partes poseen la capacidad de implantar sus propias realidades.

Se hace mención a una mediación territorializada, debido a que esta se lleva a cabo a través del proceso de implementación, el cual, como se mencionó, está siendo determinado por el territorio

Esquema 7: Mediación Territorial



Fuente: Elaboración propia

En el esquema 7 se pueden observar las dos últimas etapas del proceso de mediación, en las cuales se enfocará el análisis debido a que la información empírica apunta directamente a las mismas con base en el trabajo de observación en campo a nivel municipal, y, por otro lado, debido a que las actividades encaminadas al cumplimiento de los objetivos, encuentran su núcleo en estas fases. Tal y como se aprecia en este último esquema están presentes los niveles de la escala político – administrativa, correspondiente a los órdenes de gobierno en México, y la posición de los actores en el proceso de implementación.

Comenzando con la jerarquía superior del programa, se encuentra la Secretaría de Bienestar, titular de la SEBIEN, a la cual el programa está adscrito, sin embargo, quien prosigue esta cadena jerárquica es el subsecretario, responsable de la operación y coordinación del programa y titular de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural. Ambos actores se encuentran en un nivel no visible de campo y forman parte del círculo de élites administrativas, que de acuerdo con Muller (2009), son quienes representan el sistema global, en este caso, al estar posicionados en el nivel federal, son parte de la referencia global, y sus marcos de mediación se encuentran dentro de este nivel y en lo institucional y jurídico. Tal y como lo mencionan las reglas de operación, sus actividades se basan en la coordinación y supervisión de los demás actores en la cadena jerárquica, así como en la construcción de acuerdos formales en beneficio del programa.

A los actores anteriormente mencionados, se les puede ubicar en el segundo círculo de decisión, el cuál menciona Muller (2009), pertenece a las secretarías de Estado y estaría recayendo en sus titulares. El Secretario y Subsecretario no se encuentran en la etapa de despliegue de actividades, sino que transitan entre las dos primeras etapas de la implementación y transmiten la información y las directrices a los actores inferiores de la cadena jerárquica, por ello se ubican debajo de la línea que direcciona sus decisiones hacia las dos últimas etapas del proceso.

En relación al Coordinador regional, se trata de un actor más cercano a campo, sin embargo, no está dentro del segundo círculo de decisión, y tampoco forma parte de una élite administrativa. Este actor es más cercano al grupo de los profesionales, sin pertenecer en su totalidad a él, ya que se trata de una persona con el perfil técnico, académico y la experiencia necesaria para coordinar y supervisar de cerca las actividades de campo, no obstante, realiza sus funciones, en su mayoría, a través del coordinador territorial, ya que cada región en la que está dividido el

programa, llega a abarcar dos o más estados de la república, por lo tanto, no es un actor visible en campo en lo que respecta a las dos últimas etapas del proceso de implementación. El coordinador regional se ubica en el nivel estatal, como parte de la línea a través de la cuál continúa el tránsito de las directrices e información general del programa.

Por su parte el coordinador territorial, el cual tiene a su cargo facilitadores de diversos municipios, entre ellos el de Cacahoatán, se posiciona en un nivel intermedio entre lo estatal y lo municipal, ya que su función es ser el enlace entre las directrices que transitan de jerarquías superiores y las actividades puntuales en campo. El coordinador territorial lleva a cabo reuniones con los facilitadores a través de las cuales recaba la información sobre los problemas y los retos que representa el trabajo en campo, asimismo, el coordinador transmite los lineamientos sobre tareas que no se encuentran establecidas en las reglas de operación pero que fueron decididas por jerarquías superiores. Su labor principalmente es la de informar sobre los trabajos en campo y tratar de dar solución a determinados conflictos, sin embargo, estas soluciones no se observan como resultado de un consenso o mediación sino como tomas de decisión directas por parte de las élites administrativas del programa o lo que las reglas de operación determinen de manera explícita.

El coordinador territorial se reúne además con los binomios técnicos para corroborar los informes de los facilitadores y para organizar en conjunto actividades en respuesta a necesidades que puedan surgir durante la implementación del programa, como propuestas para complementar las tareas asignadas. Este actor se ubica en un tránsito hacia la etapa de despliegue de actividades dentro de la etapa de implementación, ya que no forma parte de la operación de las mismas, pero participa de forma indirecta a través de la organización de su equipo de técnicos y facilitadores, y su base está establecida en el territorio del cual está a cargo. En cuanto al papel de mediador, se observa que se trata de un profesional con experiencia en el campo, especialmente en los cultivos de café, y se trata de un referente territorial con amplio conocimiento sobre el ramo de la agricultura no solo en el estado de Chiapas, sino también de México. Los consensos que construye son a nivel institucional y entre sectores afines, como empresas privadas y organizaciones civiles.

El facilitador municipal, con base en los lineamientos del programa, cuenta con los recursos y el enlace directo tanto con el coordinador territorial, como con los binomios técnicos y los

sembradores, ya que de acuerdo con los reportes que recibe de los técnicos, las reuniones que lleva a cabo semanalmente con estos y las visitas a campo para supervisar y corroborar los informes de los técnicos con los avances en campo, tiene un acercamiento directo al territorio y con los sembradores, mismos que en diversas ocasiones se acercan al facilitador para exponer sus inquietudes. Esta posición lo convertiría teóricamente en uno de los mediadores principales del programa, a pesar de no estar involucrado de manera operativa en campo, ni realizar ninguna actividad en conjunto con técnicos o sembradores. No obstante lo anterior, se observó que en la práctica, el papel del facilitador es el de informar y transmitir las directrices que los binomios técnicos deben aplicar, sin construir o generar consensos de ningún tipo. Lo anterior se pudo apreciar en diversas ocasiones cuando los sembradores no estaban de acuerdo con determinadas actividades que debían realizar y lo expresaban directamente con el facilitador, quien únicamente respondía que las directrices debían cumplirse al pie de la letra.

De acuerdo con la observación directa de las actividades del facilitador y el análisis de las reglas de operación, se puede ubicar a este actor en el nivel municipal, transitando a la fase de despliegue de actividades sin llegar a realizar de manera operativa ninguna acción del programa. A pesar de que el facilitador también contaba con la facultad de llevar a cabo acuerdos institucionales, éstos fueron delegados en varias ocasiones a los técnicos, quienes fungían como enlaces del facilitador para construir este tipo de acuerdos. En el esquema 7, se puede observar una línea bidireccional entre el facilitador y los técnicos, haciendo referencia a la facultad de construir consensos y de ser el enlace directo entre lo referencial global y lo referencial local, sin embargo, en la práctica, estas facultades no son empleadas.

Por su parte, el facilitador de Cacahoatán, cuenta con una profesión que no está dirigida o relacionada al campo, no obstante, sí cuenta con experiencia en el cultivo y comercialización de plantas de café, aunque, con base en lo anterior, no podría situarse en un grupo de mediadores profesionales, pero sí podría describirse como un actor institucional legitimado por el mismo programa para llevar a cabo sus funciones y la construcción de consensos si este fuera el caso.

Posteriormente, se encuentra el binomio técnico, el cual se ubica en el nivel municipal, en la etapa de despliegue de actividades, debido a que sus funciones son operativas, las realizan directamente en campo y llevan a cabo un trabajo en conjunto con sembradores (beneficiarios) y aprendices. A pesar de que en las reglas de operación, su función está delimitada a la

realización de actividades y supervisión de las CAC, debido a que los técnicos son los actores que van representando la imagen referencial global del programa, se encuentran directamente en contraposición con la imagen referencial local por parte de los sembradores, lo cual los lleva a operar no sólo la etapa de despliegue de actividades, sino también en la anterior y en la etapa de producto final y monitoreo, ya que el programa concluye con la realización correcta de las actividades por parte del sembrador para que estos puedan recibir sus respectivos apoyos económicos, lo cual representa una de las últimas entregas del programa hacia los beneficiarios.

Con base en las actividades detalladas del binomio técnico de una de las rutas que comprende cinco localidades de Cacahoatán, detalladas en el capítulo anterior, se observaron diversas situaciones y momentos en los que se llevó a cabo la construcción de un marco de negociación para la construcción de consensos (mediación) entre los sembradores y el programa. El binomio técnico, demostró tener una formación académica dirigida y relacionada con sus tareas en campo, tanto en el ámbito social como en el ámbito productivo, asimismo, cuentan con la experiencia para realizar las actividades para las cuales fueron contratados (marcos y capacidades intelectuales), lo cual los acerca al grupo de mediación de los profesionales, sin pertenecer del todo a éste, ya que su legitimidad está dada por su pertenencia al programa y a su vez, bajo la titularidad de la Secretaría de Bienestar.

El binomio técnico se estableció como mediador a partir de las decisiones que tuvieron que adoptar en las últimas fases de la implementación, utilizando su legitimidad, capacidad intelectual y capacidad de diálogo para crear espacios dentro de las CAC, en los que se pudieran llegar a acuerdos en situaciones imprevistas tanto por los técnicos como por los sembradores, y en situaciones en las que determinadas tareas o actividades, no iban acorde con la construcción social ya determinada por los sembradores. Ya que el facilitador se limitaba a transmitir directrices, la mediación recayó en los técnicos quienes hicieron uso de la misma para cumplir con los objetivos del programa y realizar su trabajo en conjunto con los sembradores. Las líneas bidireccionales que aparecen entre etapas y se observan en el esquema 7, representan esa comunicación bidireccional entre actores, niveles y etapas de la implementación, recordando en este punto que la implementación, permite este tránsito bidireccional y abierto durante el proceso de la misma.

A partir de la observación se constató que el binomio técnico, construyó consensos a partir de tres problemas que fueron repetitivos a lo largo de la implementación del programa.

