



AUTÓNOMA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

DES Ciencias Sociales y Humanidades

Dirección General de Investigación y Posgrado

Doctorado en Estudios Regionales

POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN TERRITORIOS CON REFERENTES CULTURALES DIFERENTES, EL CASO DE LAS REGIONES TSOTSIL Y TSELTAL DEL MUNICIPIO DE HUIXTÁN, CHIAPAS, MEXICO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

Doctora en Estudios Regionales

PRESENTA

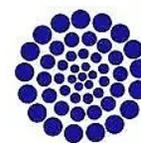
Silvia Ernestina Castillo Mora PS1708

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Octavio Grajales Castillejos

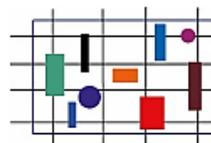
TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

MAYO DE 2022



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



**Doctorado en
Estudios
Regionales**



DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
 DES CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES
 ÁREA DE TITULACIÓN
 AUTORIZACIÓN/IMPRESIÓN DE TESIS



F-FHCIP-TD-016

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
 3 de enero de 2022
 Oficio No. TDER/020/2022

C. Silvia Ernestina Castillo Mora

Promoción: **Décima Primera**
 Matricula: **PS1708**
 Sede: **Tuxtla Gutiérrez**
 Presente.

Por medio del presente, informo a Usted que una vez recibido los votos aprobatorios de los miembros del **JURADO** para el examen de grado del **Programa de Doctorado en Estudios Regionales**, para la **defensa de la tesis** intitulada:

Políticas Públicas en seguridad alimentaria y su impacto en territorios con referentes culturales diferentes, el caso de las regiones Tsotsil y Tzeltal del Municipio de Huixtan, Chiapas, México.

Se le **autoriza la impresión de seis ejemplares impresos y cuatro electrónicos (CDs)**, los cuales deberá entregar:

- Un CD: Dirección de Desarrollo Bibliotecario de la Universidad Autónoma de Chiapas.
- Un CD: Biblioteca de la Facultad de Humanidades C-VI.
- Seis tesis y dos CD: Área de Titulación de la Coordinación del Doctorado en Estudios Regionales, para ser entregados a los Sinodales.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente
"Por la Conciencia de la Necesidad de Servir"

Mtra. Maria Eugenia Diaz de la Cruz
 Encargada de la Dirección de la Facultad de Humanidades Campus VI



Vo. Bo.

Dr. Daniel Hernández Cruz
 Coordinador del Doctorado en Estudios Regionales



C.c.p.- Expediente/Minutario.
 MEDC/DHC/lrc*



Código: FO-113-05-05

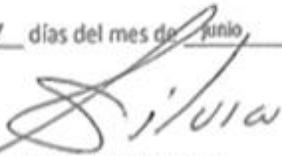
Revisión: 0

CARTA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA TESIS DE TÍTULO Y/O GRADO.

El (la) suscrito (a) Silvia Ernestina Castillo Mora
Autor (a) de la tesis bajo el título de "Políticas Públicas en seguridad alimentaria y su impacto en territorios con referentes culturales diferentes, el caso de las regiones Tsotsil y Tzeltal del municipio de Huixtán, Chiapas, México",
presentada y aprobada en el año 2022 como requisito para obtener el título o grado de Doctora en Estudios Regionales, autorizo a la Dirección del Sistema de Bibliotecas Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH), a que realice la difusión de la creación intelectual mencionada, con fines académicos para que contribuya a la divulgación del conocimiento científico, tecnológico y de innovación que se produce en la Universidad, mediante la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Consulta del trabajo de título o de grado a través de la Biblioteca Digital de Tesis (BIDITE) del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH) que incluye tesis de pregrado de todos los programas educativos de la Universidad, así como de los posgrados no registrados ni reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- En el caso de tratarse de tesis de maestría y/o doctorado de programas educativos que sí se encuentren registrados y reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional del Ciencia y Tecnología (CONACYT), podrán consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 7 días del mes de junio del año 2022.


Silvia Ernestina Castillo Mora

Nombre y firma del Tesista o Tesistas

La realización de esta investigación fue posible gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con número *641501*, durante mis estudios de doctorado en Estudios Regionales en la Universidad Autónoma de Chiapas, (UNACH).

Con amor:

A mis hijos: Luis Enrique, Jorge Octavio, Silvia del Carme y mi nieta Anel

A mi madre: Gloria Soledad

In memoriam

Mi padre Gilberto René Castillo García

Dra. María del Pilar Elizondo Zenteno

Dr. Daniel Dardón Monzón

Agradecimientos

A Jesucristo, el revolucionario cuyos ideales son: justicia, amor y la paz entre los hombres de buena voluntad.

A la Universidad Autónoma de Chiapas a sus facultades de Ciencias Sociales, Humanidades y Derecho, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo institucional.

Un especial agradecimiento al Dr. Octavio Grajales Castillejos, director de este trabajo, por su disposición, paciencia y sobre todo su orientación, permitiendo un balance de libertad intelectual.

A mis lectores, Dra. Elisa Cruz Rueda, Dr. Lizandro Montesinos Salazar, Dr. Antonio H. Paniagua Álvarez; sus aportaciones enriquecieron el quehacer investigativo; compartiendo sus experiencias, conocimiento y tiempo, mi eterno agradecimiento a la Dra. María del Pilar Elizondo Zenteno.

Al municipio de Huixtán, Chiapas; a sus autoridades municipales y locales, a su gente que me permitió investigar al interior de seis localidades: Eshpuilhó, Oquem, San José Las Flores, Carmen Yalchuch, Los Pozos y San Pedro Pedernal.

A los que colaboraron con sus saberes, Ing. Dimas de la Peña Montoya, Ing. Juan Salomé Alcocer, Mtra. María Eugenia Pineda Meléndez, Ing. Adolfo Espinosa Miranda, Lic. José Pérez Pérez y Eufrocina López H.

A mis hijos: Luis Enrique, Jorge Octavio, Silvia del Carmen y Carlos.

A mi madre Gloria Soledad y hermanos Rosario, Francisca, Martín, Margareth y Gilberto.

Al Dr. Víctor Manuel Castillo García.

A mi maestra y amiga Graciela Fabiola Hernández Villanueva.

A mis amigas Rosbita, María Luisa, Martha y a la 11^a Generación del Doctorado en Estudios Regionales, la bien recordada “Matrix”

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1 Políticas públicas en seguridad alimentaria y el territorio	13
1.1. La multidisciplinaria y transversalidad de las disciplinas sociales	16
1.2. La investigación postpositivista y constructivista.....	20
1.2.1. El postpositivismo.....	21
1.2.2. El constructivismo	23
1.3. Definiendo conceptos articuladores.....	26
1.3.1. Políticas públicas	27
1.3.2. Seguridad alimentaria	30
1.3.3. Plan nacional de desarrollo, concepto y contexto.....	31
1.3.4. Territorios con referentes culturales diferentes.....	32
1.4. Conceptos ejes y los conceptos multi, inter y transdisciplinarios.....	32
1.4.1. Planificación para el desarrollo y administración pública	33
1.4.2. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos	36
1.4.3. Políticas públicas y gobernanza democrática	37
1.4.4. Ciclo y evaluación de políticas públicas.....	41
1.4.5. Políticas públicas: estudio de caso.....	42
1.5. Estrategia metodológica e instrumentos de investigación	43
Capítulo 2 Los estudios regionales desde las políticas públicas.....	48
2.1. La planificación para el desarrollo.....	49
2.1.1. La planificación en el contexto mundial y latinoamericano	50
2.1.2. Planeación para el desarrollo en México.....	52
2.2. Definiendo las escalas territoriales y análisis regional	53
2.2.1. Implicaciones espaciales: de lo global a lo local	55

2.3. Análisis regional del municipio de huixtán, chiapas	56
2.3.1. Ubicación geográfica	57
2.3.2. Población.....	58
2.3.3. Relación hombre-mujer	58
2.3.4. Etnicidad.....	58
2.3.5. Población que se considera indígena o autoadscrita	58
2.3.6. Educación.....	59
2.3.7. Índice de dependencia económica	60
2.3.8. Sector primario, secundario y terciario.....	61
2.3.9. Concentración de actividades en el municipio.....	62
2.4. Construyendo la región de estudio.....	63
2.4.1.1. La lengua Tsotsil y Tseltal para el constructo de región	65
2.5. El Estado y la administración pública.....	66
2.5.1. El Estado, administración pública e instituciones.....	67
2.6. El Estado y su constructo de región.....	68

Capítulo 3 Las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024..... 69

3.1. El concepto seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria.....	69
3.2. El problema del hambre, una tarea de las políticas públicas	70
3.2.1. Estadísticas institucionales de pobreza y canasta básica alimentaria	71
3.2.1.1. Contexto nacional: variación de pobreza de 2008-2020.....	72
3.2.1.2. Contexto estatal: variación de pobreza 2008-2020.....	74
3.2.1.3. Contexto municipal: variación de pobreza 2010-2020	77
3.2.1.4. Porcentaje nacional y estatal de pobreza 2018	79
3.3. La seguridad alimentaria, un derecho humano	81
3.3.1. Las políticas públicas, derechos humanos y constitucionalidad.....	83
3.3.2. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.....	84

3.3.3. Políticas públicas con teoría constitucionalista.....	87
3.4. Políticas públicas y gobernanza	88
3.4.1. La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional	92
Capítulo 4 Evaluación endógena y exógena de las políticas públicas alimentarias	92
4.1. El ciclo de las políticas públicas	93
4.2. Propósito de la evaluación como conocimiento.....	94
4.3. Función y utilidad de la evaluación	94
4.4. Utilidad de la evaluación y tipo de evaluación	95
4.4.1. Actores relevantes.....	95
4.4.2. Evaluación ex-ante, intermedia y ex-post.....	96
4.4.3. Evaluaciones de diseño, de proceso o de gestión, de resultados y de impacto.....	96
4.4.4. Evaluación de la implementación	96
4.5. Evaluación de las políticas públicas alimentarias para la producción de alimentos	98
4.6. Evaluación el programa PESA/PSAZR.....	99
4.6.1. Fases del ciclo de evaluación.....	99
4.6.2. Diseño de evaluación	99
4.6.3. Criterio de evaluación: eficacia	99
4.6.4. Criterio de evaluación: sostenibilidad.....	100
4.6.5. Las preguntas claves para evaluar el impacto de sostenibilidad.....	101
4.6.6. Informe de la evaluación de impacto de eficacia y sostenibilidad.....	101
4.7. Evaluación el programa producción para el bienestar (PpB).....	101
4.7.1. La perspectiva para el análisis de implementación.....	102
4.7.2. El territorio como referente de la política pública	102
4.7.3. La implementación de políticas públicas frente al territorio	102
4.7.4. Descripción y periodización de la información	103
4.7.5. Fuentes de información para la investigación.....	103

4.7.6. Información estadística y seriada.....	104
4.7.7. Información y documentos públicos nacionales, estatales y municipales	104
4.8. Criterios de evaluación endógena, instituciones del estado mexicano	105
4.8.1. Evaluación al PESA/PSAZR POR CONEVAL	108
4.8.2. Evaluación del Programa Producción para el Bienestar por CONEVAL.....	109
4.8.2.1. Recomendaciones, opinión del programa y acciones de mejora	110

Capítulo 5 Impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024, para la producción de alimentos y la generación de ingresos; en las regiones Tsotsil y tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas
.....111

5.1. Proceso investigativo	112
5.2. Evaluación proyecto estratégico para la seguridad alimentaria 2013-2018.....	115
5.2.1. Antecedentes y desarrollo del pesa en México y Chiapas	115
5.2.2. Discurso del pesa: objetivos, metodología y estrategia	116
5.2.3. Acuerdo interinstitucional para la operatividad del PESA en Chiapas.....	120
5.2.4. Comunidades elegibles y beneficiarios.....	121
5.3. Resultados de la evaluación de impacto por eficiencia y sostenibilidad del PESA en la región Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas	121
5.3.1. Mapa de actores que participan en el pesa.....	122
5.3.2. Trabajo comunitario para identificar el universo de la población PESA.....	123
5.3.3. Tamaño muestra de la población encuestada en el territorio participo en el pesa para su análisis en excel.....	124
5.4. Análisis de resultados de las encuestas con SPSS	126
5.4.1. Región Tsotsil: Eshpuilhó, Oquem y San José Las Flores, Huixtán, Chiapas.....	127
5.4.2. Región Tseltal: Carmen Yalchuc, Los Pozos y San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas.....	130
5.5. Resultados de las encuestas a los beneficiarios pesa de la región Tsotsil	134

5.5.1. Información horizontal con actores del territorio que intervinieron en el programa PESA de la región Tsotsil.....	138
5.5.2. Estrategias para escuchar la voz de todos de la región Tsotsil	139
5.5.3. Grupos focales, para escuchar más de cerca la voz de la región tsotsil	142
5.5.4. Visita domiciliaria para verificar la existencia de proyectos PESA región Tsotsil.....	146
5.6. Resultados de las encuestas a los beneficiarios PESA de la región Tseltal.....	148
5.6.1. Información horizontal con actores del territorio que intervinieron en el programa PESA en la región Tseltal.....	151
5.6.2. Estrategias para escuchar la voz de todos de la región Tseltal	152
5.6.3. Grupos focales, para escuchar más de cerca la voz	156
5.6.4. Visita domiciliaria región tseltal para verificar la existencia de proyectos PESA.....	159
5.7. Entrevistas con actores institucionales del PESA.....	160
5.7.1. Elementos de análisis de las entrevistas entorno a la sustentabilidad del PESA en el territorio.....	162
5.8. Evaluación de la implementación del programa producción para el bienestar 2019-2024 .	166
5.8.1. ¿Qué es el programa producción para el bienestar antes Procampo?	166
5.8.2. Proceso evolutivo del programa producción para el bienestar	167
5.8.3. Objetivos y metas del programa 2013	168
5.8.4. Objetivos y metas del 2019.....	169
5.8.5. Población elegible o población objetivo	169
5.8.5.1. Cobertura	170
5.8.5.2. Cuota por hectárea	170
5.8.5.3. Mecanismos de entrada del beneficio	170
5.8.6. Actores institucionales involucrados en el PPB.....	171
5.8.7. El programa en el territorio de Huixtán, Chiapas	173
5.8.8. Esquematación del Programa Producción para el Bienestar.....	175
5.9. Elementos territoriales para su análisis.....	176
5.9.1. Características sociales y ambientales	176
5.9.2. Principales actores, organización y gestión de territorio	176