El primer problema se centró en la directriz de llevar a cabo un tianguis productivo por parte de los sembradores de programa, para lo cual, debían establecerse acuerdos para conseguir un espacio libre de renta, preferentemente, en donde se pudieran asentar las CAC del municipio de Cacahoatán. La directriz señalaba que todas las CAC sin excepción debían participar en el tianguis productivo y, por parte de los técnicos, quienes debían organizar a las CAC para dicho fin debían ser los técnicos sociales.

En la entrevista realizada se señaló lo siguiente con respecto al tianguis productivo:

“No está precisamente en las reglas de operación, pero se está impulsando por parte de las autoridades del programa, la comercialización de sus productos, por ejemplo, las flores o las frutas que se cultivan a corto plazo. También se tiene planeado llevar a cabo un tianguis en donde se puedan dar a conocer sus cultivos y se puedan ofrecer a otras comunidades de la zona baja, por ejemplo, ya que en la costa se cultivan otro tipo de productos muy diferentes a los que se cultivan en la zona alta, por la altura y el tipo de clima principalmente. Los cultivos se tratan de diversificar con sistemas MIAF, son sistemas intercalados de árboles frutales, maderables y semillas, sin embargo, hay que saber qué especies pueden sembrarse junto a otras, ya que hay unas que crecen mucho o no pueden cultivarse a la sombra, o atraen plaga a otros cultivos. La diversificación se tiene que hacer ya sea en la zona alta o baja para evitar el desgaste de los minerales de tierra, fenómeno que ocurre cuando se está siempre cultivando lo mismo, y también cuando se utilizan químicos para desarrollar los cultivos o combatir las plagas” (ANEXO I: entrevista).

Una de las principales problemáticas derivado de lo anterior por parte de los sembradores, es que las localidades de Bellavista y Benito Juárez el Plan se encontraban retiradas del lugar propuesto para realizar el tianguis productivo, ya que el lugar se seleccionó con base en la cercanía a la localidad de Cacahoatán y Faja de Oro, las cuáles son las más pobladas y transitadas del municipio. Como ya se estableció en los hallazgos, el transporte hacia las comunidades ubicadas en la falda del volcán Tacaná, es escaso, y las condiciones del camino en temporada de lluvias (mayo – noviembre) son peligrosas, por lo que representaba un riesgo y un gasto importante que las localidades más alejadas pudieran transportar sus productos y venderlos en el tianguis productivo.

Otro de los problemas que se presentaron fue con base en los productos que se ofrecían, ya que algunos de éstos ya eran vendidos en los tianguis y mercado locales de las localidades de Cacahoatán y Faja de Oro, por lo que el precio al que los productos debían ser ofertados para

competir con los tianguis locales, no resultaban en ganancia en comparación con los gastos del traslado de los mismo hacia las localidades. Debido a lo anterior, las CAC se negaban a participar en el tianguis productivo, sin embargo, el facilitador municipal, presionó para que sin importar las dificultades, las directrices se siguieran de acuerdo a lo establecido por jerarquías superiores.

En este contexto, el binomio técnico intervino de dos formas, la primera fue conseguir un terreno libre de renta para los sembradores con la finalidad de eliminar ese costo. El acuerdo se dio gracias a las relaciones de los técnicos con vecindados y propietarios de ejidos en Cacahoatán que no formaban parte del programa. La segunda forma en que se incentivó la participación de las CAC en el tianguis productivo, fue a través del apoyo de los técnicos en el área de publicidad y organización de los puestos, mismos que fueron ideados por el técnico productivo para ser elaborados de bambú y hojas de árboles de plátano, entre otras, por lo cual, los costos de construcción serían nulos.

Las CAC aportaron su mano de obra para la construcción de los puestos en donde se ofertarían sus productos y se acordó entre sembradores y técnicos, llevar a cabo el tianguis una vez por semana los días sábados, para aprovechar la mayor concurrencia de compradores al mercado. De esta manera, el binomio técnico pudo cumplir con la directriz de poner en marcha un tianguis productivo, al mismo tiempo que incentivó y logró la participación voluntaria de las CAC de todas las localidades.

El segundo problema se registró a partir de la utilización de fertilizantes orgánicos para los cultivos que pertenecían al programa, sin embargo, los sembradores se negaron a cumplir esta directriz debido a que les resultaba más familiar y sencillo el uso de fertilizantes químicos, asimismo, en muchas ocasiones les resultaba económico. Por otra parte, el utilizar fertilizantes orgánicos, los ponía en la situación de tener que producirlos ellos mismo, lo cual les consumía tiempo, esfuerzo y dedicación mayor a la opción de utilizar químicos. A pesar de la falta de voluntad de los sembradores, en las reglas de operación se expresa de manera explícita la prohibición de utilizar fertilizantes por lo que los lineamientos establecen que una falta a esta directriz debía ser sancionada, corriendo el riesgo, los sembradores, de acumular sanciones y ser expulsados del programa.

Debido a la reiterada omisión de cumplimiento de esta directriz por varios sembradores, los técnicos tomaron la decisión de sancionarlos una vez, para hacer cumplir las reglas de operación, y la segunda vez, se optaba por realizar una reunión con las CAC en donde se les trataba de hacer tomar conciencia de los beneficios del uso de fertilizantes orgánicos y de lo que ser expulsados del programa podría significar para sus cultivos. De esta manera, se llevó a cabo un monitoreo de las parcelas por parte del técnico productivo con la finalidad de identificar las parcelas que utilizaban fertilizantes químicos, y, quienes reincidían, eran aislados de las CAC con la finalidad de consensar directamente una solución particular para el problema específico de cada sembrador.

Finalmente, el tercer problema que se presentó, fue el rechazo hacia los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro, mismos que, en ausencia de los técnicos, supervisaban los viveros comunitarios, las parcelas y biofábricas para verificar que los sembradores llevaran a cabo sus actividades correspondientes. Lo anterior, ocasionó un conflicto con los sembradores debido a que no veían en los aprendices una figura legítima de autoridad dentro del programa, por lo que usualmente, sabotaban la labor de los aprendices y se quejaban constantemente de sus actividades.

Debido a lo anterior, los técnicos planificaron mecanismos de control a través de los cuáles los reportes de los aprendices no se transmitieran oralmente, sino que existieran evidencias fotográficas de las faltas de los sembradores con la finalidad de confrontar a los sembradores. Adicionalmente, se llevaron a cabo reuniones en las que se explicaron los motivos por los cuáles los becarios debían supervisar a los sembradores, ya que los técnicos no podían asistir a una sola comunidad frecuentemente, por lo tanto, contaban con el apoyo de los aprendices para reportar irregularidades, sin embargo, dejaron claro que quienes tomaban las decisiones era únicamente el personal del programa.

La parte complicada también es conciliar la experiencia de los sembradores y de cómo venían sembrando en sus parcelas, con lo que el programa les pide y muchas veces, lo que el programa les pide no es negociable, en otros casos, si se puede llegar a acuerdos que cumplan con el programa pero que se haga de una forma combinada entre los sembradores y nosotros. (ANEXO I: entrevista).

En general, los binomios técnicos, planteaban y proponían soluciones a los diversos problemas. Tales soluciones eran propuestas no solo a las CAC, sino también al facilitador municipal, quien

aceptaba siempre y cuando las directrices fueran llevadas a cabo. Debido a lo anterior, se observó como el rumbo de la implementación era modificado constantemente debido a elementos territoriales, sin embargo, las actividades y los objetivos llegaron a cumplirse en todo momento.

Por su parte los aprendices del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se ubican en el nivel municipal y en las fases de despliegue de actividades y entrega y monitoreo, sin embargo, en su calidad de aprendices, no están facultados para tomar decisiones dentro del programa, realizar acuerdos o generar concesos. De la misma manera, al no estudiar, ni trabajar, la mayoría no cuenta con los conocimientos o la experiencia para poder generar marcos de negociación. Su objetivo principal en Sembrando Vida es el de obtener la experiencia y el aprendizaje necesario para poder desempeñarse por su cuenta en un trabajo dirigido o relacionado a las áreas profesionales que abarca Sembrando Vida. El trabajo que realizan, se puede calificar como un acompañamiento y apoyo auxiliar en las actividades que realiza el binomio técnico.

En el caso de los sembradores, si bien no forman parte del programa en su forma institucional, se encuentran en el nivel municipal en la fase de entrega y monitoreo, su trabajo es el de aplicar los conocimientos adquiridos en los talleres para poder cultivar sus parcelas. El producto final, derivado del cultivo de parcelas, es donde finalmente concluye el proceso de implementación. La participación de las CAC en los talleres se centró principalmente en el intercambio de saberes, es decir, las técnicas y conocimiento expuesto por parte de los técnicos productivos era complementado con la experiencia y tradiciones de los sembradores. En el caso de los técnicos sociales, los sembradores intercambiaban, sus costumbres, historia y cultura, con los temas expuestos con la finalidad de regenerar el tejido social, por lo que, dicha regeneración, era con base en el conocimiento y aportaciones de ambas partes.

Como cada municipio debe trabajar con 1,000 sembradores, lo cual supone uno de los principales obstáculos ya que existen municipios que no logran cubrir la cuota, se vuelve tarea de los técnicos alcanzar este umbral y seleccionar sembradores o beneficiarios de otros municipios aledaños que sean compatibles con el tipo de siembra que se va a trabajar. Desde este momento se puede apreciar que los técnicos en campo, comienzan a tomar decisiones con base en un conocimiento de su territorio, ello, con la finalidad de cumplir con los objetivos del programa.

La mediación territorial es importante en este programa debido a que existen diferentes elementos no previstos en las reglas de operación que deben ser resueltos en campo, por ejemplo, si cada binomio debe contar con 200 sembradores y éstos no existen dentro de un municipio, es decisión de los técnicos cumplir con el requisito que las reglas que derivan del diseño, señalan. Es por ello la relevancia de identificar las fases y los procesos a través de los cuáles es posible llevar a cabo estas mediaciones y, además, con qué elementos.

Hay situaciones que se presentan y que las reglas de operación no dicen cómo resolverlas, por lo que la decisión queda en manos de los facilitadores, el coordinador territorial o en este caso de nosotros los técnicos que conocemos más a los sembradores y lugares de trabajo. Hay actividades también que se realizan como cuando se va a comenzar la siembra o habrá cosecha, y se hace una especie de programa oficial donde se dan datos sobre la comunidad y lo que ahí se siembra y cosecha. De la misma manera se realiza un programa donde los sembradores hacen una exposición gastronómica y de productos que cultivan, esto para la misma comunidad y para los que laboramos en el programa. En fin, hay diversas situaciones que estando en campo siempre surgen y van a surgir. (ANEXO I: entrevista).

La mediación en la implementación territorial, se enfoca principalmente en tomar en cuenta las categorías propias del territorio, mismas que determinan el sentido de las mediaciones en los diferentes niveles y con los diferentes actores. Al conjuntar los procesos de mediación con las categorías del territorio, se puede trasladar un esquema analítico hacia diversos programas, sirviendo de base para ubicar acciones y procesos, y no como un modelo general de análisis aplicable a programas públicos.

La mediación territorial en un programa federal con aplicación regional es más visible entre la segunda y tercera fase del esquema de implementación, debido a que es ahí donde se lleva a cabo el mayor intercambio de información entre los actores institucionales. La territorialidad del programa se puede observar a partir de la flexibilidad que existe entre sus técnicos, quienes representan el vínculo entre el programa y los beneficiarios, mismos que llevan a cabo una constante adaptación de las rutinas y acciones para cumplir las reglas de operación establecidas en el diseño del programa.

Por otra parte, el programa tiene un vínculo más horizontal a partir del nivel de acompañamiento técnico, pues es ahí donde cuenta con la colaboración de becarios y de la población beneficiaria, ya que corresponde a ese nivel la realización de talleres productivos y formación financiera, en donde existe una participación bidireccional de los actores en donde los beneficiarios contribuyen con sus propias técnicas y experiencia. Lo anterior, implica la construcción de la

implementación del programa a partir de una unidad territorial y de variables como el tipo de población, la cultura y las características socioeconómicas. Podría incluirse en esta lista el perfil de los propios técnicos como elemento determinante de la comunicación establecida entre los referentes institucional y territorial.

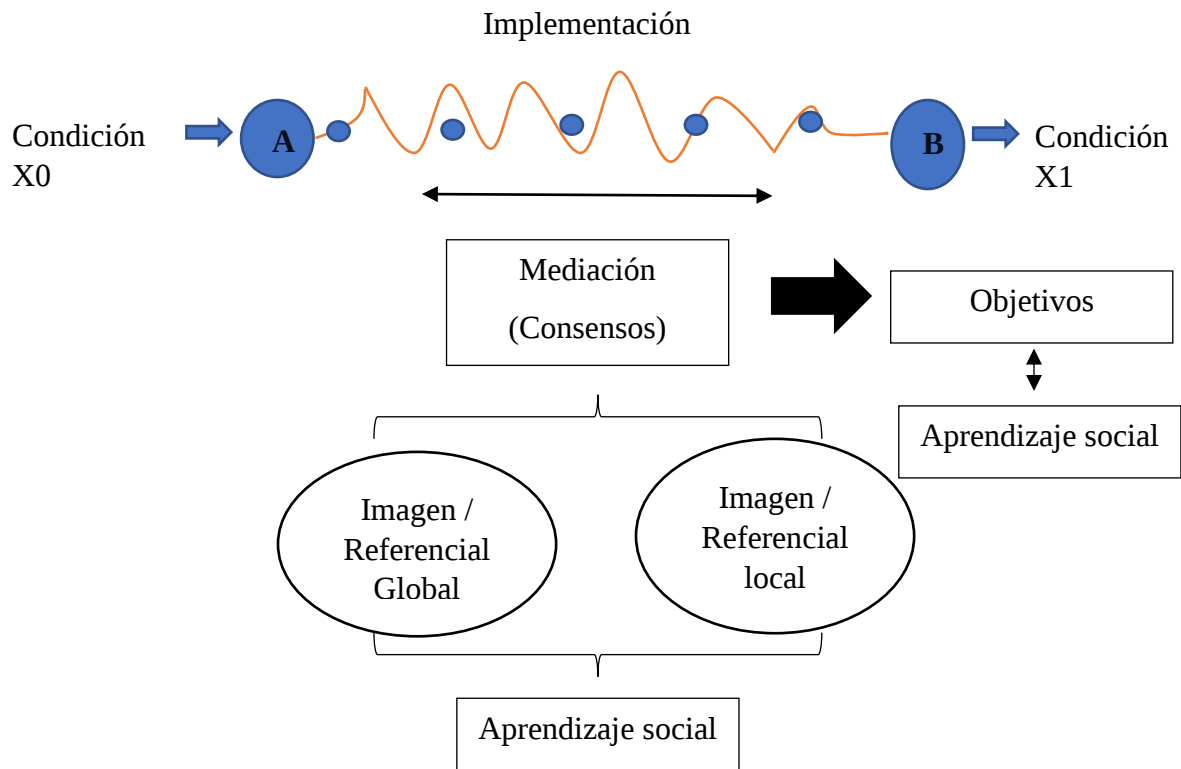
A pesar de que existe una adaptación de las reglas de operación del programa, que recae en los técnicos que lo implementan, la ruta causal no se ve alterada debido a que las metas y objetivos fijados siguen siendo los mismos. En su mediación los técnicos logran no sólo una coordinación con otros actores institucionales, sino también con elementos del diseño del programa y con los elementos territoriales, en la medida en que el proceso de implementación se construye desde abajo.

En este punto se logró identificar un proceso de aprendizaje social en el que las experiencias compartidas, principalmente a través los conflictos que surgían, y del intercambio de ‘saberes’, impulsaban el avance del programa hacia sus metas. En este sentido, el aprendizaje social también se puede observar en diversos niveles. De acuerdo con Pahl-Wostl *et al* (2007), existe un ciclo de aprendizaje que se construye a partir de niveles en los que se pueden identificar procesos que van desde un nivel 1, en el que se construyen consensos, negociaciones e intercambios de experiencias, hasta un nivel 3, en el que se puede apreciar un sistema social en su conjunto como resultado de las interacciones de primer nivel.

En particular, durante las etapas iniciales de lidiar con una situación problemática, los procesos involucrados en enmarcar y reenmarcar un dominio de problema influyen fuertemente en la dirección del proceso general. Los actores sostienen marcos que determinan cómo le dan sentido y significado a la información ya su entorno físico y social. Los marcos pueden derivar de, por ejemplo, la cultura, el rol social, las disciplinas científicas, etc. Las diferencias en el marco de un tema se encuentran entre las razones clave de la falta de comunicación y el conflicto. El encuadre de un problema incluye, por ejemplo, lo que está en juego y quién debe ser incluido y en qué papel. Pahl-Wostl *et al* (2007) (Versión en línea).

Sembrando Vida, a pesar de ser un programa de reciente creación, cuenta con elementos muy diversos en sus diferentes etapas de implementación, lo cual requiere de una mayor coordinación institucional, así como entre los actores formales e informales. No obstante su complejidad, a partir del esquema analítico es posible recorrer sus diferentes etapas y niveles, ya sea en su conjunto o por unidades.

Esquema 8: Mediación Territorial con Aprendizaje Social



Fuente: Elaboración propia con base en Pahl-Wostl *et al* (2007)

A partir del esquema analítico 8, que se ha presentado, se observa el proceso de implementación como una ruta diseñada para partir de un punto A (problema público), a un punto B (modificación o ajuste). A lo largo de la ruta existen etapas, las cuales están representadas en el esquema 7, a partir de las cuales se llevan a cabo consensos, los cuales se denominan como mediación, y se construyen en los tres órdenes de gobierno. No obstante lo anterior, en el nivel local, se observó una mayor interacción entre actores mediadores, es decir, aquellos que facilitaron los consensos y la población beneficiaria del programa. La finalidad de la mediación es la de permitir que la implementación se lleve a cabo para lograr que la intervención llegue del punto A al punto B.

Tomando en cuenta el proceso anteriormente descrito, el punto B que representa los objetivos que se buscan alcanzar, también representa un aprendizaje social, derivado de la mediación entre actores, principalmente en el nivel local. De la misma manera, durante el proceso de mediación, se genera un aprendizaje entre actores, es decir, tal aprendizaje se transfiere del proceso mismo al resultado de la implementación que es el cumplimiento de objetivos.

El Programa Sembrando Vida, en sus reglas de operación, presenta una ruta de implementación a seguir, los lineamientos y los actores que los ponen en práctica de acuerdo con su jerarquía institucional. No obstante, lo anterior, se observó que existe una dinámica de organización particular distintiva para la implementación del programa por parte de los técnicos sociales y productivos que están presentes en el territorio y tienen contacto directo con los beneficiarios.

Si bien, el caso de Cacahoatán, Chiapas, no puede ser generalizado a los demás casos de implementación del programa en diferentes regiones de México, puesto que se refiere a una sola forma de organización particular más allá del diseño del programa, el estudio de caso sí presentó elementos que permitieron la construcción de un modelo de análisis para la mediación en la implementación territorial e identificó al aprendizaje social como un elemento que sí puede ser transferible en los diversos niveles de implementación o en programas con similitudes.

Compartir una historia de aprendizaje termina por distinguir a quienes estuvieron involucrados de quienes no lo estuvieron. Comparten una organización y un proceso, una comprensión de lo que importa, las relaciones, así como los recursos que ha producido su historia. Pahl-Wostl *et al* (2007) (Versión en línea).