5.9.3. Principales problemas	177
5.9.4. Implementación del programa producción para el bienestar	177
5.9.5. Funcionamiento y organización interna del programa.....	177
5.9.6. La población está recibiendo los beneficios que ofrece el programa	178
5.9.7. Distribución del beneficio en función de la dimensión territorial en hectáreas.....	179
Capítulo 6 Conclusiones	180
6.1. Conclusiones de la evaluación sostenibilidad del programa PESA para la generación de alimento e ingreso.....	180
6.2. Conclusiones de la evaluación del Programa Producción para el Bienestar	181
6.3. Principales hallazgos frente al problema general.....	182

Índice de figuras

Figura 1 El ciclo vital de las disciplinas	17
Figura 2 La planificación es un instrumento de la administración pública y el desarrollo	34
Figura 3 La Gobernanza y sus elementos asociados.....	42
Figura 4 La Conjugación de planeación y desarrollo	52
Figura 5 Ubicación de las regiones Tsotsil y Tseltal del Municipio de Huixtán, Chiapas	57
Figura 6 Población del municipio de Huixtán, Chiapas 2015	58
Figura 7 Número de escuelas por nivel educativo, Huixtán, Chiapas 2011-2017.....	60
Figura 8 Superficie sembrada por tipo de cultivo, Huixtán, Chiapas 2010-2018.....	62
Figura 9 Medición de la pobreza en millones de personas de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020	72
Figura 10 Medición de la pobreza moderada y extrema en millones de personas de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020	73
Figura 11 Medición de la pobreza de millones de personas, carencia a la alimentación de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020.....	74
Figura 12 Variación de pobreza estatal en miles de personas en Chiapas 2008-2020	75
Figura 13 Medición de pobreza moderada y extrema en miles de personas en el estado de Chiapas 2008-2020	76
Figura 14 Medición de la pobreza de miles de personas, carencia a la alimentación del estado de Chiapas 2008-2020	76
Figura 15 Variación de pobreza municipal en miles de personas, Huixtán, Chiapas 2008-2020	77
Figura 16 Medición de la pobreza moderada y extrema en miles de personas en el municipio de Huixtán, Chiapas 2010-2020	78
Figura 17 Medición de la pobreza de miles de personas, carencia a la alimentación del municipio de Huixtán Chiapas 20010-2020	78
Figura 18 Medición de la pobreza; ingresos inferiores a la línea de pobreza y pobreza extrema por ingresos municipal de Huixtán, Chiapas, 2010-2020	79
Figura 19 Comparación de variables de pobreza nacional y estatal	80
Figura 20 Variables de pobreza municipal Huixtán, Chiapas 2015.....	80
Figura 21 Ciclos de las políticas públicas y evaluación	93
Figura 22 Evaluación de políticas públicas y programas en función a la temporalidad.....	96

Figura 23 Cuatro pilares de la seguridad alimentaria FAO	106
Figura 24 Causas de la inseguridad alimentaria CONEVAL	107
Figura 25 Asignación de recursos PESA para el estado de Chiapas (2007-2015)	108
Figura 26 Contenido del documento evaluación de diseño con trabajo de campo del programa producción para el bienestar 2019-2020.....	109
Figura 27 Proceso investigativo en el territorio.....	112
Figura 28 Proceso metodológico PESA.....	117
Figura 29 Estrategia de desarrollo gradual y sostenible (cuatro áreas denominadas de intervención).....	118
Figura 30 El árbol del problema del PESA para México.....	119
Figura 31 El árbol de objetivos del PESASA-FAO para México.....	119
Figura 32 Acuerdo interinstitucional PESA-Chiapas	121
Figura 33 Mapeo de actores que intervienen en el ejercicio del poder y decisión del PESA....	123
Figura 34 La región Tsotsil y su respuesta al cuestionamiento para la generación alimentos e ingresos	127
Figura 35 La región Tsotsil y su respuesta al cuestionamiento sostenibilidad y participación en la elección de proyectos.....	129
Figura 36 La región Tseltal y su respuesta al cuestionamiento para la generación alimentos e ingresos	131
Figura 37 La región Tseltal y su respuesta al cuestionamiento sostenibilidad y participación en la elección de proyectos.....	133
Figura 38 Porcentaje de los resultados de la encuesta de sostenibilidad	136
Figura 39 Porcentaje de los resultados de la encuesta de alimentación e ingreso	137
Figura 40 Porcentaje de los resultados de la encuesta: desarrollo de capacidades gestión para el desarrollo comunitario	138
Figura 41 Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas	140
Figura 42 Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas	140
Figura 43 Asamblea general con las beneficiarias del PESA Oquem, Huixtán, Chiapas	141
Figura 44 Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas	141
Figura 45 Reunión de grupo focal de Oquem, Huixtán, Chiapas.	144
Figura 46 Reunión de Grupo focal de San José Las Flores, Huixtán, Chiapas.	146

Figura 47 Visita domiciliaria Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas	146
Figura 48 Visita domiciliaria Oquem Municipio de Huixtán, Chiapas	147
Figura 49 Visita domiciliaria San José Las Flores, Municipio de Huixtán, Chiapas	147
Figura 50 Porcentaje de los resultados de la encuesta de sostenibilidad	149
Figura 51 Porcentaje de los resultados de la encuesta de alimentación e ingreso	150
Figura 52 Porcentaje de los resultados de la encuesta: desarrollo de capacidades gestión para el desarrollo comunitario	151
Figura 53 Reunión de trabajo con autoridades locales de Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas.	152
Figura 54 Asistencia de las participantes al salón de actos de Los Pozos, Huixtán, Chiapas	154
Figura 56 Reunión con la autoridad local de San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas	155
Figura 57 Asamblea general con las beneficiarias del PESA en San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas.....	155
Figura 58 Reunión de grupo focal de Los Pozos, Huixtán, Chiapas	157
Figura 59 Reunión de grupo focal de San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas.....	158
Figura 60 Visita domiciliaria en Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas.....	159
Figura 61 Visita domiciliaria Los Pozos de Huixtán, Chiapas	160
Figura 62 Flujo operativo del Programa Producción para el Bienestar	172
Figura 63 Coordinación institucional del PPB.....	173
Figura 64 Distribución territorial según tamaño de hectárea, en las regiones Tsotsil y Tseltal, Huixtán, Chiapas.....	179

Índice de tablas

Tabla 1. Esquematización: ontológica, epistemológica y metodológica de los Paradigmas	25
Tabla 2 Esquematización de los paradigmas (enfoque, metodología e instrumentos)	44
Tabla 3 Escolaridad del municipio de Huixtán, Chiapas 2015	59
Tabla 4 Región Tsotsil y Tseltal, Municipio de Huixtán, Chiapas.....	65
Tabla 5 Instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación ratificados por México 2018	82
Tabla 6 Transiciones de la administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza	91
Tabla 7 Portales o fuentes de información del gobierno federal y estatal	104
Tabla 8 Las regiones: Tsotsil y Tseltal del PESA.....	122
Tabla 9 Tamaño muestra de la población sujeta a entrevista de la región Tsotsil	125
Tabla 10 Tamaño muestra de la población sujeta a entrevista de la región Tseltal.....	125
Tabla 11 Concentrado de datos de la encuesta PESA de la región Tsotsil.....	135
Tabla 12 Concentrado de datos de la encuesta PESA de la región Tseltal.....	148
Tabla 13 Entrevistas con actores institucionales que participaron en el PESA	161
Tabla 14 Proceso evolutivo y temporal de la producción para el bienestar.....	168
Tabla 15 Datos del municipio de Huixtán, Chiapas, producción para el bienestar PV 2019	174
Tabla 16 Esquematización del PPB	175

Índice de Ecuaciones

Ecuación 1 Índice de dependencia económica.....	61
Ecuación 2 Resultado del índice de dependencia económica	61
Ecuación 3 Fórmula para obtener la concentración de actividades: primaria	63
Ecuación 4 Desarrollo de fórmula para obtener la concentración de actividades: primaria.....	63
Ecuación 5 Fórmula para obtener el tamaño muestra.....	124

Abreviaciones

FAO- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

SA- Seguridad Alimentaria

SAN-Seguridad Alimentaria Nutricional

COVID-19- Coronavirus SARS-COV2 cuyo brote se da en 2019

CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

IPM-Índice de Pobreza Multidimensional

ENSANUT-Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

CONAPO- Consejo Nacional de Población

IM-Índice de Marginación

CEDRSSA-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

PND- Plan Nacional de Desarrollo

ONU- Organización de las Naciones Unidas

FMI- Fondo Monetario Internacional

BM-Banco Mundial

OMS- Organización Mundial de la Salud

PE-Paquete Económico

PS- Planes Sociales

LFPRH-Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

PIC-Programas de Investigación Científica

CMA- Cumbre Mundial de Alimentación

PSAZR-Programa de Seguridad Alimentaria en Zonas Rurales

PESA- Proyecto/Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria

CEPAL-Comisión Económica para América Latina

PPB-Producción para el Bienestar

ILPES- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

SHCP-Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SPP-Secretaría de Programación y Presupuesto

CPEUM-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF-Diario Oficial de la Federación

OIT- Organización Internacional del Trabajo

ADR-Agencia de Desarrollo Rural

SECAM-Secretaría del Campo

SAGARPA-Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

UTN-Unidad Técnica Nacional

MMIDH-Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano

SADER-Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

ODM- Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS-Objetivos de Desarrollo Sostenible

URSS-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

SBA-Soberanía Alimentaria

TLCAN- Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TEMC -Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

EMSA- Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria

INEGI- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

SEDESOL- Secretaría de Desarrollo Social

INAI- Instituto Nacional de Transparencia

PIB-Producto Interno Bruto

UNACH-Universidad Autónoma de Chiapas

UPF-Unidad de Producción

Introducción

El tema del fenómeno de la alimentación, es de suma importancia para la sobrevivencia del ser humano, que implica también un desarrollo físico, mental y de capacidades; sin embargo, la presencia del hambre en el mundo es un problema real. Una hambruna detona a una malnutrición, desnutrición, epidemias y muerte. En la historia de la humanidad, se han registrado aproximadamente 32 hambrunas, entre las que se categorizan 10 de las más severas. *Enciclopedia Británica*, registró 31 grandes hambrunas¹ desde la antigüedad hasta 1961. En 1995-1997, se registra la Hambruna de Corea del Norte y actualmente se produce una hambruna a causa del Covid-19.

De acuerdo con García Olmedo (2015) sustenta que “desde 1990 y en su conjunto, el hambre ha disminuido² en los países en desarrollo, de acuerdo con el Índice Global de Hambre³, en casi un 40 por ciento. A pesar de los progresos realizados, sigue siendo un problema grave en el mundo, aún hay más de 800 millones de hambrientos” en su texto, explica que de los 7 000 millones de personas que habitan el planeta, 800 millones no reciben suficientes macronutrientes y energía dietética, mientras que más de 1 000 millones adicionales sufren carencias de micronutrientes, circunstancias que tienen efectos graves sobre la salud y el desarrollo de los que las padecen, aunque no causen sufrimiento físico inmediato; estas carencias se suelen englobar bajo la denominación de *hambre oculta* (García Olmedo, 2015).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define al hambre: es una sensación física incómoda o dolorosa, causada por un consumo

¹ Las Naciones Unidas definen la hambruna como cuando al menos el 20 por ciento de los hogares en un área están en extrema escasez de alimentos, las tasas de malnutrición aguda supera el 30 por ciento y dos o más personas por cada 10 000 mueren por día.

² Entre los recuentos que reconoce este autor, son los procesos de innovación genética con respecto a la producción de alimentos en el mundo; lo que se le conoce como Revolución Verde.

³ índice que combina **cuatro indicadores básicos**: porcentaje de población subnutrida, porcentaje de menores de cinco años en situación de desnutrición aguda, porcentaje de menores de cinco años en situación de desnutrición crónica y tasa de mortalidad de menores de cinco años. El Global Hunger Index (GHI) es elaborado anualmente por estas tres organizaciones: Welt Hunger Hilfe, International Food Policy Research Institute y Concern Worldwide.

insuficiente de energía alimentaria; y se vuelve crónica cuando una persona no consume una cantidad suficiente de calorías (energía alimentaria) de forma regular para llevar una vida normal, activa y saludable (FAO, 2020). Uno de los indicadores que la FAO utiliza es la prevalencia de la subalimentación; por tanto, el problema del hambre y sus dimensiones, es un problema vigente; la exclusión de personas al acceso de alimentos; que se derivan de muchas causas.

La FAO también recupera el concepto de *inseguridad alimentaria*: cuando una persona carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para el crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable. Entre las causas puede derivarse a *la falta de alimentos y/o falta de recursos para obtenerlos*, y la categoriza: seguridad alimentaria (SA) a inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria grave. El hambre y la inseguridad alimentaria se relacionan entorno a estas tres categorías. De ahí que se generen indicadores como: prevalencia de la subalimentación⁴ y la prevalencia de la inseguridad alimentaria⁵. De acuerdo FAO la inseguridad alimentaria se da con la insuficiente ingestión de alimentos, que puede ser transitoria (cuando ocurre en épocas de crisis), estacional o crónica (cuando sucede de continuo) (FAO, Programa Especial de Seguridad Alimentaria Centroamerica, 2020).

Antes de continuar, es importante recuperar a vuelo de pájaro el concepto de SA, desde su origen histórico, económico, político y fuera del seno de la FAO; cuyo discurso se centró inicialmente que el hambre es un problema de escasas alimentaria en función del crecimiento de la población y por cuestiones climáticas; y de ahí que se justifica y alienten respuestas de políticas públicas que prioricen un incremento constante de la producción de alimentos. Levario Flores (2018) recupera los momentos histórico económico y político que permite explicar los momentos críticos del modelo económico capitalista, como lo fue la crisis de los años treinta del siglo XX, lo que incentivó una regulación intergubernamental en los precios de los alimentos básicos (Levario

⁴ Prevalencia de la subalimentación, se utiliza para monitorear el hambre a nivel mundial y regional

⁵ Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en población (basada en la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria) es una estimación del porcentaje de la población de un país que enfrenta dificultades para acceder a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y una vida activa y saludable (entrevistas) ofrece la medición de inseguridad alimentaria a nivel individual o familiar en diferentes niveles de gravedad.

Flores, 2018), señala que, la Liga de las Naciones, creó una Comisión para informar sobre el estado de la alimentación de los países miembros.