Con base en lo anterior, el modelo se presenta de manera secuencial, sin embargo, está exhibiendo un proceso, y como tal, está desarrollado a partir de escalas, las cuales corresponden a una aportación del enfoque territorial y que permite al modelo ubicar el proceso no sólo en etapas, sino también en niveles, los cuales pueden o no estar entrelazados unos con otros. Además de lo anterior, se pudo observar una interacción que generó un aprendizaje, mismo que cuenta con elementos de escala y de actores, es decir, para el ciclo de aprendizaje es necesario de igual manera la presencia de ‘líderes’, los cuales construyen puentes y facilitan el avance de situaciones que se encuentran ‘estancadas’, lo cual se observa en el proceso de mediación territorializada.

CONCLUSIONES

La forma de gobernar ha tenido que adaptarse a las particularidades de cada país, pero sobre todo a las necesidades económicas y sociales diversas. En este contexto, gobernar por políticas públicas ha sido una forma de dirigir en su mayoría los recursos del Estado hacia programas específicos que estén encaminados a la resolución de problemas públicos considerados de interés general. Si bien, cada forma de gobernar se enfrenta a situaciones adversas que están determinadas por la misma administración pública y situaciones externas, el diseño de programas debe reflejar la realidad específica del territorio donde se implementan y considerar cierto margen de adaptación para lograr resultados exitosos. El hecho de que las metas y objetivos sean coincidentes no significa que las formas de intervención para lograrlas puedan plantearse de forma homogénea.

Las políticas públicas, por lo tanto, al cobrar mayor importancia como una forma de intervención de las realidades donde se concentran los problemas públicos, deben convertirse en herramientas que puedan ser adaptadas, consensadas y representadas por los intereses y necesidades del territorio como una construcción social. En el contexto mexicano existen un pluriculturalismo y una desigualdad en términos sociales y económicos que no permiten la implementación de un programa federal que va más allá de una transferencia monetaria, con los mismos mecanismos y actividades en todo el territorio, es por ello que programas como Sembrando Vida, se han territorializado, con el propósito de potencializar las probabilidades de éxito en el cumplimiento de los objetivos de la política de la cuál derivó el programa, en este caso, la política social.

De alguna forma, si nos referimos por ejemplo a una metodología ampliamente aplicada en el sector público como lo es el Marco Lógico (ML), cobra particular relevancia en esta propuesta territorial refrendar que si bien un problema y sus consecuencias pueden ser compartidos por varios territorios, es probable que sus causas presenten diferencias causadas por los elementos estructurales del propio territorio y por tanto se pueda comprometer la viabilidad de las intervenciones propuestas.

La implementación como fase de política pública es también un proceso debido a que dentro de la misma se lleva a cabo la acción o conjunto de acciones que van a conducir a la política hacia sus objetivos finales. Con base en lo anterior, la implementación como proceso, puede ser

dividida en etapas que, a través del enfoque territorial, pueden ser analizadas desde una escala determinada y los niveles que a ésta correspondan. De la misma manera, el territorio, como eje del enfoque, aporta los elementos que lo componen: actores, instituciones, medio físico y recursos entre otros. Es así como la implementación se sitúa en un territorio determinado, con sus diferentes elementos, y se convierte en un proceso territorializado en el cuál existen interacciones que dan lugar a mediaciones que buscan dar continuidad al proceso de articulación y desarrollo de una u otra forma.

Con base en el estudio de caso se observó que el enfoque territorial es relevante para analizar la implementación de un programa público, en el caso de Sembrando Vida, los elementos que componen el enfoque territorial están presentes en lo empírico y se ven reflejados de igual forma en la propuesta analítica de mediación en la implementación territorial. La política pública por sí sola puede estar diseñada de acuerdo con objetivos viables, con los recursos necesarios y una ruta causal bien trazada, sin embargo, al momento de implementarse los retos que surgen son analizados con mayor claridad y acercamiento a la realidad cuando se incluyen los elementos del enfoque territorial.

El estudio de caso de Sembrando Vida se enfocó en identificar la mediación en el proceso de implementación y no así en hacer una evaluación del programa en términos cualitativos o cuantitativos, por ello, la observación directa como método de recolección de información fue la base para identificar la construcción de consensos, sin intervenir en la realización de las actividades y decisiones tomadas por parte de sus actores. Al observar de cerca ambas imágenes de la realidad, tanto de los técnicos, como de los beneficiarios del programa, se hizo evidente que la última decisión con respecto a la construcción de consensos, siempre estuvo del lado de los técnicos, ya que son estos los que reportan las faltas o incumplimiento por parte de los sembradores a las reglas de operación. Sin embargo, al contar con la poca voluntad de los sembradores, las actividades del programa estaban en riesgo de no cumplir con los números, es decir, con las metas de árboles plantados en tiempo y forma, por lo que, una decisión unilateral con la resistencia de los sembradores era la opción menos viable y por ello, se optaba por el consenso entre ambas partes: técnicos y sembradores.

Además de lo anterior, Sembrando Vida, permitió analizar los procesos que se llevan a cabo dentro de la política pública, es decir, la implementación como fase de la misma, y como un

proceso en el cual existen diversas etapas de acción. Asimismo, la mediación, como otro proceso que sucede dentro de la implementación, en el cual se concentran una serie de decisiones y acciones que conducen al programa a cumplir con sus objetivos tomando en cuenta los factores territoriales. Sembrando Vida, es un ejemplo de programa que no puede ser implementado de la misma manera en todo el territorio nacional, y no sólo debido a la particularidad de los insumos que se utilizan, mismos que deben ir acorde al tipo de terreno donde se siembran, sino también debido a las condiciones preestablecidas de los territorios, tales como los actores locales, el tipo de cultura, nivel de educación y el papel que juegan las instituciones.

Sembrando Vida se estableció en su estructura como un programa jerarquizado, cuya línea de mando viene desde la Secretaría de Bienestar hasta los aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes no son contratados por el programa, pero sí se encuentran bajo las directrices de los binomios técnicos y son mencionados de manera explícita en las reglas de operación. No obstante lo anterior, se observó que la cadena de mando que dicta los planes de planes de trabajo, en la primera y segunda etapa del proceso de implementación, pasa sin cambios y de forma operativa hacia la tercera y cuarta etapa del proceso, ello debido a que en la primera y segunda etapa, se encuentra la difusión de los lineamientos y la organización institucional del programa.

Se observa una territorialización del programa entre la segunda y tercera etapa de la implementación, ya que entre estas etapas se lleva cabo una traducción de los lineamientos y de las directrices de las jerarquías medias, como lo son los coordinadores regionales y los facilitadores municipales, hacia los técnicos sociales y productivos. En este punto se observó la construcción de consensos entre los actores anteriormente mencionados, impulsados por la necesidad de llevar a cabo las acciones del programa y cumplir con sus objetivos, sin dejar de tomar en cuenta las necesidades de cada CAC.

La mediación como proceso en el programa Sembrando Vida, permitió observar cuáles son los puntos en donde los consensos que se construyen van a determinar la implementación del programa. En la tercera y cuarta fase de implementación, los actores cobran mayor relevancia y se convierten en mediadores. En el caso de la tercera fase, se observó que los facilitadores y los técnicos, coexisten en dos realidades distintas, ya que mientras los técnicos trabajan directamente en campo y se mantienen en constante comunicación con los beneficiarios del

programa, los facilitadores se encuentran en una escala jerárquica que todavía se mantiene en direccionar, pero no aplicar las acciones y recursos del programa.

En relación a lo anterior, la tercera etapa en donde se ubica la realización de las actividades, siendo éstas en campo, es donde comienzan a existir las discrepancias entre el diseño y el contexto, por lo que comienzan a surgir las mediaciones como respuesta. Sembrando Vida permitió observar que, para un programa de sus características, la cuarta etapa en donde los técnicos realizan actividades en conjunto con los sembradores, representa la contraposición entre el diseño del programa que viene dado a través de los planes de trabajo de los técnicos, y la experiencia y conocimiento sobre el territorio de los actores que habitan el mismo, es decir, los sembradores de Cacahotán, Chiapas. Por esta razón la mediación es importante para construir consensos y disponer de una sola imagen de la realidad que permita completar el proceso de implementación. En esta fase ocurre lo que se denomina el intercambio de saberes, relacionado a la sociología del desarrollo en la que se aborda la fusión o combinación entre los elementos técnicos de una intervención y la experiencia y conocimiento de quienes se benefician de la misma

Con base en lo anterior, se puede concluir que la mediación en el proceso de implementación del programa Sembrando Vida en el municipio de Cacahoatán Chiapas, recae en el binomio de técnicos, lo cual se logra identificar a través de la propuesta del modelo de análisis de mediación, ya que, a partir de los elementos territoriales, se cuenta con las variables contextuales y empíricas, al mismo tiempo que se ubica al programa en sus diferentes fases de implementación de manera escalar jerárquica. El modelo analítico también permitió situar a los actores mediadores en los momentos de construcción de consensos, así como también, permitió separar las fases de actuación de los actores y su papel en cada fase.

El poder situar a los mediadores y las fases de construcción de consensos, así como las variables territoriales que intervienen en cada fase, se puede identificar con mayor claridad el punto en el que la política, posterior a su implementación, está presentando fallos, retos o debilidades, es decir, la importancia del modelo del proceso de mediación es servir como una especie de mapa del programa en el territorio con los actores. Por otra parte, las limitantes del modelo se encuentran en su capacidad predecir o establecer nuevas rutas o alternativas de implementación con respecto a los procesos de mediación que se llevan a cabo. Si bien establece una especie de

‘mapa’ sistémico del contexto, al representar un proceso por fases, escalas y niveles, con la finalidad de ubicar los puntos de mediación y posibles cambios de ruta en la implementación, no permite advertir sobre si la mediación es o no adecuada en términos de los objetivos del programa.

La propuesta analítica tampoco permite evaluar un programa con base en los indicadores que fueron determinados para medir su eficiencia y eficacia, y que fueron plasmados en su diseño, lo que sí permite, es identificar la etapa, el nivel y los actores que están entrando en una contraposición de realidades o imágenes de la realidad. También permite situar las mediaciones que se llevan a cabo como indicativo de dar solución a un disenso y continuar con el proceso de implementación. Lo anterior es importante debido a que contribuye al aprendizaje de política pública, ya que al saber identificar dónde se presentan los disensos y cómo se construyen los consensos, el diseño de los programas puede ser modificado a un enfoque territorial donde puedan existir acciones y mecanismos territorializados.

Debido a que el presente análisis refiere a un proceso, es decir, las etapas no siguen una linealidad que fluye de la misma manera desde que el programa comienza hasta que termina, se hace mención a una nueva publicación de las reglas de operación después de un año de implementación. Dado que se ha establecido que en la mediación existe un proceso bidireccional de interacción y comunicación entre actores, al recorrer las etapas de la implementación como un proceso, existe un aprendizaje que lleva a ajustes, mismos que vuelven a ser plasmados en la etapa de comunicación a través de los lineamientos para volver a comenzar el ciclo del proceso.

Finalmente, a partir de los hallazgos, observaciones, presentación y descripción del modelo de implementación territorializada, surge la propuesta de un “*outcome*” o resultado de la mediación a partir de las experiencias compartidas, el cual se refleja en el aprendizaje social, el cual puede servir como antecedente para diversos territorios que estén implementando el mismo programa, trasladando el aprendizaje del proceso de mediación, hacia los resultados que se estarían reflejando en un nivel global.

Para comprender lo anterior de forma clara, existe el ejemplo de las reglas de operación, mismas que se fueron modificando año con año como resultado del aprendizaje de campo, mismo que surgió a partir de lo que se denominó en el presente trabajo como mediación territorializada. Por lo tanto, si bien, los resultados de la investigación no pueden ser generalizables debido a sus

limitaciones metodológicas, el aprendizaje social es susceptible de ser transferido, no sólo desde un nivel local al global, si no también, posiblemente en programas similares. Además de lo anterior, la existencia del aprendizaje social, como “*outcome*”, permite dar cuenta de que existe un cambio y un movimiento de una posición a otra, lo que sería un indicador de que se está poniendo en marcha o activando un proceso de desarrollo desde lo local, hasta lo global.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1996). Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994). *Foro internacional*, 36(143-144), 188-224.
- Aguilar, L.F. (2012). Implementación: el reencuentro de la Política Pública con la Administración Pública, en VI Coloquio Internacional de Políticas Públicas, Cali, Colombia, 8-9 de noviembre. Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno, Universidad de Guadalajara.
- Aguilar, L.F. (2014). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L.F. (Ed.) (2007). *La implementación de las políticas*. 3ª ed. México: Porrúa.
- Alfaro M. B. y Costamagna P. (2015). *El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al Desarrollo Territorial*. Buenos Aires, Argentina: Recuperado de www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/.../AlburquerqueDigitalfinal.pdf
- Álvarez, R. D., & Rendón, J. A. (2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre económico*, 13(27), 39-62.
- Arellano, A. (2022). El enfoque territorial en las políticas públicas. En M. Gómez. (Ed.). *Gobernanza internacional y neocolonialismo, aproximaciones desde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS ONU)*, (pp. 354 – 356). México: Universidad de Guadalajara – Universidad del Atlántico.
- Arellano, A. (Ed.). (2013). *Políticas y territorio. Una valoración de la acción gubernamental*. México: El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (Ed.). (2017). *Políticas públicas y territorio: diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara.
- Arellano, A., Flores, S. J., y Piedra, R. I. (2019). Valoración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. *Región y sociedad*, 31, e1037. <https://dx.doi.org/10.22198/rys2019/31/1037>

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público. En A. Serra, V. Figueroa, & Á. Saz, *Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público*.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL. Serie Políticas Sociales 92, Santiago de Chile. Pp. 25-31.
- Bardach, E. (2004). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un Manual para la práctica. México: Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- Berman, P. (2007). El estudio de la macro y micro-implementación. En L. F. Aguilar. (Ed.). *La implementación de las políticas*, (pp. 281-322). México: Porrúa.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens. 1 – 22. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_qu_e_estamos_hablando__2_.pdf
- Candelas, R. (2019). La relevancia de los ejidos y las comunidades rurales en la estructura social de México. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Carrillo Castro, A. (1980). Reforma administrativa en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 24(92).
- Cash, David. W. *et al.* 2006. “Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world”. *Ecology and Society*, vol. 11, núm. 2 [en línea <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/>].
- Cejudo, G.M., Merino M., Arellano D., Bracho T., Casar M., Gil-Garcia JR. Maldonado C., Mariscal J., Santibanez L. y Sour L. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Kindle ed. México: Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Cejudo, G.M., Pardo, M.C. y Dussauge, M.I. (Eds.) (2019). *Variaciones de Implementación: ocho casos de política pública*. México: CIDE.

- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000). Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982 – 1999. *Series Reformas Económicas*. (67). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7602/1/S2000584_es.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campodel Programa Sembrando Vida 2019-2020*. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/evaluaciones-de-diseno-con-trabajo-de-campo-2019-2020>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación 2020*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes_Pobreza_Evaluacion_2020.aspx
- De la Peña G. (1986). Poder local, poder regional: perspectivas socio antropológicas. En J. Padua & A. Vanneph. (Eds.). *Poder local, poder regional*, (pp. 27-56). México: El Colegio de México.
- Diario Oficial de la Federación de México. (2019a, 24 enero). Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida. *Secretaría de Bienestar*. [En línea]. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019
- Diario Oficial de la Federación de México. (2019b, 12 Julio). Plan Nacional de Desarrollo. [En línea]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México. (2021, 31 Diciembre). Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639899&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0

- Drago, C., & Jorge, D. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. En *Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, junio* (Vol. 24).
- Elmore, R.F. (2007). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. F. Aguilar. (Ed.). *La implementación de las políticas*, (pp. 251-280). México: Porrúa.
- Esping-Andersen, G. (1999). "Social Risks and Welfare States". En *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Londres: Oxford University Press
- Francine, M.R. y F. Rabionovitz, F. (2007). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar. (Ed.). *La implementación de las políticas*, (pp. 147-184). México: Porrúa.
- García, T., García, L., González, R., Carvalho, J., & Catarreira, S. (2016). Revisión metodológica de la triangulación como estrategia de investigación. *CIAIQ*. 3. Pp. 639 - 648.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge university press.
- González, M. (2016). La inmigración extranjera en el Soconusco. Senado de la República, LX Legislatura.
- Guerrero, J. P. (2001). Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal. México: CIDE. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4106>
- Guerrero, J.P. (2000). *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político: ¿por dónde empezar?: ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México: CIDE. Recuperado de <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4141>
- Gutiérrez Vidal, M., & Martínez-Pellégrini, S. E. (1994). El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. *Gestión y Política Pública*, III (1), pp 85-117.
- Hiernaux N. (1997). Espacio-temporalidad y las regiones. *Ciudades*. 34. (pp. 10-15). Puebla: RNIU.

- Hill, M. J y Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Müller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147.
- Jolly, J. F. (2002). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. *Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP
- Kabeer, N. (2000). "Social exclusion, poverty and discrimination: Towards an analytical framework". *IDS Bulletin*, 31(4), 8397, pp. 1-34.
- López, L. y Ramírez, B. (2016). Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugar en las ciencias sociales. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Manzanal, M. (2016). El desarrollo desde el poder y el territorio. En A. Rofman, (Ed.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, (pp. 157 -186). Argentina: Ediciones UNGS.
- Marshall, Thomas (1997). "Ciudadanía y Clase Social". *Revista REIS* N° 79: 267-296.
- Martínez Pellegrini, S.E (2006) Tesis de Doctoral
- Martínez Pellegrini. Cuaderno trabajo del CIDE
- Medina, L. (2006). Los años de Salinas: crisis electoral y reformas. Documentos de trabajo del CIDE (41). México: CIDE. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1017>
- Merino, M. (2012). *La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México: Wilson Center-Comexi. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Transicion_Democratica_Merino.pdf

- Merino, M. (2013). Políticas públicas. *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Meyer, L. (2003). La visión general. Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer. *Una historia contemporánea de México*. (1), 13-31.
- Morales, F y Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. México: UNAM-CIICH.
- Morales-Núñez, M. G. (2020). Sembrando vida. Programa de grandes expectativas y áreas de atención prioritaria. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo*, 327.
- Müller, P. (2009). *Las políticas públicas*. 3ª ed. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Murat, J. (2014). *Pacto por México*. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ordóñez, G. (2017). El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente, México: SXXI/COLEF.
- Ordóñez, G. (2019). Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018. En Huesca, Luis, G. Ordóñez y S. Sandoval (Coords.), *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación*, CIAD/COLEF.
- Pahl-Wostl, C., M. Craps, A. Dewulf, E. Mostert, D. Tabara, and T. Taillieu. 2007. Social learning and water resources management. *Ecology and Society* 12(2): 5. [versión en línea] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>
- Pardo, M.C. (1984). La reforma administrativa para el desarrollo social en México. *Foro Internacional*, 25(2 (98), 101-117
- Pardo, M.C. (2010). A manera de introducción. En M. Pardo (Ed.), *Administración pública mexicana del siglo XX*. (pp. 17-54). México: Siglo XXI.
- Pardo, M.C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. Kindle ed. México: El Colegio de México.