El reporte titulado, Nutrición y Salud Pública del año de 1935, constituyó el primer informe que revisó el estado de hambre y malnutrición mundial (aunque solo se llevó a cabo en algunos países), en ese informe se concluyó que existe una escasez de alimentos en los países pobres, y, por tanto, reconoció la necesidad de organizar la producción, suministro y comercio de alimentos a nivel mundial. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, en 1943 en la Conferencia de Hot Springs, en Virginia, donde se defendió por el uso de acuerdos internacionales en productos básicos como medio para promover la estabilidad de los precios, la expansión de la producción y la mejora en la distribución (Shaw, 2007, pág. 8). En contraste con estos preceptos en octubre de 1945 se creó la FAO; cuya encomienda fue erradicar el hambre en el mundo.

Este organismo internacional, desempeñará un papel fundamental, que es el coordinar las políticas internacionales tanto en la lucha contra el hambre como en materia de alimentación en general; difundió que la principal causa del hambre en el mundo era el aumento de la población, y, por ende, incrementar la producción de alimentos; la pregunta será: ¿bajo qué esquema?

La respuesta es bajo un régimen alimentario, establecido por el mercado; ya que la dinámica de reproducción alimentaria mundial, justifica su inserción en la política pública; se neutraliza la concepción de que la SA las personas se proveen mejor a través del comercio mundial de alimentos; lo que justifica que las empresas transnacionales se encarguen del abastecimiento global de alimentos.

“Desde su nacimiento, se acordó que la FAO tendría carácter multidisciplinario y se ocuparía de ese gran sector que representan las granjas, los bosques y las pesquerías del mundo, y de las necesidades de los seres humanos de sus productos” (FAO, 2009), este organismo comienza sus actividades en un contexto internacional más amplio, se vincula con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y tendría como asociados de trabajo [...] a órganos que se ocupan de los problemas internacionales relativos al trabajo, el crédito, la estabilización monetaria, el comercio y el mercadeo, la salud, la educación y otras cuestiones vitales para el bienestar de las naciones” (FAO, 2009).

Según el noticiero *Made for minds*, escribe al respecto: “Este año, 2017, suenan las alarmas sobre la “crisis humanitaria más grande desde 1945” en la que unos 20 millones de personas en Yemen, Sudan del Sur, Somalia y Nigeria podrían morir de hambre. Según las Naciones Unidas, en el mundo mueren 24 000 personas de hambre, o por causas relacionadas, cada día. El hambre mata al 16% de las 150 000 que fallecen diariamente en el mundo.

Por otro lado, la Universitat Calermany (2022), evidencia que se registró una disminución progresiva durante años, la cantidad de personas que padecen hambre (medido por la prevalencia de desnutrición) está creciendo de nuevo desde el año 2015; y señala “actualmente, casi 690 millones de personas en el mundo padecen hambre. Esta cifra equivale al 8,9 por ciento de la población mundial. Si la tendencia se mantiene, más de 840 millones de personas se verán afectadas por el hambre en el año 2030. Según el Programa Mundial de Alimentos, la cifra de personas que padecen hambre severa ronda los 135 millones. Además, la pandemia de COVID-19 podría llegar a provocar que esta cifra se duplique (Universitat Calermany, 2022).

El problema del hambre es tan alarmante que, según el informe de la ONU, en el marco del día mundial de la alimentación celebrada el 16 de octubre de 2021; manifiesta “cada día mueren más personas a causa del hambre que por el Covid-19, un efecto acelerado por la pandemia, que permitió el aumento por quinto año consecutivo. Este organismo confirmó que la crisis alimentaria global se intensificó por la pandemia, aunado a los efectos del cambio climático.

Acción Contra el Hambre, informa que De los más de 7 000 millones de personas que vivimos en este planeta, más de 820 millones de personas pasan hambre y unos 2 000 millones sufren su amenaza. Es un estado de emergencia que requiere una acción inmediata por la crisis alimentaria, ya que en algunos países las tasas de desnutrición aguda en niños superan el 10 % de la población (ONG Acción Contra el Hambre, 2022).

Otro dato destacable es que, un gran número de las personas que sufren hambre viven en países en vías de desarrollo, donde aproximadamente 12.9 por ciento de la población se encuentra subalimentada, en su mayoría se encuentran en zonas rurales y marginadas. El hambre, es una de las preocupaciones más sentidas; erradicar el hambre, es una cuestión de obligatoriedad ética y política.

El hambre bajo la perspectiva de la FAO, utiliza el indicador de prevalencia de la subalimentación para estimar el alcance del hambre en el mundo, por lo que el término *hambre* también le denomina subalimentación. Su principal objetivo es que nadie padezca hambre; sin embargo, no necesariamente deben de estar *hambrientas*, pero si pueden estar en situación de *inseguridad alimentaria*. Para este organismo, privilegia el concepto de *seguridad*, el que una persona pueda acceder a alimentos y satisfacer sus necesidades energéticas, pero no tienen la *seguridad* de que vayan a durar, o pueden reducir la calidad y/o cantidad de los alimentos que consumen para poder sobrevivir, mismo que se traduce en diversas formas de malnutrición y tener graves consecuencias en la salud y bienestar de las personas. Este organismo, en suma, busca la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición (desnutrición/obesidad)

Quiénes son los que padecen hambre, las personas que están sumidas en la pobreza y pobreza extrema; en las que se encuentran niños y niñas, mujeres, agricultores, personas de la tercera edad, comunidades urbanas (cinturones de miseria) y comunidades rurales. (Bread for the World, 2022). La pobreza es una condición para no tener SA, lo que se traduce, pobreza en inseguridad alimentaria.

La pobreza y el hambre, no son problemas recientes, para el brasileño Josué de Castro, lo planteó en sus textos, así como su obra geografía del hambre (1947) y la Geopolítica del hambre, Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo en 1951.⁶ Otro autor, fue el premio nobel de economía, Amartya Sen con el texto denominado Pobreza y hambrunas: un ensayo sobre el derecho y la privación en 1981. La preocupación de estos autores gira entorno al problema del hambre.

Para Cárcamo y Álvarez (2014) la inseguridad alimentaria crónica está asociada a problemas de pobreza continua o por cuestiones estructurales y bajos ingresos. Lo que implica que la falta de recursos para acceder a los alimentos conlleva a una inseguridad alimentaria; por otro

⁶ La Geografía del hambre (describe con criterio médico y geográfico el hambre en Brasil) y Geopolítica del hambre (Marco referencial del mundo), dos textos de Josué de Castro, son textos que conllevan hacer parte de una herramienta de análisis ético del problema del hambre y su relación geopolítica con el problema de la desigualdad social y la injusticia.

lado, la inseguridad alimentaria estacional, se refiere a periodos de presión por desastres naturales, crisis económica, conflictos entre otros eventos (Cárcamo, R. W. y Álvarez, A., 2014).

La gravedad del problema de inseguridad alimentaria, ligada a la pobreza; un “pronóstico inmediato” (estimación preliminar) sobre 2020 en el que se incorporan los efectos de la pandemia de COVID-19, se calcula que esta empujará a entre 88 millones y 115 millones más de personas a la pobreza extrema, con lo que el total se situará entre 703 millones y 729 millones. En América Latina y el Caribe 83 millones de personas aún viven en pobreza extrema, la mitad de ellas viven en Brasil y México, el hambre en América Latina y el caribe 60 millones (Banco Mundial, 2015).

En México, la pobreza se aborda metodológicamente a través del índice de Pobreza Multidimensional⁷ (IPM), cuya tarea recae en CONEVAL. De acuerdo a sus datos e informes; La pobreza en México, sigue siendo un grave problema, y los datos no son alentadores; el número de personas en pobreza paso de 51.9 millones de mexicanos en 2018 a 55.7 millones de mexicanos en 2020. Lo que se traduce que el 43.9 por ciento de la población total, 3.8 millones de personas se suman a la población en condición de pobreza. La pobreza extrema tuvo un incremento de 1.5 por ciento, 7.0 por ciento en 2018 a 8.5 por ciento en 2020 (CONEVAL, 2020).

Otros datos de CONEVAL 2020, el 23.5 por ciento de la población vive en pobreza alimentaria. Según la Encuesta Nacional de Salud (ENSANUT) 2018, el 55.5 por ciento de los hogares en México se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria. El 69.1 por ciento de los hogares en el estrato rural fueron clasificados en algún nivel de inseguridad alimentaria.

De acuerdo a ENSANUT en México 69.5 por ciento equivale a 8 millones 340 mil, de las personas indígenas viven en pobreza. De ese 69.5 por ciento, el 41.6 por ciento corresponde a indígenas en pobreza moderada, y el 27.9 por ciento a indígenas en pobreza extrema. (ENSANUT, 2018-2019) . De acuerdo a datos proporcionados The Hunger Project México (2022) el 76 por

⁷ Considera nueve indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar. acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

ciento de las personas viviendo en pobreza se ubican en zonas rurales y dependen de la agricultura para sobrevivir; el 50 por ciento de las personas con hambre son de familias agricultoras.

El estado de Chiapas, de acuerdo al informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2021, presentado por la Secretaría del Bienestar del gobierno federal, revela los siguientes datos entorno a la pobreza multidimensional: población en situación de pobreza extrema, en función de la proyección de la población al 2021, elaborada por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO); existe una población de 5 812 375, el 76 por ciento de la población está en situación de pobreza, lo que implica que 4 174 596 personas son pobres. Desagregando dichas cifras: 47 por ciento de la población está en situación de pobreza moderada lo que representa 2 551 310 personas. El 30 por ciento está en situación de pobreza extrema, lo que representa 1 623 286.

En tanto la población vulnerable por carencia registra el 15 por ciento, lo que representa 821 973; población vulnerable por ingresos registro el 3 por ciento, lo que significa que 136 849 personas. En tanto que la población no pobre vulnerable es del 6 por ciento, lo que significa que 329 924. Otro dato que se recupera de este informe que el estado tiene alto grado de rezago social⁸ (Gobierno de la República, Secretaría del Bienestar, 2021)

En el municipio de Huixtán, Chiapas, de acuerdo con el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2021, presentado por la Secretaría del Bienestar del gobierno federal, revela los siguientes datos entorno a la pobreza multidimensional: población en situación de pobreza extrema, en función de la proyección de la población al 2021, elaborada por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO); existe una población de 22 975, el 97 por ciento de la población está en situación de pobreza, lo que implica que 21 462 personas son pobres. Desagregando dichas cifras: 47 por ciento de la población está en situación de pobreza moderada

⁸ Dado que la Ley General de Desarrollo Social establece que la medición de pobreza debe considerar el carácter multidimensional de la pobreza, el CONEVAL construyó el Índice de Rezago Social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar.

lo que representa 10 517 personas. El 49 por ciento está en situación de pobreza extrema, lo que representa 10 945 personas.

En tanto la población vulnerable por carencia registra el 2 por ciento, lo que representa 399; población vulnerable por ingresos registro el 1 por ciento, lo que significa que 231 personas. En tanto que la población no pobre vulnerable es del 1 por ciento, lo que significa que 115. Otro dato que se recupera de este informe que el municipio tiene muy alto grado de rezago social, además de tener un grado de marginación⁹ muy alto. (Gobierno de México, Secretaría del Bienestar, 2022)

La pobreza que conlleva a la inseguridad alimentaria, se reconoce dentro de los Estados-Nación; en el caso mexicano, “la importancia de la alimentación y de las actividades económicas inherentes a ella ha hecho que Estados y sociedades realicen acciones para satisfacer las necesidades alimentarias de pueblos y naciones” (CEDRSSA, 2011), la alimentación se concibe como una necesidad a satisfacer y un problema a resolver por el Estado, y que desde esta mirada se analizan las acciones o estrategias del gobierno para impulsar o no la producción y el abasto de alimentos (Ortiz, A., Vázquez, V., Montes, M., 2005)

Para el Estado Mexicano, la política alimentaria se sujeta a la definición propuesta por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), donde enmarca que las políticas públicas de alimentación y nutrición son “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable. (INSP, 2007)

Por su parte, el CDRSSA (2011) cita “*que la política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición*” (CEDRSSA, 2011)

Ahora bien ¿qué pasa entonces con el territorio? “La FAO ha desempeñado un papel fundamental en muchos países con vistas a realizar inventarios de sus recursos hídricos, pesqueros,

⁹ . Índice de Marginación por entidad federativa y municipios 2020, elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

forestales y de tierras y a completar censos agropecuarios que han proporcionado la base para formular políticas y estrategias de desarrollo. El apoyo de la Organización para la creación de instituciones ha sido fundamental a fin de establecer estructuras gubernamentales nacionales en relación con los sectores agrícola, forestal y pesquero en muchos países en desarrollo que son miembros de la FAO, con frecuencia desde el momento mismo de su nacimiento como naciones independientes” (FAO, 2009);

Esto implica que el territorio para la FAO forma parte de su visión de “contabilizar” lo que hay en él; se justifica con la idea de que establecer programas para producción de alto rendimiento y/o apoyo para la formulación de leyes (pesca artesanal) por parte de sus abogados. Otro de sus logros o intervención fue coadyuvar al mercado de alimentos; tal como se cita: “Uno de los éxitos más notables de la segunda mitad del siglo XX ha sido la contribución hecha a la expansión de la economía mundial”. (FAO, 2009).

Por lo tanto, la movilización de alimentos en un mercado global se sustenta por acuerdos internacionales, intervención en el territorio a través de programas o asesoramiento para la formulación de leyes; y sobre todo validar la política pública alimentaria establecida en los Planes de Desarrollo Nacional (PND) tal como se expresa en nuestro país. La SA se inserta en el territorio transversalizando el territorio, actores y el fenómeno alimentario. Este contexto, permite conocer desde otras miradas de la SA; a través de la historia que registra las grandes crisis económicas, alimentarias; y cómo se justifica el ámbito de las políticas públicas. El acuerdo internacional con ONU/FAO se expresa en el territorio a través de planes y programas de desarrollo para la generación de alimentos; mismos que se mueven en un mercado, el alimento no es más que mercancía al alcance del que tiene recursos para acceder a ellos. La idea es solamente contextualizar y relacionar al concepto de SA desde otras aristas.