- Peña, V.S. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. *Encrucijada*. 3 (9), 1-14. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2011.9.58470>
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. 3a ed. Berkeley: University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. México: PNUD.
- Püzl, H. y Treib, O. (2006). Implementing public policy. En Fischer, F., Miller, G.J. & Sidney, M.S. (Eds.). *Handbook of public policy Analysis: Theory, politics and methods*, (pp. 89-107). Florida: CRC Press.
- Ramírez, B. R. (2011) Espacio y política en el desarrollo territorial. *Economía, Sociedad y Territorio*. México, 6 (37), 553-573.
- Rapoport, S. (2001). Ciudadanía y derechos sociales. Una reflexión sobre México (Citizenship and Social Rights: A Reflection on Mexico). *Revista Mexicana De Sociología*, 63(3), 193-210. doi:10.2307/3541246
- Robles, A. A., & Ramírez, M. T. (2013). Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012). *El cotidiano*, (177), 37-46.
- Rousseau, I. (2001). ¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995). México: El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnrkr.7>
- Salazar, C. (2011). *Políticas públicas*. México: Mariel.
- Sánchez, J. (2010). La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. *Revista de Administración Pública*, XLV (3), 31-56.
- Sánchez, J. J. (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*. IAPAS, UAEM, UAT.
- Sánchez, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, 18 (1), 67-105.

- Sen, A. (2000). “*La pobreza como privación de capacidades*”. En Amartya Sen. Desarrollo y Libertad. México: Planeta, pp. 114-141.
- Theodoulou, S. Z. (1995). How Public Policy is Made. En S. Z. Theodoulou & A. C. Matthew (Eds.) *Public Policy. The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. (pp. 86-96).
- Tovar, M. E. (2008). La inmigración extranjera en el Soconusco. *La Frontera Sur*. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos. México: Senado de la República-El Colegio de la Frontera Sur.
- Valentín, R. (2012). El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. *El Cotidiano*, (172), 52-59.
- Van Der Haar, G. (2006). El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha, *International Institute of Social History*.
- Van Meter, D.S. y Van Horn, C.E. (2007). El Proceso de implementación de las políticas públicas. En L. F. Aguilar. (Ed.). *La implementación de las políticas*, (pp. 97-146). México: Porrúa.
- Winter, S.C. (2006). Implementation. En Peters, B.J. & Pierre, J. (Eds.) (2006). *Handbook of Public Policy*, (pp. 151- 166). London: Sage.
- Zamitiz Gamboa, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios políticos (México)*, (20), 29-55.

ANEXOS

ANEXO I: ENTREVISTA

Dirigida a: Técnico productivo

Fecha: Diciembre de 2019

1. ¿Cuál es el cargo que desempeña actualmente?

Técnico productivo: Actualmente me desempeño como técnico productivo del programa Sembrando Vida

2. ¿Qué actividades realiza?

Técnico productivo: Todo tipo de actividades, principalmente me dedico a visitar comunidades para impartir talleres productivos que tienen que ver con poda de árboles, elaboración de fertilizantes, dar información sobre especies endémicas, técnicas de siembra, uso de herramientas para la siembra. También me dedico a llevar la cuestión administrativa entre mi compañera y yo. A través de una plataforma nacional, cada técnico sube un reporte de la cantidad de árboles frutales y maderables sembrados, así como de la merma o pérdidas que hubo durante el proceso de siembra, ya que, en todos los casos, las plantas deben ser trasladadas desde los viveros hasta las comunidades, y son, los sembradores quienes se encargan del traslado con sus propios recursos, por lo tanto, en el traslado y siembra, siempre existe una merma de árboles.

Además de lo anterior, también generamos reportes en físico, es decir, se genera una carpeta por cada sembrador en donde se recopila toda la documentación que se proporcionó del mismo al momento de inscribirse al programa. En cada carpeta se anexan también fotos y medidas de las parcelas de los sembradores, ya que debe quedar evidencia de que las 2.5 hectáreas que pide el programa para ingresar, efectivamente existan y están siendo cultivadas. También se generan registros fotográficos y reportes sobre las actividades realizadas al mes, como lo son los talleres productivos y sociales, los trabajos en viveros e información sobre las CAC's (directiva, recursos económicos).

3. ¿En dónde realiza su trabajo?

En Cacahotán, Chiapas. Sin embargo, no trabajo en todo el municipio de Cacahotán, sino que únicamente me enfoco, con mi compañera, en las rutas que nos corresponden.

4. Si usted tiene conocimiento sobre la organización geográfica del programa, ¿podría indicarme cómo está organizado?

De arriba hacia abajo, el programa está conformado por la Secretaría de Bienestar y la Subsecretaría. En Chiapas existe un coordinador estatal y después de este, un coordinador territorial, el cual abarca diversos municipios, dependiendo de la cantidad de sembradores, y, en el caso de Cacahotán, este municipio forma parte del territorio Tapachula. Se podría decir que, a partir del coordinador estatal, los coordinadores territoriales se dividen por región y cada región abarca ciertos municipios. Chiapas, por ejemplo, está dividido en cuatro territorios, y uno de ellos corresponde al de Cacahotán.

Después del coordinador estatal, tenemos al facilitador. En este caso, el facilitador, si se asigna uno por cada municipio, con excepción de municipios muy grandes y con mayor número de sembradores inscritos, como lo es Tapachula, e donde existen dos facilitadores. Después de los facilitadores ya estamos nosotros, los técnicos. Nosotros trabajamos en binomio, un técnico social y un técnico productivo, y, cada facilitador, tiene a su cargo aproximadamente 10 técnicos. En el caso de nosotros, en Cacahoatán, somos 10 técnicos, divididos en cinco binomios. A su vez, cada técnico maneja o se encarga de 100 sembradores, por binomio tenemos a nuestro cargo 200 sembradores, y ellos son los que conforman los CAC's.

Por último, tenemos a los becarios, ellos son del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y cada técnico maneja 24 becarios, en total por binomio son 48 becarios. Generalmente los becarios son de las comunidades que nos toca trabajar y ellos se encargan de apoyar en la organización de las CAC's, recabar fotografías, llevar el control de la lista de asistencia y corroborar que los sembradores lleven a cabo sus actividades, también apoyan con los talleres y en la elaboración de las carpetas de cada sembrador.

5. ¿Qué son las CAC's?

Comunidades de Aprendizaje Campesino. Por ejemplo, los sembradores a mi cargo son 100, y esos 100 se dividen en 25 por CAC, en total, mi compañera y yo manejamos ocho CAC's. Son

una forma de organización dentro del programa, cada CAC pertenece a una comunidad que siembra determinados tipos de plantas. Por ejemplo, en Faja de Oro se siembra el café, principalmente. Cada CAC construye y mantiene un vivero comunitario, en donde todos los integrantes del CAC tienen las especies que van a sembrar. Ellos deben hacerse responsables del cuidado del vivero y ellos se organizan para darle mantenimiento. Cuando se siembran las plantas y árboles del vivero, para no dejar los espacios vacíos, se sugirió que los sembradores cultivaran hortalizas, hierbas o flores, dependiendo de lo que se de en cada comunidad y ellos también son responsables de esa actividad.

Los talleres que se imparten, también se imparten por CAC, un día le toca a uno y otro día le toca al otro, y, todos deben de asistir, ya que así lo marcan los lineamientos del programa, que ellos deben de asistir a todas sus actividades. Por otra parte, las CAC's se organizan en directiva, tienen un secretario, un tesorero, un representante, y generalmente se cambia cada año, nosotros no los elegimos, ellos se organizan entre ellos.

6. ¿Quién elige o asigna las comunidades a cada binomio?

Fue algo aleatorio, hay muchas cosas que no están marcadas explícitamente en las reglas de operación. Por ejemplo, a nosotros nos tocó inscribir a los sembradores al programa, fuimos a buscarlos hasta sus casas, ya que nadie conocía el programa y no estaban seguros de participar, ahora todos quieren entrar, sin embargo, por cuestiones de presupuesto, no es posible.

Entonces, al momento de inscribir a los sembradores se fueron creando las rutas, es decir, en Cacahoatán íbamos de localidad en localidad, ejido por ejido, y después de eso, se empezaron a formar rutas cada 200 sembradores, y se trataba que las parcelas quedaran cerca para poder abarcar una ruta a la redonda, pero eso fue una organización que cada técnico hizo. En nuestro caso, con mi compañera, nosotras, formamos la ruta que corresponde, yendo de Tapachula a Cacahoatán, a Faja de Oro, donde hay aproximadamente 52 sembradores; El Carmen, tenemos 40 sembradores; Fracción Las Nubes Guatimoc, 15 sembradores; ya subiendo hacia la sierra, nos toca Bellavista con 48 sembradores y Benito Juárez El Plan con 46 sembradores. El Plan es la comunidad con mayor altura que tenemos, y las parcelas están sobre la montaña prácticamente, y para llegar a las parcelas nos toma alrededor de dos horas, a veces más, caminando. También el Plan, forma parte de una biósfera protegida.

7. ¿Cómo asignan los planes de trabajo a los binomios técnicos?

En las reglas de operación se establece que debemos dar talleres sociales y productivos, y hacer visitas a las comunidades al menos tres veces al mes, sin embargo, realizamos visitas más allá de ese tiempo, debido a que en el caso particular de mi compañera y yo, damos seguimiento presencial a las actividades que se realizan por parte de los beneficiarios, Por ejemplo, una de las situaciones dentro del programa es que está prohibido el uso de fertilizantes químicos, y los sembradores, se niegan a dejar de utilizarlos, entonces, aunque en los talleres se les enseña a fabricar fertilizantes orgánicos, muchas veces los sembradores, van y aplican en su parcela los químicos.

El problema de estar viajando a las comunidades es que, en el caso de El Plan y Bellavista, el camino es sinuoso, largo y poco accesible, y sólo existe un transporte que nos sube y nos regresa, una vez al día, además de eso, cuando es temporada de lluvias, el acceso a las parcelas o a ciertas comunidades es más complicado, y como técnicos debemos movernos con nuestros propios recursos y medios.

No sé si contesto a tu pregunta, pero con respecto a los talleres, los técnicos productivos que ya tienen el perfil y la experiencia nos reunimos para dar entre nosotros cursos y así capacitarnos, dependiendo de lo que mejor maneje cada uno es el curso que se da. En el caso de los talleres sociales que imparte mi compañera, a ella le toca investigar por su cuenta. Por ejemplo, si nos llega un plan de trabajo en el que se nos indique que debemos dar 3 talleres cada una al mes, nosotras nos organizamos para ver qué temas. En mi caso, dependiendo de la temporada o necesidades de los cultivos, voy aplicando los talleres, en el caso de mi compañera, a ella le dan los temas y ella los investiga y elabora por ella misma sus talleres, de igual manera, adquiere sus materiales y todo con sus propios recursos.

8. ¿Cuál es el trabajo del facilitador y del coordinado territorial?

Ellos sí cuentan con recursos, tienen una camioneta para trasladarse a los ejidos, incluso aquellos de difícil acceso, les dan tarjetas para gasolina y su función, en el caso del facilitador, es la de

coordinar el trabajo de los binomios técnicos, ver que todas las tareas que les dicen a ellos que se tienen que realizar, las hagamos. En el caso del coordinador territorial, él se organiza con los facilitadores, y de igual manera, pasa las tareas o actividades que se tienen que hacer. Desconozco, arriba de ellos, quiénes o en qué nivel, se toman las decisiones sobre las actividades que hay que realizar, o qué árboles sembrar, o cuántos. El coordinador territorial y los facilitadores sólo pasan la orden y nosotros nos encargamos de llevarla a cabo y de reportarla hacia ellos.

9. ¿Cómo fue el proceso de contratación de los técnicos?

Se publicó una convocatoria en internet la cual constaba de varias fases. Lo primero que pedían en el caso de los técnicos sociales era que fueran licenciados en el área de ciencias sociales, y en el caso de los técnicos productivos, ya sea que tuvieran experiencia en agronomía o en un área a fin, o que fueran ingenieros en el área. En mi caso, yo soy Ingeniera Biotecnóloga y mi compañera es Licenciada en Comercio Internacional. En ambos casos, tuvimos que presentar nuestro CV y posteriormente presentar unos exámenes, y quienes aprobaban, se les llamaba para una entrevista y para entrega y revisión de documentos. Después de eso, los que nos contrataban, te mandaban llamar si quedabas o no.

Hubo muchos casos en los que se hicieron contrataciones a familiares y amigos que no pasaron las pruebas, en lugar de personas que sí las pasaron, esto es de mi conocimiento porque era lo que ellos mismos platicaban. En el caso de los facilitadores, desconozco finalmente cuál haya sido el proceso ya que parece que son personas cercanas al coordinador territorial, el cual me parece, sin estar segura, fue designado desde arriba.

En el caso de nuestros contratos, son temporales y se renuevan constantemente. No contamos con mucha seguridad laboral, ya que no sabemos si nuestros contratos serán renovados cada vez. En cuanto a los riesgos en el trabajo, por ejemplo, se corren muchos. Técnicos han fallecido en accidentes debido a que los caminos por lo que nos tenemos que trasladar están en terribles condiciones, y, de alguna u otra manera, hay que sacar el trabajo. También han ocurrido asaltos y situaciones de salud provocadas por el estrés laboral, ya que antes de que los becarios nos

apoyaran, nosotros teníamos que encargarnos de la documentación de cada sembrador, de los reportes físicos y digitales, de los talleres, e incluso conflictos con los sembradores, ahora ese trabajo se comparte, sin embargo, en nuestro equipo, tuvimos dos casos de parálisis facial, y en otro equipo, hubo un caso de una persona que falleció a causa de un paro cardíaco. El desgaste físico y mental es significativo, y en cuanto a la remuneración, nosotros tenemos que poner de nuestros salarios para llevar a cabo las actividades del programa, mientras que los facilitadores y coordinadores, no sólo gana más, sino que tienen recursos extra para todo tipo de actividades. A pesar de lo que te comento, el trabajo es bonito, las comunidades, y la gente que es muy noble y agradecida, en su mayoría, porque también hay casos donde son muy difíciles y conflictivos, se niegan a todo lo que se les pide. Otra razón por la que continuamos a pesar de ciertas condiciones negativas, es la falta de empleo, aunque exista preparación, entonces, no queda más que aprovechar lo que hay.

10. ¿cuál es el papel de los beneficiarios en el programa?

Los beneficiarios reciben un apoyo de 5000 pesos al mes, de los cuáles 500 pesos se van directamente a un fideicomiso que representa una especie de ahorro. Deben asistir a sus talleres tanto sociales como productivos, mínimo tres veces al mes, se les hace un pase de lista para confirmar su asistencia, en caso de que no puedan asistir deben enviar a una persona en su representación y deben justificar su inasistencia. También deben de conformar una directiva anual por CAC y deben de hacer su propio vivero y biofábrica, ambos son por CAC. En el vivero se mantienen las plantas y árboles que se les entrega a los sembradores, ahí se encargan de reproducirlas, al momento de la siembra, los viveros también se utilizan como huertos. Los viveros son comunitarios, así que cada sembrador tiene su parte en cada vivero. En el caso de las biofábricas, ahí se guardan las herramientas y los fertilizantes e insumos que se utilizan para los talleres. Por ejemplo, ahí se tiene una cama de lombrices que se reproduce para que todos los miembros del CAC puedan utilizarlas. También se guarda el biol y el bocachi que se hace cuando se llevan a cabo los talleres. Los sembradores deben replicar todo lo que tienen en vivero y en la biofábrica en cada una de sus parcelas, y deben de hacerse responsables de manera conjunta de su vivero y biofábrica.

Otra de las obligaciones que tienen como sembradores es la de no talar árboles o plantas para sembrar las que se les entregan, es decir, si deben sembrar 100 plantas de café o de canela, y ya tienen 50 de cacao, se les toma en cuenta las 50 de cacao y se les proporciona 50 de café, es un ejemplo. Se hace de esa manera para evitar que los árboles o plantas que tengan en su parcela no sean derribados. También deben de hacer uso de los productos orgánicos que les enseñamos a fabricar en los talleres y no deben de usar químicos. Cuando existe una situación de plaga, se les pide que lo consulten con nosotros, los técnicos, para ver la manera de combatir las plagas sin necesidad de el uso de químicos agresivos o hacerlo de manera orgánica. Sin embargo, en las técnicas de producción se trata de prevenir las plagas utilizando productos orgánicos ya sea de suelo o aéreos.

11. ¿Qué pasa cuando los beneficiarios o sembradores no cumplen con sus obligaciones?

Se les levanta una amonestación y se registra en el sistema, de la misma manera que se notifica a los facilitadores. Cuando acumulan cierto número de amonestaciones se les da de baja del programa, pero sinceramente es muy difícil que suceda, ya que antes de levantar una amonestación, se trata de conciliar con ellos y se les brindan oportunidades, sin embargo, cuando son casos en donde se reincide o no hay disposición por parte del sembrador, sí se procede a darlos de baja. También existe bajas por defunción, pero en este caso, se les da la oportunidad de que una persona que ellos previamente hayan designado, quede en su lugar, generalmente es un familiar.

12. ¿Qué otras actividades se realizan que no estén enmarcadas en las reglas de operación?

No está precisamente en las reglas de operación, pero se está impulsando por parte de las autoridades del programa, la comercialización de sus productos, por ejemplo, las flores o las frutas que se cultivan a corto plazo. También se tiene planeado llevar a cabo un tianguis en donde se puedan dar a conocer sus cultivos y se puedan ofrecer a otras comunidades de la zona baja, por ejemplo, ya que en la costa se cultivan otro tipo de productos muy diferentes a los que se cultivan en la zona alta, por la altura y el tipo de clima principalmente. Los cultivos se tratan de diversificar con sistemas MIAF, son sistemas intercalados de árboles frutales, maderables y

semillas, sin embargo, hay que saber qué especies pueden sembrarse junto a otras, ya que hay unas que crecen mucho o no pueden cultivarse a la sombra, o atraen plaga a otros cultivos.

La diversificación se tiene que hacer ya sea en la zona alta o baja para evitar el desgaste de los minerales de tierra, fenómeno que ocurre cuando se está siempre cultivando lo mismo, y también cuando se utilizan químicos para desarrollar los cultivos o combatir las plagas.

13. ¿Cuáles son las dificultades con las que se encuentran en la realización de su trabajo?

La falta de apoyo en transporte para trasladarnos a las comunidades por parte del programa. Aunado a lo anterior, la dificultad para llegar a las comunidades, transportando muchas veces material de trabajo como herramientas o equipos de cómputo. La resistencia de muchos sembradores a utilizar fertilizantes orgánicos y replicar las actividades que se les enseñan. Los constantes conflictos con algunos sembradores porque no quieren asistir a los talleres o no quieren trabajar en sus parcelas, sin embargo, si quieren formar parte del programa gracias al apoyo económico que se les brinda y muchas veces, nos echan la culpa de no realizar lo que les toca, y al decir que nos echan la culpa me refiero a que se lo reportan a los facilitadores cuando llegan a ir a las comunidades. También la carga de trabajo es grande y de no ser por los becarios, nos seguiríamos viendo rebasados por la cantidad de trabajo.

La parte complicada también es conciliar la experiencia de los sembradores y de cómo venían sembrando en sus parcelas, con lo que el programa les pide y muchas veces, lo que el programa les pide no es negociable, en otros casos, si se puede llegar a acuerdos que cumplan con el programa pero que se haga de una forma combinada entre los sembradores y nosotros.

14. ¿Finalmente, considera que hay diferencias entre lo que marcan los lineamientos del programa y las actividades que se realizan en campo?

Existen varias diferencias y cuestiones que no están marcadas en las líneas de operación, en mi caso las he leído y las tengo presentes, no sé si sea el caso de todos los técnicos. En mi opinión el programa funciona gracias a la labor de los técnicos quienes trabajan en campo directamente

con sembradores, sin embargo, si no desempeñan bien su trabajo o no tienen conocimiento de cómo debe funcionar el programa o de las reglas de operación, ahí es cuando hay problemas.