Para el fin investigativo, se evidencia que se tiene un reposicionamiento crítico y analítico entorno al concepto. En tanto, se aborda el concepto de SA desde la perspectiva de la FAO, organismo que sustenta que su función principal y mandato es apoyar a los Estados miembros para que alcancen la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

La investigación se desarrolla desde los estudios regionales, lo cual permite tener una visión más amplia sobre los determinantes sociodemográficos que existen en el territorio. No

necesariamente se refiere a la demarcación geográfica, territorial, institucional o política, ya que se identifica un espacio físico determinado por otros factores que corresponden a lo económico, social, cultural, etcétera, ya que la región tiene connotaciones específicas. La importancia de los estudios regionales en la investigación permite una perspectiva multidimensional con respecto a temas de seguridad alimentaria (SA) y la política pública del territorio como unidad de análisis.

El diálogo entre disciplinas y actores sociales genera elementos para analizar y comprender los procesos que se generan en el territorio, y cómo el concepto de SA genera una especie de eslabón y se inserta en el territorio como una estrategia de política pública para atender el fenómeno de la alimentación, a partir de agendas internacionales y nacionales.

El fenómeno de la alimentación transversa diferentes aspectos a diferentes escalas espaciales, como el ámbito de derechos humanos y sustentabilidad; no obstante, se deduce, desde una concepción empírica, que también genera una sinergia de saberes locales, como el mismo sistema alimentario del territorio, y lo que éste puede significar para comprender la relación entre lo global y lo local.

La virtud de las ciencias sociales son sus disciplinas; no se puede concebir la región fuera del derecho, sociología, economía, antropología, historia, política, geografía, etcétera. La disciplina pura y dura limita, acota y cierra las ventanas a nuevas miradas y posibilidades de análisis en el contexto territorial, (B. Leticia & y Chacón, 2016). Los estudios regionales posibilitan una mirada desde las diferentes aristas, explican las divergencias regionales a través de los múltiples enfoques disciplinares, posibilitando la transdisciplina.

El análisis del territorio o el espacio convergen una serie de elementos que lo caracterizan y hacen único; sus especificaciones territoriales o espaciales, que están en función del actor social, que representa en sí y para sí, con matices de multiplicidad de expresiones. El actor social es un ente con simbolismos y significados, complejizando el análisis, que puede estar sujeto a un territorio físico o un espacio abstracto; esto nos remite al pensamiento de Bourdieu (1980), quien concibe la sociedad a partir de entender su carácter heterogéneo, y destaca la necesidad de abordarla con un sistema de campos diferenciales donde sus espacios de lucha diversos son relativamente independientes y autónomos. Este autor señala:

Se puede describir al campo social como un espacio multidimensional de posiciones tal que toda posición actual puede ser definida en función de un sistema multidimensional de coordenadas cuyos valores corresponden a los valores de las diferentes variables pertinentes: donde los agentes se distribuyen así, en la primera dimensión, según el volumen global de capital que ellos poseen y, en la segunda, según la composición de su capital: es decir, según los pesos relativos de las diferentes especies en el conjunto de sus posesiones (Bourdieu 1989, p. 29).

Estas miradas, que nos facilitan los estudios regionales, colocan al investigador como el facilitador de procesos de análisis. El tema de la alimentación trastoca cuestiones teóricas y empíricas, desde una necesidad básica de acuerdo a la pirámide de Maslow (Arana, J., Meilán, J., Gordillo, F., & Carro, J, 2010). Dentro de los estudios regionales y la multidisciplinar se abordarán los conceptos de SA, políticas públicas y su impacto en el territorio, en donde confluyen actores sociales que están inmersos en el eslabonamiento del ejercicio de la política, desde los tomadores de decisiones en diferentes niveles, específicamente del gobierno central, hasta los planes y programas para atender el rubro de la alimentación en zonas o territorios con índices de pobreza extrema, sin soslayar temas transversales como los derechos humanos.

La pregunta general que da pie al análisis es la siguiente: ¿Cómo las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en los planes nacionales de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 impactan en territorios con referentes culturales diferentes? Esto en un estudio de caso de las regiones Tsotsil y Tseltal dentro del municipio de Huixtán, Chiapas. Las preguntas específicas son las siguientes:

¿De qué manera el Plan Nacional de Desarrollo puede impactar entre los actores sociales y el territorio en el estudio de caso de las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas?

¿De qué manera se diseñan y articulan las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 por el gobierno federal?

¿Cuáles son los mecanismos para evaluar la política pública frente al fenómeno de la alimentación desde la perspectiva endógena y exógena?

¿Cuál ha sido el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el PND 2013-2018 y 2019-2024 en las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas?

Por tanto, el objetivo general de esta tesis es analizar las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024, para determinar su impacto en territorios con referentes culturales diferentes, a través del estudio de caso de las regiones Tsotsil y Tseltal dentro del municipio de Huixtán, Chiapas.

Como objetivos específicos se tienen examinar el plan nacional de desarrollo desde la perspectiva de los estudios regionales; revisar las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024, desde su diseño e instrumentación, y la participación del gobierno federal; identificar los procesos de evaluación de políticas públicas exógenas y endógenas y determinar su impacto para atender el rubro de la alimentación y, por último, determinar el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 en las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas.

1. Políticas públicas en seguridad alimentaria y el territorio

Los estudios regionales, como las disciplinas sociales, permiten dar lectura y comprender fenómenos o problemas, a partir de las propias especificidades de cada espacio, de cada territorio y de cómo los actores articulan los procesos. Entendiendo que el constructo de región o regionalización flexibiliza los procesos de investigación y de análisis, en este apartado teórico se abordan cuatro conceptos, que no están desvinculados uno del otro, y mucho menos de los actores y del territorio.

Para conocer el territorio, se puede dar un breve contexto de cómo viven o sobreviven los pobladores de muchas regiones de Chiapas, hacer un recorrido por toda la geografía chiapaneca, permite identificar matices de esta zona. Así, en este trabajo, se pueden identificar las diferentes regiones que integran el espacio geográfico de Chiapas; de modo más enfático la investigación aborda la Región V Altos, porque es justo ahí donde la autora se inicia en el terreno laboral.

Todas las regiones de Chiapas comparten rasgos y problemas que las identifican, como es el tema de la inseguridad alimentaria, pobreza y marginación; cuyas consecuencias detonan otros procesos. El Estado, por su parte, busca atender esos problemas mediante estrategias, planes o programas de políticas públicas. Y, mientras tanto, el territorio se observa como un ente, como emisor o reflejo de esas acciones.

El motivo para relacionar los conceptos de política pública, seguridad alimentaria (SA) y plan nacional de desarrollo (PND) con el de territorio es un interés investigativo lleno de matices e inquietudes, y que va desde lo subjetivo a lo objetivo, de lo cuantitativo a lo cualitativo, de lo deductivo a lo inductivo. Surge la interrogante: ¿Cómo abordar un tema tan complejo como el fenómeno de la alimentación? ¿Cuáles son los mecanismos de intervención del Estado? ¿Cómo se inserta el concepto de seguridad alimentaria (SA)? ¿Quién o quiénes planifican en el territorio? Las preguntas planteadas fueron innumerables y se puede dar una explicación discursiva de cada una de ellas.

La lógica económica, puede argumentarse desde el modelo económico y desde variables macroeconómicas: desde la ley de la oferta y demanda agregada, desde un análisis del crecimiento económico por el producto interno bruto (PIB) real y nominal; desde el mercado monetario y

financiero, justificando así los desequilibrios regionales para determinar que la pobreza y, por ende, la alimentación, pueden ser atendidas a través de un análisis de desigualdad (coeficiente de Gini) y de políticas redistributivas, a través de los fondos que componen el Ramo 28 y el 33. El argumento económico es válido, pero es necesaria una mirada holística, una mirada multi, trans e interdisciplinaria.

Así, se trata de vincular las políticas públicas, la seguridad alimentaria y el Plan Nacional de desarrollo dentro del territorio. Pero, esto va más allá de vincular los términos o conceptos; se puede esquematizar o construir un diagrama de flujo, pero ese esquema tendrá una lectura totalmente diferente en cada territorio que estará en función de los actores.

De entrada, se tienen datos estadísticos e índices de pobreza y marginación, se identifican acciones o políticas del Estado, se ubican grupos étnicos en toda la república, se puede caracterizar incluso el territorio. Y el objetivo de esta investigación es justamente generar un análisis de las políticas públicas en seguridad alimentaria y su impacto en territorios con referentes culturales diferentes a través del estudio del caso de las Regiones Slum Tsotsil y Slum Tseltal del municipio indígena de Huixtán, Chiapas.

Las políticas públicas no están aisladas de un marco constitucional; por eso, el elemento que articula estos dos espacios es el Estado; y cómo éste define y articula las políticas públicas a través del marco constitucional. Cómo se derivan entre sí. Pareciera un juego de palabras, pero no lo es; existe un maridaje entre las políticas públicas y el Estado, en donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la Ley de Planeación (LP), intervienen para guiar la relación de ambos a través de las instituciones que participan en las políticas públicas, sin excluir el entorno de las finanzas públicas, o el mismo Estado como un ente administrador.

A su vez, del marco constitucional se deriva el aspecto financiero, al que se conoce como el Paquete Económico (PE). Es parte de la obligatoriedad que tiene el ejecutivo de presentarlo ante la Cámara de Diputados y de Senadores para su aprobación, en cabal cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Ésta obliga al Poder Ejecutivo a enviar de forma anticipada los lineamientos económicos para cada año, lo que posibilita la institucionalización de prácticas responsables en materia presupuestaria y ayuda a establecer un diálogo amplio sobre la aprobación del (PE) (Auditoria Superior de la Federación, 2016).

El Estado mexicano, a través del ejecutivo federal, lleva a cabo una serie de procesos de planeación vinculantes con las políticas públicas que desarrollará durante su gestión o sexenio, contenidos en el PND y los Planes Sociales (PS). Así, el Estado mexicano utiliza instrumentos legales, políticos, económicos e institucionales que tiene a su disposición para atender los desequilibrios o disparidades regionales y sociales, en búsqueda del desarrollo nacional, y que va desde una perspectiva humana, a una más ambiental y económica.

Es cierto, que las políticas públicas son el termómetro de las acciones del gobierno, una oportunidad para atender problemas públicos como el fenómeno de la alimentación. Sí, el Estado mexicano reconoce que es un problema que debe ser atendido en términos de las garantías individuales y como un derecho humano. El Estado mexicano es garante de ello, tal como lo establece la Carta Magna. Es importante también reconocer que las políticas públicas se relacionan con el derecho, la legislación, la población y sobre todo el territorio, con el propósito de mejorar la asignación de recursos, distribución de la riqueza, estabilidad económica y propiciar al desarrollo (Gutiérrez, Restrepo, Zapara, 2017).

La pregunta que se genera en este párrafo es, bajo qué conceptos o criterios se diseña y elabora la política pública; cómo define el problema y cuál es su estrategia de intervención, cuáles son los instrumentos e indicadores para medir el fenómeno alimentario. La respuesta tiene una lógica dentro del derecho y los acuerdos internacionales, y pertenecer a un organismo supranacional como lo es la FAO, sin duda implica acoger el concepto de SA.

Se recupera así la idea de que los organismos internacionales intervienen en el territorio de manera indirecta; es decir, a través de acuerdos o pactos internaciones; y “acuerdan” participar en forma de cooperación en la búsqueda de solucionar e intervenir en un determinado problema. En el fenómeno de la alimentación, la FAO ha participado de manera diferenciada, especialmente metodológicamente. Este organismo determina qué es la seguridad alimentaria, la inseguridad alimentaria, el hambre, la pobreza alimentaria; etcétera, sin aislar el ámbito de la salud, ya que también interviene la Organización Mundial de Salud (OMS) y otros organismos cuya función es atender los aspectos económico, monetario y de desarrollo.

Sin embargo, ante la política pública, SA y PND, ¿quién o quiénes son los que deciden? ¿Cómo y por qué se planifican las acciones en cada sexenio? Hipotéticamente las respuestas a

estas preguntas se generan a partir de la oferta a la solución de problemas en campaña política, u obedece a un análisis estratégico en integral llevado a cabo por los tres niveles de gobierno, o es la toma de decisiones centralizada y homologada por el ejecutivo.

La propuesta teórica explica cómo se relacionan los conceptos entre sí. Para ello se aborda el paradigma de las ciencias sociales, el postpositivismo, que dará la pauta para definir los conceptos que se pretenden articular: políticas públicas, SA, PND y territorios con referentes culturales diferentes. Cada uno de estos conceptos que estructuran la investigación va acompañados de otros que se derivan de esos mismos, su contexto temporal o histórico, el rol de los actores que intervienen. Por otro lado, el territorio es la unidad de análisis que se denomina región Tsotsil y Tseltal, por lo que el territorio posee un rasgo cultural diferente, que permite diferenciarse del resto, y que no debería ser una limitante para su desarrollo.

1.1. La multidisciplinaria y transversalidad de las disciplinas sociales

Se busca explicar la importancia que tienen las disciplinas de las ciencias sociales. Esto no significa restarles importancia a las disciplinas derivadas de las ciencias de la salud y la nutrición en torno al fenómeno alimentario. Aquí se trata de dar cuenta de los conceptos de políticas públicas, seguridad alimentaria, PND y territorio sin alejarnos de las disciplinas que auxilian a cada uno de ellos en esta investigación.

La idea en este apartado es justificar que, en las ciencias sociales, giran en torno a la reflexión y la manera de hacer ciencia de un científico social; no existe una sola receta, ni una misma perspectiva, ni tampoco se estaciona el tiempo, ni los actores son los mismos. Por eso se defiende la importancia de la historia, el tiempo y el espacio; Gilberto Giménez sostiene que es justamente frente a un trabajo real y efectivo donde el investigador construye el abordaje teórico; sin restarle importancia metodológica y rigurosidad en la investigación. Este mismo autor señala que es necesario enfatizar la “especificidad epistemológica de las ciencias sociales” a las que denomina “ciencias de la historia”. Por ende, no por debilidad, se les llaman “ciencias blandas”, sino por la exigencia del objeto de estudio, pues no se puede llevar un hecho social a un laboratorio. Y cita:

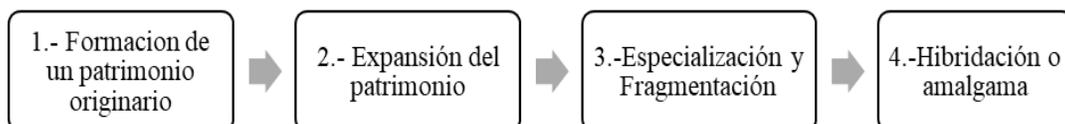
El debate contemporáneo sobre el estatuto epistemológico de las ciencias sociales en Europa, particularmente en Francia, ha contribuido a clarificar como nunca antes la identidad de las mismas, así como también su ubicación diferencial en el cuadro de las ciencias en su conjunto. (Giménez, 2004)

Giménez, expresa que las ciencias sociales enfrentan un problema entre la pluralización y fragmentación a ritmo vertiginoso de las disciplinas sociales a partir de los años setenta. Esta pluralización se ha realizado en dos sendas principales: la especialización y la “hibridación” o amalgama (Giménez, 2004). Así, cuando habla de la especialización se refiere a la segmentación del objeto de estudio de una disciplina según diferentes criterios: escala, instituciones específicas y hechos sociales particulares, poniendo como ejemplo a la sociología —sociología del trabajo, jurídica, deportiva, etcétera). Por otro lado, la hibridación o amalgama comenta que:

[...] consiste en la fusión, recombinación o cruzamiento de especialidades o fragmentos de disciplinas vecinas. No abarca disciplinas completas, sino sólo sectores parciales de las mismas. No debe confundirse con “multidisciplinariedad” o “pluridisciplinaria”, que evoca la mera convergencia de mono disciplinas en torno a un mismo objeto de estudio, siempre y cuando cada cual conserve celosamente sus presuntas fronteras. (Giménez, 2004)

Giménez, en su texto “Pluralidad y unidad de las ciencias sociales”, recupera a dos autores Dogan y Phare, quienes advierten que la pluridisciplinariedad ha resultado estéril para la investigación, en tanto que la amalgama ha propiciado en las dos últimas décadas la mayor parte de las innovaciones en el campo de las ciencias sociales, debido a los trabajos realizados por pequeños equipos de investigadores en las fronteras entre disciplinas, en intersticios y en los puntos de cruce entre especialidades. En la figura 1, se puede observar el ciclo vital de las disciplinas.

Figura 1 *El ciclo vital de las disciplinas*



Fuente: elaboración propia en base a la obra de Dogan y Pahre escrita en 1991 (Giménez, 2004)

Este ciclo, de acuerdo a Mattei Dogan y Robert Pahre, se da en todas las ciencias y es condición para su desarrollo. Por eso, lo que genera una incertidumbre en la cientificidad de las ciencias sociales, es que la pluralización también perjudica a los paradigmas y marcos explicativos, generando una confusión. A diferencia de las ciencias naturales, donde esto se ve como un proceso “normal”, existen cada vez menos tratados generales, y se encuentran disciplinas híbridas, como la bioquímica, la neuro física, etcétera. Las ciencias naturales, se producen, a *grosso modo*, dentro de un marco explicativo básico, pero para las ciencias sociales el problema lo origina la forma y el modo característico en que ese movimiento se ha dado en su interior, además de que se pluralizan también los paradigmas y los marcos explicativos, situación que no les permite acrecentarse.

Giménez añade: “Y, lo que, es más, éstos se presentan no sólo como diferentes, sino también como excluyentes o alternativos. De aquí la dificultad para señalar una acumulación significativa de conocimientos en el campo referido” (Giménez, 2004).

Se trae al análisis la postura de dos teóricos muy importantes para la sociología, Emilio Durkheim y Max Weber; el primero representa a la sociología objetivista y el segundo a la razón hermenéutica, que no es otra cosa que la sociología comprensiva. Estas dos posturas generan una discrepancia por el método, introducida por el historicismo alemán, y que dio paso a una gama de paradigmas explicativos en competencia, por ejemplo, el paradigma funcionalista, el estructuralista, el dialéctico y el de la racionalidad. Esto genera que exista una diversidad de paradigmas que giran alrededor de todas las disciplinas, que conviven y coexisten incluso de manera incrustada en una misma disciplina; y Giménez (2004) agrega que hasta se aplican a un mismo objeto de estudio en una misma disciplina. Esto lleva al autor a preguntarse: qué, si se pudiesen unificar, bajo qué contexto lo harían o cómo se aglutinarían.

Giménez recupera justo en este punto, a Jean-Michel Berthelot, quien recuerda la importancia de la epistemología del postpositivismo, que “representado por Kuhn (1971), Lakatos (1986) y Laudan (1987), quienes introducen tres operadores de diferenciación que, aplicados al campo de las ciencias sociales, permitirían reducir la diversidad de los enfoques, teorías, escuelas y corrientes, paradigmas, programas y tradiciones de investigación, respectivamente” (Giménez, 2004). Jean-Michel Berthelot sugiere que no debería llamarse “paradigma”, por lo confuso e impreciso y por su virtual derivación relativista; prefiere utilizar el concepto de “programa de

investigación” de Lakatos (1986) —mucho más desarrollado en términos lógicos y epistemológicos— que el de “tradiciones de investigación” de Laudan.

De los aportes más valiosos de Berthelot es la pluralidad de las ciencias sociales; e puede pensar, a partir de la mirada epistémica del postpositivismo, que sustituye el concepto de paradigma “programas de investigación” con la creencia de que la misma ciencia tiene la capacidad de resolver problemas, enigmas, anomalías, coherencia racional interna, fecundidad y capacidad heurística. Por otro lado, Passeron define la unidad de las ciencias sociales por la historicidad y la espacialidad intrínsecas de los hechos sociales, a lo que llama propiedad *deíctica*; además introduce una serie de elementos restrictivos fundamentales que no operan en el caso de las ciencias sociales, complementando con la teoría de Berthelot (Berthelot, 2000).

Gilberto Giménez argumenta que ambos autores no generan una disyuntiva, sino todo lo contrario; ambos complementan la importancia de la pluralización de los paradigmas en las ciencias sociales y la incertidumbre sobre su cientificidad. “Passeron define la unidad de las ciencias sociales por la necesaria inscripción de su objeto de estudio dentro de coordenadas de tiempo y espacio. De acuerdo con esta posición, las ciencias sociales abordan siempre su objeto, implícita o explícitamente, desde una perspectiva geo-histórica” (Giménez, 2004).

Este autor concluye que la epistemología de las ciencias sociales es simultáneamente dualista y monista-pluralista, según la perspectiva que se adopte. No obstante, argumenta: “Podríamos decir, para terminar, que, pese a la diversidad de nuestras disciplinas y especialidades, todos somos, en última instancia, ‘trabajadores del contexto’”.

Se recupera a Giménez, justamente, porque entre las ciencias naturales, existen mecanismos “exactos”, números, datos, de manera objetiva, “la ciencia dura”, cuyo ideal es la física. Esa divergencia en la actualidad ha generado problemas dentro de las instituciones, acusando a las ciencias sociales de “un remedo de ciencia”. Por ello, se debe enfatizar en la especificidad epistemológica de las ciencias sociales, donde el espacio y tiempo en el actor social juegan un papel fundamental.

1.2. La investigación postpositivista y constructivista

Se aborda la investigación desde las bondades del postpositivismo, que radican en la autocrítica con respecto al papel que juegan los valores en el investigador; existe una flexibilidad del uso de método mixto, que puede ser deductivo e inductivo, lo que permite, de alguna manera, llevar a cabo el estudio de caso de las dos regiones. El pospositivismo coadyuva a la investigación desde una mirada poco convencional, es decir, brinda la oportunidad de entender cómo se producen los significados e impactos de las políticas públicas en el territorio como unidad de análisis.

El paradigma constructivista también guía la investigación, debido a que se centra en un territorio con referentes culturales diferentes, que es el caso de —las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas; estas regiones están construidas desde lo cultural; su lengua, vestimenta, usos y costumbres, sistema alimentario, etcétera., y su cosmovisión tiene ciertas especificidades que las hacen diferentes al resto. Este paradigma es bastante flexible para analizar el impacto de las políticas públicas en estos territorios, y donde puede dar cuenta si tiene ciertas significaciones en su territorio, sobre todo en términos de alimentación; o que implica un método de investigación de corte cualitativo, como, el método que se utiliza es inductivo-deductivo, que será finalmente el utilizado; permitiendo analizar y comprender lo que sucede en el territorio frente a las políticas públicas alimentarias, emanadas de un plan nacional que está sujeto a la toma de decisiones del ejecutivo federal, y dependiente de organismos supranacionales.

Los dos paradigmas contribuyen al proceso investigativo; a consideración del constructo de región; el postpositivismo, desde lo ontológico, tenemos que preguntarnos que es la realidad, cuál es el objeto de estudio, que estamos observando; en tanto la epistemología, qué puede ser conocido, de qué manera adquirir el conocimiento; a partir de estos dos elementos, se plantea la orientación filosófica; orientación teórica o paradigma.

Dentro de la ontología, se encuentra el realismo y el relativismo; el primero considera que la realidad es solamente una, e independiente del observador; la realidad está ahí. En tanto el segundo, la realidad no es igual para todos; estamos hablando de una realidad subjetiva y por ende una verdad subjetiva. Dentro de la investigación; pudiese considerarse la perspectiva ontológica realista; sin embargo; limitaría el análisis meramente cuantitativo de cifras y datos. Lo que se

persigue es un constructo mixto. Para justificar ambas miradas filosóficas, ambos paradigmas, se expresa en la siguiente tabla.

1.2.1. El postpositivismo

El modelo de investigación postpositivista, también conocido como postempirismo, tiene el origen de sus bases en el positivismo, que argumenta que existe una independencia entre el investigador y el objeto de estudio. Se persigue la objetividad y ontológicamente se refiere a un realismo que hace énfasis en métodos cuantitativos.

La axiología postpositivista se refiere a que ese sesgo es inevitable, por lo que se debe trabajar para ubicarlo e intentar corregirlo. Se reconoce que puede influenciar en las creencias y valores dentro de la investigación, incluso en la toma de decisiones para utilizar determinado tipo de metodología y/o proceso de recuperación de datos. Además, esto influye en cómo se interpreta esa realidad o en el resumen y análisis del trabajo; sin embargo, no limita en el uso de datos cuantitativos y/o cualitativos.

El postpositivismo no rechaza el método científico; recupera algunos principios del positivismo como la posible y deseable verdad objetiva y, por tanto, el uso de la metodología experimental. Tanto la intención del positivismo como la del postpositivismo es de investigar, generar una explicación que permita predecir y controlar los fenómenos, lo que expresa un reduccionismo y determinismo; la diferencia de este último es la flexibilización metodológica.

Manuel Flores, afirma que el postpositivismo es una versión modificada del positivismo (Flores, 2004). A este paradigma también se le conoce como: cualitativo, fenomenológico, naturalista, humanista y etnográfico. El postpositivismo propone el estudio de los significados de las acciones humanas y de la vida social.

Guba y Lincoln sustentan que el positivismo y el postpositivismo son paradigmas que guían la investigación cuantitativa, los cuales tienen como objeto explicar el fenómeno estudiado, para en una última instancia, predecirlo y controlarlo. Hernández sintéticamente asegura que la realidad puede ser conocida de forma imperfecta; el investigador puede constituir parte del fenómeno de interés, el objeto de estudio influye al investigador y viceversa, la teoría o hipótesis sustentada influye en el desarrollo de la misma. El investigador debe estar consciente de que sus valores o

tendencias pueden influir en su investigación; ésta puede ser de laboratorio o de diseño cuasi experimental. Siempre existirá un nivel de error en las mediciones del fenómeno que se realicen y los hallazgos deberán estar comprobados con fundamentos teóricos que los respalden (Hernández Sampieri, 2014).

El postpositivismo revaloriza los conceptos del realismo —objetividad e investigación—, pero flexibilizándolos; por tanto, *la realidad no es absoluta, sino socialmente construida*; la objetividad es progresiva a través de una secuencia de acercamiento con los hechos estudiados y la flexibilidad se denota porque existen modos de conocimiento no estrictamente experimentales.

Efectivamente, la realidad nunca podría ser totalmente aprendida, las leyes naturales nunca podrían ser entendidas en su totalidad por el ser humano y el hombre no logra comprenderla en su totalidad. Por ende, se reconocen los límites de la razón humana o límites del conocimiento, tal como lo definen autores como Kant y Hume. Es decir, existe un mundo real manejado por las leyes naturales, pero, a diferencia del positivismo, jamás podrá ser percibido en su totalidad por el ser humano debido a la inadecuación de sus mecanismos sensoriales e intelectuales. Esto no significa que rechacé el ideal de la objetividad, ideal regulatorio de toda ciencia, pero ésta sólo puede ser aproximada; ni tampoco que denosté la predicción y el control; por ello se afirma que este método es una suma del positivismo, la predicción y el control.

La elección de este paradigma o programa de investigación no responde solamente a la necesidad de recolectar datos o encuestas, muestras, etcétera, para valorizar o cuantificar, sino que también responde a que se ha tenido acercamiento al territorio, a los beneficiarios de las políticas públicas, entre otros aspectos; lo que permite un diálogo y una interacción para ampliar la visión investigativa generando la participación de más voces en el tema de la inseguridad alimentaria en las regiones de estudio; múltiples miradas que enriquecen el proceso investigativo.

La pregunta ontológica, en cualquier aseveración sobre la realidad, deberá sujetarse a un examen crítico lo más extenso posible, para permitir la aprehensión de la realidad, lo más real y verdadera posible, ya que el ser humano es imperfecto. Con respecto a la pregunta epistemológica, ésta se responde mediante un dualismo modificado y un objetivismo. Por su parte, la pregunta metodológica es resuelta mediante la falsación de las hipótesis, una experimentación modificada, en donde se consideran los métodos cuasiexperimentales, y donde también se pueden incluir

métodos cualitativos como el análisis de contenido, que pueden poseer elementos cuantitativos, como estadísticas o datos numéricos en torno a la inseguridad alimentaria, u otros temas como la pobreza, etcétera.

1.2.2. El constructivismo

Este paradigma coadyuva a la investigación brindando la oportunidad de entender cómo se producen los significados, y su utilización mediada por las cuestiones de orden lingüístico dentro de los diversos contextos sociales o culturales donde los actores o individuos otorgan significado dentro de marcos de referencia interpretativos, basados en la historicidad y en la cultura.

Lo que permite investigar cómo los beneficiarios de las políticas públicas en territorios con referentes culturales diferentes han asumido o se han apropiado de los objetivos y metas que se han trazado los hacedores e instrumentadores de política pública, en temas de seguridad alimentaria enfocados a la producción de alimentos y la generación de ingresos; entender cómo asumen su rol de beneficiarios, y su rol como grupo étnico, —frente a una política pública donde se inserta un concepto global y cambiante emanado del PND cada seis años— y entender cómo se articulan los procesos en el territorio.