De las reglas de operación te puedo decir que han sufrido modificaciones con base en la experiencia del mismo programa, y al parecer por lo que sabemos, se volverán a modificar el próximo año.

Hay situaciones que se presentan y que las reglas de operación no dicen cómo resolverlas, por lo que la decisión queda en manos de los facilitadores, el coordinador territorial o en este caso de nosotros los técnicos que conocemos más a los sembradores y lugares de trabajo. Hay actividades también que se realizan como cuando se va a comenzar la siembra o habrá cosecha, y se hace una especie de programa oficial donde se dan datos sobre la comunidad y lo que ahí se siembra y cosecha. De la misma manera se realiza un programa donde los sembradores hacen una exposición gastronómica y de productos que cultivan, esto para la misma comunidad y para los que laboramos en el programa. En fin, hay diversas situaciones que estando en campo siempre surgen y van a surgir.

ANEXO II: MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) 2019

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019

Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios

Datos del Programa Presupuestario					
Programa Presupuestario	U010 Sembrando Vida				
Ramo	20 Bienestar				
Unidad Responsable*	213-Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios				
Enfoques Transversales	9 (Programas para superar la pobreza), 11 (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos)				
Proyecto de Presupuesto (millones de pesos):					15,000.0
Alineación con las Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024					
Directriz					
2 Bienestar social e igualdad					
Objetivos, Indicadores y Metas de la MIR					
Nivel: Fin					
Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Meta anual programada
Contribuir al bienestar social e igualdad mediante ingresos suficientes de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.	Porcentaje de población en localidades rurales con ingresos inferiores a la línea de bienestar.	(Personas en localidades que obtuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar rural/Total de personas en localidades rurales) X 100	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	58
Nivel: Propósito					
Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Meta anual programada
Los campesinos con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Porcentaje de campesinos con ingresos inferiores a la línea de bienestar.	(Campesinos en localidades rurales que obtuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar rural/Total de campesinos en localidades rurales) *100	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	60
Nivel: Componente					
Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Meta anual programada
C2. Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados.	Porcentaje de campesinos que reciben apoyos en especie respecto de los planeados	(Total de campesinos que han recibido apoyos en especie/Total de campesinos programados para	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90

		recibir apoyos en especie) * 100			
C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los campesinos otorgados.	Porcentaje de campesinos que reciben apoyos económicos respecto de los planeados	(Total de campesinos que han recibido apoyos económicos/Total de campesinos programados para recibir apoyos económicos) *100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
C3. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgado.	Porcentaje de personal técnico que cumple con al menos 85% del Programa de Trabajo con los beneficiarios.	(Personal técnico que cumple con al menos 85% del Programa de Trabajo con los beneficiarios/Total de personal técnico del Programa)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los campesinos otorgados.	Porcentaje de campesinos que reciben apoyos económicos respecto de los campesinos que forman parte de la población objetivo	(Total de campesinos que han recibido apoyos económicos/Total de campesinos que forman parte de la población objetivo) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	8.82
Nivel: Actividad					
Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Meta anual programada
A1.C3. Gestionar al personal técnico productivo y social.	Porcentaje de personal técnico social registrado en el programa respecto al planeado.	(Personal técnico social registrado en el Programa/Total de personal técnico social programado para ser registrado en el Programa) *100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
A1.C2. Supervisar la entrega del apoyo en especie.	Porcentaje de entrega de apoyos en especie con supervisión por parte del personal técnico.	(Cantidad de apoyos en especie entregados con supervisión del personal técnico/Cantidad programada de apoyos en especie a ser entregados con supervisión del personal técnico) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
A1.C1.C2.C3. Administrar el padrón de beneficiarios.	Porcentaje de permanencia de campesinos en el padrón de beneficiarios respecto al periodo anterior	(Campesinos inscritos en el padrón del periodo t que estaban inscritos en el padrón en el periodo t-1 /Total de campesinos inscritos en el padrón del periodo t-1) *100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
A1.C3. Gestionar al personal técnico productivo y social.	Porcentaje de personal técnico productivo registrado	(Personal técnico productivo registrado en el Programa/Total de personal técnico	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90

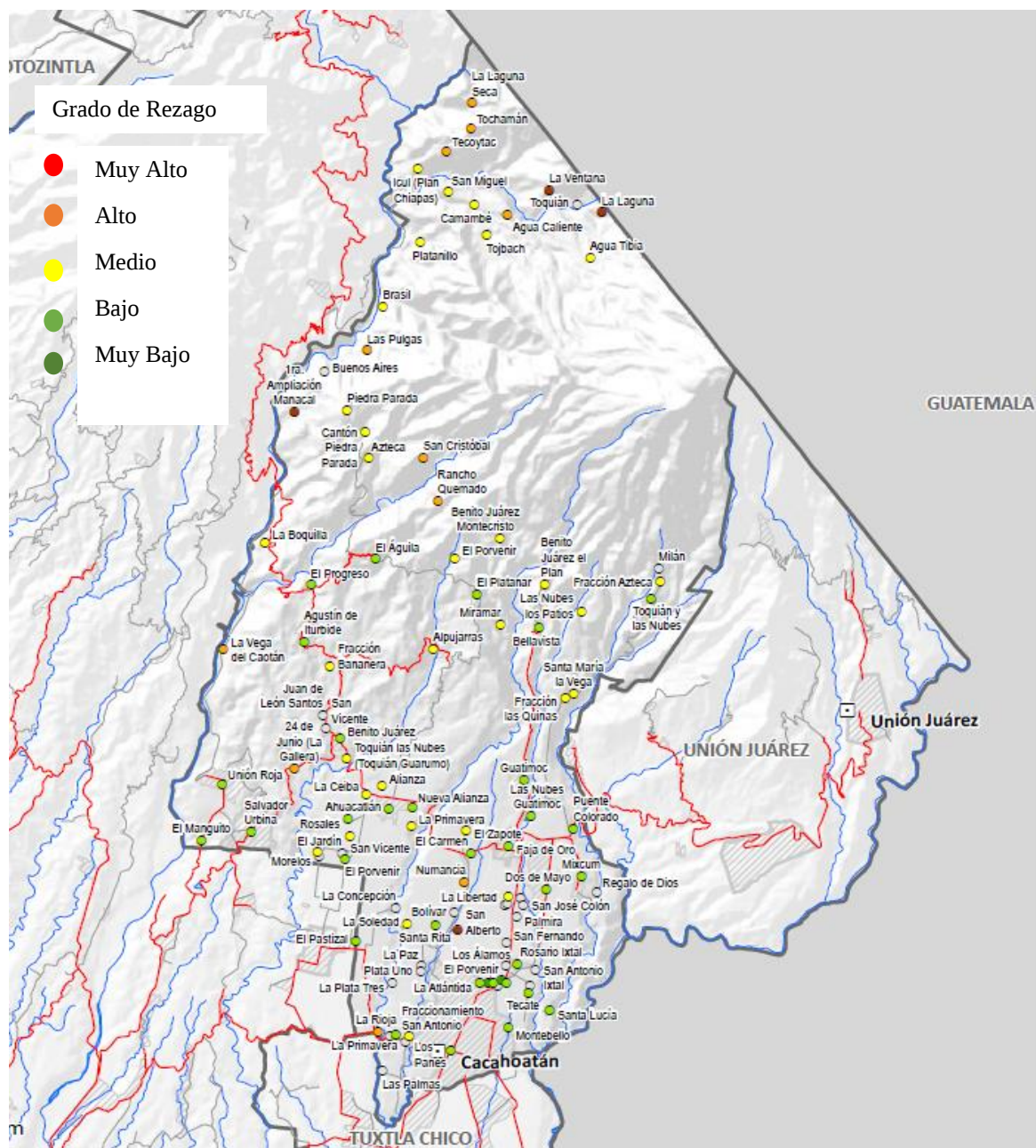
	en el programa respecto al planeado.	productivo programado para ser registrado en el Programa) *100			
A2.C1. Supervisar la entrega del apoyo monetario.	Porcentaje de entrega de apoyos monetarios con supervisión por parte del personal técnico.	(Cantidad de apoyos monetarios entregados con supervisión del personal técnico/Cantidad programada de apoyos monetarios a ser entregados con supervisión del personal técnico) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90
A2.C1.C2.C3. Supervisar el cumplimiento al Programa de Trabajo de los Campesinos	Porcentaje de beneficiarios que cumplen con al menos el 85% del Programa de Trabajo definido por el personal técnico.	(Beneficiarios que cumplen con al menos 85% del Programa de Trabajo definido por el personal técnico/Total de beneficiarios del Programa) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	90

*Los Programas presupuestarios pueden ser ejecutados de manera conjunta por diversas Unidades Responsables para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para fines de recolección de la información del logro de los objetivos establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en los reportes se asocia únicamente a una Unidad Responsable. Por ello, para facilitar su identificación, se puede consultar el Análisis Funcional, Programático Económico de cada Ramo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal a fin de identificar todas las Unidades Responsables que forman parte del Programa presupuestario.

*Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019 – 2020*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.asp

x

ANEXO III: MAPA DE LOCALIDADES DE CACAHOTÁN, CHIAPAS POR GRADO DE REZAGO SOCIAL 2020



*Fuente: Elaborado por CEIEG y Subsecretaría de Planeación, Dirección de Información Geográfica y Estadística

ANEXO IV: MEMORIA FOTOGRÁFICA





Vivero Comunitario



Lombricomposta



Biol



Bokashi



Taller sobre ahorro



Condiciones del camino



Tianguis productivo

La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: edellmiira@gmail.com

© *Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

Forma de citar:

Villazana, E. (2022). “Determinantes de la implementación en la política pública en territorios con alto rezago en desarrollo”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales. El Colegio de la Frontera Norte