El constructivismo proporciona gran interés de una forma horizontal, permite comprender cómo se producen los significados y su utilización mediada por las convenciones lingüísticas dentro de los diversos contextos sociales o culturales, donde los individuos otorgan significados dentro de marcos de referencia interpretativos basados en la historicidad y en lo cultural (Gergen, 2007).

Hernández Sampieri asevera que el constructivismo es un sustento para la investigación cualitativa, e indica las siguientes afirmaciones como aportaciones principales de este paradigma: primero, la realidad se construye socialmente desde diversas formas de percibirla; segundo, el saber es construido de forma social por los participantes en el proceso investigativo; tercero, la investigación no es ajena a los valores del investigador y, por último, los resultados no pueden ser generalizados en forma ajena al contexto y el tiempo (Hernández Sampieri, 2014).

Ante la pregunta ontológica, el paradigma constructivista no intenta controlar, predecir o transformar el mundo real, sino reconstruirlo, solamente en la medida en que éste existe en la

mente de los constructores, como lo afirma Flores (2004, p. 5). Como respuesta a la pregunta epistemológica existe una relación entre el investigador y el objeto de estudio, basándose en una postura subjetivista, donde existe una fuerte interacción entre el investigador y el investigado. Los resultados que se encuentran en este tipo de trabajos basados en este paradigma son producto de la construcción que realizan tanto el investigado como el investigador. Roth expone que:

“la metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica). Desde esta perspectiva, una interpretación radical consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción o una explicación basada en la razón científica, ya que cada experiencia es única. (Roth A. N., 2008)

La realidad se encuentra dentro de los significados que un grupo humano construye, la forma de acercarse a ella es la interacción subjetiva entre los actores del fenómeno, donde el investigador no es ajeno, sino que es un actor más, y con la misma importancia que el resto de los participantes (Guba y Lincoln, 1994) En la toma de decisiones de las políticas públicas también toma importancia el territorio y las políticas públicas territoriales, vistas en toda su complejidad. Esta perspectiva coadyuva a llevar las investigaciones y aplicación de herramientas para contextualizar y estudiar las regiones.

Tabla 1. Esquematización: ontológica, epistemológica y metodológica de los paradigmas

	Paradigmas	
	Pospositivismo	Constructivismo
Ontología	Realismo crítico: la realidad social es "real", pero conocida sólo de un modo imperfecto y probabilístico.	El mundo es cognoscible desde los significados atribuidos por los individuos. Relativismo (realidades múltiples): estas realidades construidas varían en forma y contenido entre <i>individuos, grupos y culturas</i> . <i>Realidades construidas locales</i> y específicas Interpretativo de la realidad a observar.
Epistemología	Dualismo/objetividad modificados. <i>Resultados probablemente ciertos</i> . Ciencia experimental en busca de leyes. Objetivo: explicar. Generalización: leyes provisionales abiertas a revisión.	No dualismo, no objetividad, interdependencia entre investigador y objeto de investigación (sujeto de investigación). <i>Ciencia interpretativa en busca de significado</i> . Objetivo: comprensión, Generalización: enunciados de posibilidades, tipo ideales.
Metodología	Experimental-manipulativa modificada. Observación. Separación entre el observador y el observado. <i>Predominantemente deducción</i> (falsación de las hipótesis). Técnicas cuantitativas con apertura a las cualitativas. Análisis por variables.	Hermenéutica y dialéctica Interacción empática entre investigador e investigado. Interpretación. Interacción observador-observado Inducción (el conocimiento emerge de la realidad estudiada). Técnicas cualitativas. Análisis por casos.

1.3. Definiendo conceptos articuladores

Estudiar las políticas públicas implica sumergirse en un mundo teórico y metodológico, puesto que evolucionan de manera sincrónica y diacrónica ante los cambios de este mundo global y complejo. Las políticas públicas tienen diferentes acepciones, y su importancia radica en promover o inhibir la transformación social. Vista de manera simple, las políticas públicas son una oportunidad de mejora frente a un problema público, como lo es la alimentación.

Por otro lado, el concepto de seguridad alimentaria ha ido evolucionando y cambiando a través del tiempo y el espacio. Existen innumerables definiciones en torno a lo que es la seguridad alimentaria; situación que ha movilizó su alcance e inserción en el territorio, y que se ha ido transformando en función de un modelo económico global. El concepto como tal se abordará desde la perspectiva supranacional, es decir, dentro de la agenda internacional, lo que implica un análisis deductivo, que va de lo global a lo local.

El PND es un instrumento de planeación y una estrategia de intervención territorial, concebido en el marco legal; es la guía de acción e instrumentación de políticas y programas enfocados para atender el fenómeno de la alimentación, y que obedece también a los compromisos y acuerdos que traspasan las fronteras nacionales. El PND se articula con una agenda más amplia, internacional, en función del concepto de seguridad alimentaria; tiene en cuenta además otros elementos no menos importantes como la pobreza, los derechos humanos, el desarrollo, la sostenibilidad, etcétera.

La región como objeto de estudio, y cómo se define, posibilita un amplio bagaje de ideas y concepciones que son abordadas de manera objetiva y subjetiva, en términos cuantitativos y cualitativos. Para discernir el término de región, las ciencias sociales la han abordado desde diversos puntos de vista, recuperando sus características y particularidades. La región es una construcción que se lleva a cabo a partir de esas especificidades, y que el investigador define o construye con el propósito de delimitar el problema que se investiga.

Esta aseveración puede ser válida; pero es necesario estudiarla desde los estudios regionales; que permite una definición más amplia y comprender su relación frente al territorio, esto es, explica la diferenciación entre un territorio y otro; el por qué las políticas públicas tienen

implicaciones diferentes de un territorio a otro. Se advierte, que no se estudiarán los procesos, sino el análisis. Con frecuencia se confunde el análisis de políticas con el estudio del proceso de las políticas. Es posible que se trate de un error de origen que, sin embargo, conviene advertir con claridad: las distintas propuestas que se han formulado [como la que se acaba de introducir] para sugerir un orden secuencial en las políticas no constituyen el objeto de estudio del análisis. Se trata de una herramienta heurística para organizar esos análisis, pero no más. (Merino, 2010)

1.3.1. Políticas públicas

La razón de ser de las políticas públicas vista desde los estudios regionales; nos acerca a la reflexión; entorno al análisis de las políticas públicas a través de los ciclos o procesos; y no a la razón de ser de los procesos para ser explicados. Estos procesos dan cuenta de cómo el Estado interviene bajo ciertos mecanismos operacionales; sin embargo, estos procesos tendrán diferentes matices y consecuencias en el territorio, del cómo los actores intervienen o participan en la toma de decisiones. En el entender que el Estado es el que articula las políticas públicas a través de un ente gubernamental y que tiene representación política; y me refiero al papel que desempeña el gobierno a través de los “mecanismos o procesos” de las políticas públicas.

Bajo este contexto, se entiende que los procesos, no son recetas que puedan aplicarse en todos los territorios; justo ahí, es en donde la autora emerge su análisis. El análisis de políticas públicas no puede estar desarticuladas con el territorio, se considera que éste es un problema al que se enfrenta las políticas públicas mexicanas, posiblemente también el resto de América Latina.

Es inminente comprender que las políticas públicas pueden trastocar espacios, territorios y saberes diferentes; y esa diferenciación es la clave para entender cómo se dan los procesos. Obvio es que el Estado Mexicano homologa la política pública, desde su perspectiva operativa, en su lógica administrativa. No entiende y atiende las especificidades territoriales; mucho menos insertar a los actores para participar en los procesos.

Pero qué son entonces las políticas públicas, cómo se define, a partir de qué elementos la estamos concibiendo, se inserta el tema del territorio, actores y saberes a la hora de hacer política y políticas públicas. ¿De qué tipo de políticas públicas estamos hablando?, para dar respuesta a esta interrogante, se acerca a la reflexión la definición de políticas públicas.

Se advierte que no existe una sola definición de política pública; Velásquez señala que, al hacer una investigación bibliográfica de textos especializados en el análisis de políticas públicas, encontró veintinueve definiciones del concepto (Velásquez G. Raúl, 2009. Vol. 20, enero-junio)

En estos hallazgos son tres las fallas que advierte el autor: la primera se refiere a definiciones de naturaleza normativa; la segunda a definiciones incompletas —que no incorporan todos los elementos que constituyen una política pública—; la última, a definiciones muy generales e insuficientes que permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son.

Existen diferentes definiciones de políticas públicas; para algunos autores, como Gustavo Hernández, es necesario replantear esas definiciones, por lo que sostiene:

La presentación de dichas definiciones nos obliga a traducir del inglés al español, lo cual resulta difícil por el hecho de que en inglés existen tres términos diferentes y para trasladarlos al español sólo existe uno: *policía* (las políticas públicas), *políticos* (la actividad política como competencia por el poder, debate partidista, etcétera) y *polity* (esfera política diferente de la sociedad civil). (Hernández, 1999)

Antes de realizar el análisis, este autor precisa que es necesario definir el concepto de política pública.

La lógica científica permite capturar la realidad mediante la elaboración de teorías y marcos de análisis que permitan o intenten explicarla, mediante la selección de factores o variables como determinantes; en tanto que las políticas públicas también han estado sujetas a múltiples intentos teóricos para su explicación. De ahí la importancia del investigador, que consiste en proponer teorías para explicar su realidad, —o los fenómenos que de ella emanan—, mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas para comprobarlas o refutarlas. Y es justamente la concepción empirista de la ciencia la que corresponde a la corriente principal de investigación de las políticas públicas.

Por otro lado, Giandomenico Majone afirma que este tipo de política es una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas [...]; es también

todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión” (Majone G. , 1989).

Luis Fernando Aguilar Villanueva, añade que son “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1993).

María Gracías Rúa la define como:

Conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

Manuel Tamayo las define como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997).

André Roth, que define a la política pública como:

(...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática., “ existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth D. A., 2002)

Para Arroyave Alzate (2011) que entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado. Luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social y cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de grupos afectados por los diversos problemas.

Este autor, recupera que la inclusión se puede realizar por dos vías: una de manera tradicional y tecnocrático, es decir un procesos verticales y excluyentes.¹⁰ y por otro lado las participativas, que obedecen a la horizontalidad; cuyo eje rector, la construcción de interacción entre todos los actores locales o comunidades, la administración y los grupos de interés.¹¹ (Arroyave, enero-julio 2011)

Definición de políticas públicas por el gobierno vasco: son un conjunto de objetivos, decisiones y actividades que lleva a cabo un gobierno para resolver una serie de necesidades detectadas en un territorio. Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que nacen a través de una decisión política por parte de una autoridad pública (Gobierno vasco, 2012).

Para la investigación se retoma las definiciones de André Roth, Arroyave Alzate y de la guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco

Conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado y sus instituciones gubernamentales, identifican una necesidad (económica, política, ambiental, social y cultural, entre otras) en el territorio, y toman la decisión de atenderla parcialmente implementando un conjunto de medidas reparadoras o deseables; construidas posiblemente con la participación de grupos afectados por un determinado problema y llevan a orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos

1.3.2. Seguridad alimentaria

Según la FAO en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a

¹⁰ El autor se refiere a procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Este enfoque de inputs y outputs, donde la sociedad demanda y el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad ha sido incapaz de descifrar de manera efectiva los problemas que le corresponde solucionar, esto en gran parte determinado por: • La omisión de las comunidades afectadas al momento de identificar y elaborar la política. • La ausencia de una población que le dé vida a la política pública y la lleve más allá del papel.

¹¹ Para el autor, lo importante es que participen de las organizaciones no gubernamentales (ONG) gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil

suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996). Se observa que todo estará en función del acceso físico y económico al alimento y que se sigue privilegiando la mirada economicista del enfoque de la seguridad alimentaria. En la referida cumbre, también se inserta "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre" (FAO, Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos, 2011).

La definición más reciente: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimentarias y preferencias alimenticias para tener una vida activa y saludable” (FAO, 2012)

1.3.3. Plan nacional de desarrollo, concepto y contexto

EL PND es el documento rector que contiene las principales acciones del ejecutivo federal durante los seis años; deberá de contener las líneas estrategias y ejes y será un documento avalado por el poder legislativo. Muchos de los ejes de gobierno forman parte de la oferta producto de la retórica durante el proceso de campaña.

En gobierno de Enrique Peña Nieto (2013-2018), define: “el Plan Nacional de Desarrollo es, primero un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública” (Presidencia de la República EPN, 2013) . En tanto que para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024), define: “el Plan Nacional de Desarrollo es el documento en el que el Gobierno de México explica cuáles son sus objetivos prioritarios, enuncia los problemas nacionales y enumera soluciones en una proyección sexenal” (Gobierno de México, 2019).

Para el análisis de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria se acude a los dos Planes Sexenales: 2013-2018 y 2019-2024. *El gran filtro de análisis serán los programas para atender la producción de alimentos y la generación de ingresos.*

1.3.4. Territorios con referentes culturales diferentes

La región cultural o el territorio con referentes culturales diferentes. Es aquella área o espacio geográfico que tienen en común varios aspectos propios de una cultura, en este caso, la cultura maya. Ahí se comparte lengua, costumbres, origen, tradiciones, historia, etcétera. Las regiones culturales son espacios relativamente homogéneos, y estos aspectos son estudiados desde la antropología y la geografía. Dentro de las regiones culturales se identifican tres: la región cultural formal, región cultural funcional y región cultural popular. La primera alude a que el territorio posee el mismo idioma y posee iguales medios de producción de subsistencia; la segunda, de igual manera, se enmarca en el desarrollo de cuestiones políticas, económicas y sociales. En tanto que la última es la que es reconocida por los propios habitantes; esto hace que conozcan el territorio que contempla las regiones Tsotsil y Tseltal, y que cumplen con estas características.

1.4. Conceptos ejes y los conceptos multi, inter y transdisciplinarios

Los conceptos eje se articulan entre sí; sin embargo, para cumplir con los objetivos de la investigación es imperativo orientar la razón de ser del documento rector de planeación de nuestro país, esto bajo una perspectiva de análisis para el desarrollo en un contexto global y regional.

El PND se vincula desde muchas aristas, como la planificación para el desarrollo, el papel del Estado como un ente regulador y administrador del territorio; la administración pública en función de las políticas públicas, permite la comprensión el papel del Estado como el administrador de los recursos y al mismo tiempo diseñar políticas públicas. Y cómo el Estado, desde la perspectiva weberiana, toma el papel que juegan las instituciones, además de asumir el marco regulatorio y la hechura de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

El PND también transversaliza el tema de los derechos humanos, la obligatoriedad del Estado mexicano para atender el fenómeno de la alimentación, no solo en términos legales o de constitucionalidad; sino de privilegiar la vida y seguridad de sus gobernados, que se traduce en un tema de seguridad nacional.

Dentro del ciclo de las políticas públicas ubicamos la importancia de la evaluación, razón por la cual se aborda desde una perspectiva exógena, cuyo documento rector es la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco; la endógena es la institución responsable de

evaluar las políticas en México, que es el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

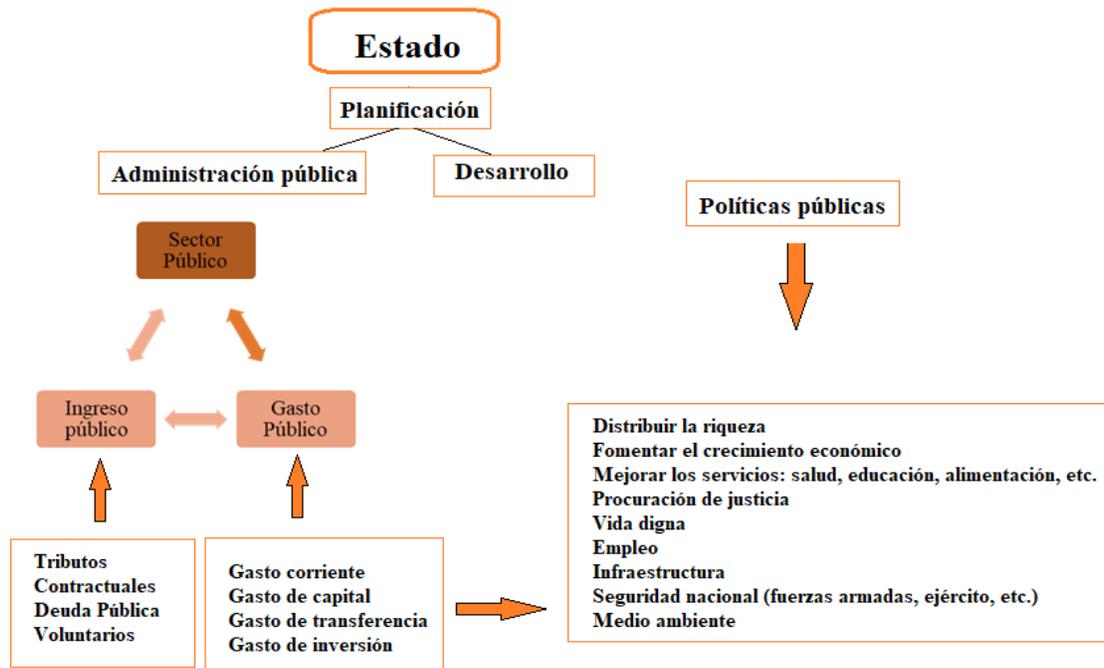
1.4.1. Planificación para el desarrollo y administración pública

Dentro del análisis del texto, aparecen de manera sinérgica dos conceptos, la planificación para el desarrollo y la administración pública; se afirma que es de manera sinérgica, porque ambos se articulan entre sí; forman parte del entramado del quehacer del Estado. Para continuar con el análisis y razón de ser de ambas; se genera la siguiente interrogante: ¿por qué se vincula la planeación, con la administración pública y el desarrollo?

La planificación es un instrumento de la administración pública y el desarrollo; en el capítulo dos se aborda a profundidad el tema de la planificación para el desarrollo; sin embargo, en este apartado, se evidencia que la planificación es un elemento clave para trazar el quehacer del Estado en un lapso de tiempo; el quehacer del Estado es de proveer y administrar recursos, para generar condiciones de bienestar a la sociedad.

La planeación para el desarrollo demanda elementos como objetivos y metas, para llevarlo a cabo se requiere de recursos; éstos recursos provienen del sistema tributario mexicano que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ésta al mismo tiempo forma parte del entramado o aparato burocrático del Estado para “recolectar” recursos para que él mismo pueda administrar; esa colecta de recursos, que provienen de los impuestos; tienen que ser administrados eficiente y eficazmente para atender las necesidades de la ciudadanía que ella misma está pagando; en la figura 2, se observa como el Estado se apoya en la planificación como un instrumento de su administración y desarrollo.

Figura 2 La planificación es un instrumento de la administración pública y el desarrollo



La planeación debería de ser un elemento vinculante entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales de manera endógena; sin embargo, la planeación en un mundo globalizado, los Estados nación, afrontan nuevos retos y demandas por sus socios comerciales y todas estas acciones se sujetan estrechamente con el quehacer de las políticas públicas.

La administración pública puede coadyuvar a comprender el rol del Estado, como persona jurídica, sus instituciones y organizaciones; tienen al gobierno federal como la cabeza en la estructura piramidal y jerárquica, así como las secretarías de Estado, etcétera, que se ajustan a un marco constitucional bajo ciertas premisas de eficiencia y eficacia, para canalizar y atender las demandas sociales que tienen mucho que ver con los problemas públicos que buscan resolver las políticas públicas.

Es importante recuperar dos vertientes de la gestión pública, que algunos autores como Torrens señala que, se tiene que distinguir la administración pública tradicional (APT) y la nueva gestión pública (NGP); y señala:

Mientras que la administración pública tradicional (APT) se preocupa cotidianamente por gobernar la administración pública como organización, dejando en un lugar secundario el impacto social en la vida de los ciudadanos, en la nueva gestión pública (NGP), precisamente, se ocupa en cómo obtener un impacto social exitoso mediante la gestión de las políticas públicas: (Torrens, 2020)

Una de las cuestiones a las que hace alusión este autor, es el cargamento burocrático que trae consigo la APT; es una burocracia opresiva por esta gigantesca, ineficiente e ineficaz. Cuando se refiere a la burocracia como una jaula de la administración pública; y en ocasiones el tema de la normatividad y su incremento con lleva a con su parco impacto social. La ventaja de la NGP es justamente evidenciar sin el corsé reglamentista facilitará la administración. Este autor plantea que la APT tiene un fallo estructural, sistémico e institucional que hace inaccesible una gestión pública eficaz en su seno. Advierte que la burocracia no se elimina de la noche a la mañana, requiere de procesos.

Sin embargo, autores como De la Garza, Ramírez e Ibáñez (2017) argumentan que *Nueva Gestión Pública* (NGP) provienen de generalizaciones que no tienen aplicación práctica en determinadas sociedades, como por ejemplo la mexicana. Ellos recuperan, el hecho de que la NGP se encuentra inmersa en la lógica de prácticas administrativas del sector privado, así como un ferviente discurso a favor del libre mercado; en tanto, que los conceptos de eficiencia, rendición de cuentas, transparencia y calidad, se pueden aplicar de manera distinta a su significado real (De la Garza, D.; Yllán Ramirez, E. y Barredo, I, 2018)

Guerrero (2009) señala que este enfoque, tiende a buscar el adelgazamiento del Estado, esto es que la a administración pública (AP) tendría un rol de ordenación y regulación. Se evidencia, que bajo este contexto nace la administración internacional en los países en los que se estableció el sistema neoliberal que corresponde al concepto de la Nueva Gestión Pública. Este mismo autor, que como repuesta al modelo burocrático, la NGP transpone actividades reservadas para el Estado a la esfera de la libre competencia, sin responsabilización.

La Nueva Gestión Pública provienen de generalizaciones que no tienen aplicación práctica en determinadas sociedades (sobre todo en el caso de comunidades que tienen altos índices de marginación). Ante estas circunstancias podemos argumentan que seguirá

existiendo un desfase entre la administración pública y la legitimidad, debido a que no existen una articulación adecuada entre las demandas ciudadanas, la eficacia en el manejo de los recursos públicos, y la eficiencia en la resolución de las demandas ciudadanas: (Guerrero, 2009)

Se trae a la reflexión, la administración pública, la nueva gestión pública y gobernanza; porque forman parte del discurso de la política mexicana. Si se hace una revisión de la evolución de estas estrategias gubernamentales, llamándoles modernización del estado, eficacia y eficiencia, un gobierno cercano a la gente, etc., sabemos que el territorio de estudio estas prácticas están alejadas. Sin embargo, están presentes en la planeación, gestión y hechura de política pública, no solamente en el ámbito alimentario; sino en todas las políticas públicas.

1.4.2. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

El tema de la SA, se vincula estrechamente con las políticas públicas, sin embargo, se auxilia con el tema de gobernanza, el proceso de toma de decisiones, la flexibilidad en la utilización del poder para atender con eficacia y calidad las demandas de la sociedad; este proceso lo realiza el gobierno en conjunto con sus instituciones.

El tema de derechos humanos transversaliza las acciones e intervenciones del quehacer político del ejecutivo, en función de los gobiernos supranacionales, quienes de alguna manera articulan la planeación para el desarrollo, PND, y las políticas públicas en la geografía mundial, requisitando el tema de los derechos humanos de primera o hasta de tercera generación. Los derechos humanos están y deben estar presentes en todas las esferas de toma, ejecución y acciones de políticas públicas, así como en el deber ser del mismo Estado frente a las garantías individuales de todos los mexicanos.

El tema de los derechos humanos dentro de la política mexicana, obedece a los lineamientos establecidos en los acuerdos internacionales como los objetivos de desarrollo del milenio, hoy objetivos de desarrollo sostenible; que el derecho a la alimentación permea el quehacer de la política, específicamente en la planeación para el desarrollo mexicano. Aunado a

ello el derecho a la alimentación en México, se encuentra enmarcado en la legislación, en donde el Estado asume la obligatoriedad y es garante de asegurar la alimentación para los mexicanos.

1.4.3. Políticas públicas y gobernanza democrática

La gobernanza, como parte de la evolución de la administración pública, se deriva de la administración pública; qué es la gobernanza, para qué se trae al análisis del texto; estas interrogantes nos remiten a pensar cómo surge y bajo que contexto. Luis F. Aguilar (0027), analiza el papel del Estado frente a nuevos escenarios globales; sustentando:

Por el otro lado, la globalización económica hizo perder al gobierno capacidad de conducción del crecimiento económico al privarlo de poderes decisivos de intervención o al reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. El gobierno ya no posee, o ya no con la magnitud requerida, los recursos clave del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de generar sostenidamente por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social: (Aguilar, 2007, p. 8)

El posicionamiento de éste autor, lleva a entender la evolución del papel del Estado frente a la vorágine del mercado; el Estado tiende a renovarse, misma que está en función de un modelo económico que demanda una nueva “agencia”, se refiere la autora a la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno, en el caso mexicano; ha dejado escapar sus capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés colectivo; esto se debe a la constante dinamina económica, logrando transformaciones políticas, económicas y sociológicas

la cuestión sobre la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido en el mundo.

Aguilar (2007), sostiene que en algunos casos el gobierno pareciera que ha perdido su capacidad cognoscitiva, al mostrar confusiones e indecisiones ante las tendencias económicas contemporáneas, y las tensiones domesticas; esto se debe a los prejuicios ideológicos; y se refiere al discurso entre neoliberales o socialistas-populistas; que no puede o quiere revisar; en nuestro país se ha privilegiado la mirada partidista e ideológica; es un tema que demanda otro análisis.

Resumiendo, la administración pública ha ido evolucionando en función de un modelo económico, con una visión empresarial; sin embargo; el aparato burocrático institucional, no se dinamiza a la par de ese contexto comercial global; por otro lado, los procesos de innovación tecnológica (medios de comunicación, finanzas, mercados, etc.) sesgan de alguna forma la relación entre gobierno y gobernados; un ejemplo, la compra en internet, las redes sociales que juegan un papel muy importante para opinar y discutir el ámbito político.

Qué pasa entonces en el ámbito rural, en donde la gerencia y agencia del Estado se percibe de diferente manera; ahí en donde no existe la señal de internet, la falta de acceso a los medios electrónicos; cómo se podrá de hablar de un gobierno cercano a la gente o en donde primero son los pobres; cuando ellos los de las zonas rurales están más alejados al gobierno federal; su lengua su cultura, es una barrera que el Estado moderno debería de haber roto; a través de acuerdos, diálogos o en su caso ser escuchados desde su perspectiva cultural.

Pareciera que ya estamos en el terreno de la gobernanza; surgen las siguientes interrogantes: ¿qué es la gobernanza? y ¿cómo se asume la gobernanza en las políticas públicas?

En revisión bibliográfica, se puede concluir que existen una serie de definiciones entorno al concepto como tal; se puede definir desde la ciencia política, de la administración pública y calidad de buen gobierno INEGI (2017), en el siguiente esquema se pueden identificar la definición y su perspectiva:

Definición de gobernanza	Desde la perspectiva de:
<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad que tiene el Estado para dirigir y controlar a la sociedad y al mercado: (Peters, 2012: 19) 	Ciencia académica
<ul style="list-style-type: none"> • La habilidad que tiene el Estado para ejercer la autoridad y proveer bienes públicos: (Fukuyama, 2013: 3) 	Administración pública
<ul style="list-style-type: none"> • La imparcialidad en el ejercicio del poder público: (Rothstein, 2012). Dicha imparcialidad ocurre “cuando se interpretan las leyes y políticas y los funcionarios públicos no toman en consideración nada, sobre el ciudadano o caso, que no haya sido previamente estipulado por la ley o política: (Stromberg en Rothstein, 2013: 16). 	Calidad de gobierno

Si se articulan estos conceptos encontramos que se habla de capacidad y habilidad e imparcialidad del Estado para dirigir, ejercer autoridad y proveer de servicios públicos, bajo el contexto legal; que permita controlar a la sociedad y el mercado. Y la pregunta que me genera estas definiciones, en dónde ubicamos o en que cuadrante de este discurso está el ciudadano, como el “agente” de participación y gestión del territorio.

Se reconoce que el Estado mexicano, asume la importancia de la gobernanza, razón para cual encomienda a INEGI, la tarea de “medir o cuantificar” la gobernanza; para ello se encarga de recuperar información con respecto a la gobernanza; dentro de su quehacer se encuentra recopilar información sobre el gobierno, seguridad pública y justicia; esta fuente incluye recursos materiales y humanos, marcos regulatorios, políticas y procedimientos. Además, realiza encuestas a la población para que evalúe la percepción de la ciudadanía entorno a la calidad de servicios públicos, confianza hacia el sector público y sobre seguridad y justicia. (INEGI, enero- mayo 2017),

Efectivamente recurre al ciudadano para “conocer” la percepción de la ciudadanía con respecto al tema de gobernanza; pero no es lo mismo; conocer que participar. La percepción puede llevar a replantear el desempeño del gobierno; sin embargo, la participación de la ciudadanía deberá de primarse.

La gobernanza democrática, a la que se refiere nuestra investigación, se entiende “como el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios” (Rivera, 2010).

En opinión de la autora, una de las razones por las cuales no se han detonado procesos para mejorar la seguridad alimentaria y en su caso fortalecer la soberanía alimentaria de los pueblos; es el hecho del distanciamiento entre las miradas locales de su territorio, y cómo el gobierno federal asume su compromiso con los territorios con referentes culturales diferentes; expertos en materia como Pierre Laguene (2009) analiza el contexto global de la seguridad alimentaria, el incremento del hambre y la fluctuación en los precios de los alimentos a nivel mundial genera una desestabilización para que los individuos tengan acceso a la alimentación; por otro lado, si bien es cierto, el derecho a la alimentación es un derecho humano; que no ha sido suficiente; otros actores participan con una mirada de sustentabilidad, protección al medio ambiente, promoción al desarrollo productivo, etc., han regulado la ayuda.

Se recupera, que una de las claves para una política alimentaria, basada en la gobernanza, es la despolitización de los programas o estrategias, que el donante en el caso del gobierno de la república, soslaye intereses particulares, y la descondicionalización de los apoyos, que no estén sujetos a los intereses de partido y mucho menos electorales. Afianzando, que la alimentación es un derecho de todo ciudadano mexicano. Cuando se habla de donantes, es una expresión para referirse a los contribuyentes.

Los programas alimentarios tienen que estar debidamente planificados en base a un estudio de las producciones locales y disponibilidad en los mercados; a modo de minimizar las distorsiones

comerciales; que los margina y excluye; los sistemas de producción local deberán de estar fortalecidos desde una perspectiva integral y ética.

1.4.4. Ciclo y evaluación de políticas públicas

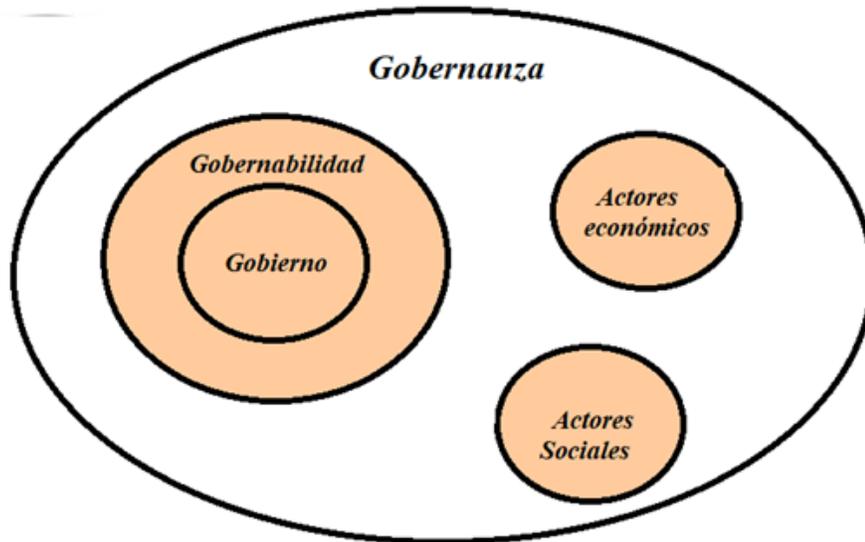
Otro de los ejes que intervienen en el análisis, es el ciclo de las políticas públicas; como una herramienta de planeación y de resultados del Estado frente a la población, que debería buscar solventar los problemas públicos; el ciclo de las políticas públicas tiene un fondo y trasfondo. El ciclo contiene una serie de pasos o etapas, y la última tiene que ver con cómo se dan los resultados, cómo se solventan los problemas públicos, eficiencia y eficacia. Detrás de todo esto están los actores sociales, unos con el rol de tomadores de decisiones, otros de hacedores de políticas; están los que forman parte de la instrumentación, como son las instituciones; sin olvidar el actor o beneficiario de todo el entramado de las políticas públicas.

Todos estos temas se articulan o vinculan con un eje elemental de análisis que son las políticas públicas de seguridad alimentaria frente al territorio o unidad de estudio.

La evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de André-Noël Roth (2002) señala que, para evaluar en qué medida una política ha logrado obtener resultados, es imperante tomar en cuenta el tipo de reglamentación establecida. Y añade que no se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar. En la figura 3 se observa a los elementos asociados a la gobernanza.

La gobernabilidad se entiende como el contexto en que concurren una serie de condiciones favorables para que la acción de gobierno, que se sitúa en su entorno o son favorables a este; es un espacio que tiene la capacidad de gobierno. Los actores económicos

Figura 3 *La Gobernanza y sus elementos asociados*



Fuente: Martínez y Espejel (2015)

1.4.5. Políticas públicas: estudio de caso

No obstante, propone diferenciar los enfoques de implementación de los criterios de evaluación a usar por parte del analista; es decir, que se debe tener claro qué se hizo y qué acciones se llevaron a cabo para no sesgar la información evaluativa (Roth, 2002), en tanto en la guía de evaluación del Gobierno Vasco se señala que: “El propósito principal de una evaluación podría ser el de determinar la importancia y cumplimiento de los objetivos, la eficacia y la eficiencia de un programa” (Gobierno vasco, 2012).

El estudio de caso dentro de las políticas públicas, son los procesos de evaluación de las acciones gubernamentales dentro de un territorio, como unidad de análisis. La investigación se traduce en el análisis de las políticas públicas y su impacto en el territorio, que tiene ciertas especificidades como son los referentes culturales diferentes. Se retoma elementos del estudio de caso.

1.5. Estrategia metodológica e instrumentos de investigación

Metodológicamente, se aborda desde lo global a lo local, y de lo local a lo global; del método deductivo al inductivo; de lo cuantitativo a lo cualitativo; es decir, una metodología mixta, cuya perspectiva será analizada desde los estudios regionales; que pueda evidenciarse el territorio, actores y el problema.

El método de investigación mixto es una forma de pensar, que implica apertura a múltiples formas de ver y oír, múltiples formas de darle sentido al mundo social y múltiples puntos de vista de lo que es importante y de lo que es valorado y apreciado. Esta forma de pensar de la investigación mixta se basa en la suposición de que existen múltiples enfoques legítimos para la investigación social; que cualquier enfoque individual en la investigación social es inevitablemente parcial; por lo tanto, múltiples enfoques pueden generar una comprensión más completa y significativa de fenómenos humanos complejos (Greene, 2007).

Así, se ofrece un primer análisis es entorno a las políticas públicas desde la mirada institucional; para ello se hace una revisión de los planes nacionales de desarrollo del sexenio 2013-2018 y del 2019 al 2023. En ellos se abordan los indicadores institucionales, estadísticas, evolución de la pobreza, entre otros que coadyuven a profundizar en el análisis. Un segundo análisis gira en torno al ciclo de las políticas públicas, específicamente al impacto de las políticas públicas en el territorio o unidad de estudio, que son las dos regiones Tsotsil y Tseltal.

Para ello se hace una evaluación de impacto en dos programas: Programa de Seguridad Alimentaria en Zonas Rurales (PSAZR), antes Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) y el Programa Producción para el Bienestar (PPB), el primero corresponde al sexenio del 2013 al 2018, en tanto que el segundo corresponde a parte del sexenio 2019-2024, que forma parte de la Cuarta Transformación.

Los tres primeros capítulos del documento se abordan desde el paradigma postpositivista, cuantitativo, en donde se hizo una revisión documental, así como de datos y cifras estadísticas que permiten contextualizar cómo y para qué se articulan los procesos de cambios estructurales, producto de un modelo neoliberal, y que responden a los intereses globales de los gobiernos supranacionales, y que matiza al territorio de manera homologada.

Ante esta realidad, pareciera que los territorios con referentes culturales diferentes se resisten; se resisten a insertarse en ese mundo global que ha fragmentado en parte su forma de vida, donde el mercado los alcanzó, y no se han podido insertar al concepto de “desarrollo” y a los mecanismos para mejorar sus condiciones de vida.

En la tabla 2, se observa la esquematización de los paradigmas entorno a enfoque, metodología e instrumentos que coadyuvan a la investigación

Tabla 2 Esquematización de los paradigmas (enfoque, metodología e instrumentos)

	Pospositivismo	Constructivismo
Enfoque	Mixto	Cualitativo
	Deductiva (del contexto global a lo local).	Inductivo (Del contexto local a lo global).
Metodología	Técnicas cuantitativas. Análisis por variables.	Estudio de caso, las regiones producto de un constructo del investigador; el territorio como unidad de análisis, en donde convergen los actores
	Investigación documental y herramienta de análisis regional. Diagnóstico a partir de la guía de evaluación externa (Gobierno vasco, 2012). Diagnóstico en función al esquema establecido por CENEVAL para la cuantificación de resultados.	Observación, encuestas, entrevistas y visitas domiciliarias. Grupos focales. Mapeo de actores
Instrumentos		

Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz operacional de unidad de análisis/categoría de análisis, elementos de análisis y subcategoría de análisis y matriz de consistencia

El primer objetivo, es el análisis del PND desde la perspectiva de los estudios regionales, cuyo enfoque es Mixto; el instrumento investigativo es la revisión documental y herramientas de análisis regional, la unidad de análisis y/o categoría de análisis son los Planes de Desarrollo en su contexto global, regional y local; cuyo elemento de análisis es la planificación para el desarrollo, escalas territoriales, análisis regional y análisis regional de municipio de Huixtán, Chiapas.

El segundo objetivo es analizar las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024. El enfoque es mixto, instrumento es la revisión documental, la teoría de análisis conceptualización de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria, políticas públicas con enfoque de derechos humanos y políticas públicas y gobernanza democrática, la unidad de análisis son los PND 2013-2018 y 2019-2024 en el rubro de seguridad alimentaria

Analizar los procesos de evaluación de políticas públicas exógenas y endógenas y determinar su impacto para atender el rubro de la alimentación; enfoque es mixto, instrumentos es la revisión documental, teoría de análisis es el ciclo de políticas públicas y evaluación, la unidad de análisis es la guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco y CONEVAL, que forma parte de los procesos de evaluación de política.

El cuarto objetivo Determinar el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 en las regiones Tsotsil y Tseltal del Municipio de Huixtán, Chiapas desde la perspectiva de los actores, enfoque es cualitativo, pues un estudio de caso. El método es horizontal/grupos focales, estudio longitudinal y mapeo de actores, Instrumento Observación, encuestas, entrevistas y visita domiciliaria. Políticas públicas: estudio de caso; la unidad de análisis los programas PESA/PSZAR (2013-2018) y Producción para el Bienestar (2019-2020) y la aplicación de la guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco. El primero bajo el criterio de evaluación de eficacia y sostenibilidad, la temporalidad: ex post; el segundo desde la perspectiva para el análisis de implementación, cuya temporalidad es intermedia (2019-2020)

Para llevar a cabo el proceso investigativo en el territorio o unidad de análisis desde la perspectiva de los estudios regionales, se privilegia la coordinación y/o acuerdos institucionales,

para ingresar al territorio; la planeación del trabajo en campo, es relevante para maximizar tiempos y costos, a continuación, se describe el proceso de investigación

A) Concertación interinstitucional e investigación de campo

- i. En el primer acercamiento institucional, la Coordinación del DER extiende una carta de presentación misma que entrega ante el H. Ayuntamiento Constitucional, para que a su vez puedan avisarle a las autoridades locales y ejidales; y ellos dar aviso a la comunidad y a los beneficiarios de los programas
- ii. Entrega de la planeación a las autoridades locales, quienes se encargarían de avisar a los beneficiarios del programa PESA y de Producción para el Bienestar.
- iii. Recorrido a cada una de las localidades con el propósito de asegurar la asistencia de los beneficiarios.
- iv. Identificación de comités del Programa PESA
- v. Concertación y entrevista con autoridades locales: ejidatarios y agentes rurales
- vi. Asamblea general para exponer el motivo se realiza la investigación
- vii. Identificación de beneficiarios de ambos programas y solicitar a los asistentes su cooperación para generar información horizontal
- viii. Formación de grupos focales
- ix. Visitas domiciliarias
- x. Levantamiento de encuestas
- xi. Entrevistas a profundidad
- xii. Visita de traspatio y parcelas
- xiii. Visita a la tienda Diconsa

B) Trabajo de gabinete

- i. Elaboración de planeación para la visita a comunidades
- ii. Elaboración de encuestas
- iii. Alimentar el sistema SPSS
- iv. Procesamiento de información SPSS y Excel
- v. Recabar información estadística sobre el programa Producción para el Bienestar (PPB)
- vi. Colecta de datos: número de beneficiarios/temporalidad/ hectáreas del PPB
- vii. Elaboración de informe
- viii. Recuperación de evidencias fotográficas

ix. Transcribir las entrevistas

C) Mapeo de actores institucionales involucrados en el PESA y PPB

- i. Entrevistas virtuales
- ii. Entrevistas presenciales

D) Revisión y fuentes de información:

- i. Recuperación de datos estadísticos locales, regionales y mundiales, así como actualización de datos 2021
- ii. Revisión de cifras de pobreza e inseguridad alimentaria (FAO, BM, OMS, CONEVAL, CONAPO, INEGI, ETC.)
- iii. Revisión de cifras Estatales y municipales con respecto a pobreza e inseguridad alimentaria, así como datos que contribuyen al análisis regional.

Es importante evidenciar que el proceso investigativo presentó dificultades, debido a los siguientes factores:

- i. Proceso electoral para elegir a la nueva autoridad municipal
- ii. Epidemia del COVID-19; sin embargo, se presentan vicisitudes que se pudieron sortear con diálogo y respecto a sus usos y costumbres
- iii. Desconfianza que se tiene con las instituciones y la falta de cumplimiento de acuerdos interinstitucionales; sobre todo la situación en la que viven muchas familias huixteco
- iv. Conflictos territoriales como toma de carreteras, etc.,

2. Los estudios regionales desde las políticas públicas

En este capítulo, se abre el debate sobre la planeación del desarrollo o para el desarrollo, desde el eslabonamiento espacial y entre los gobiernos supranacionales, nacionales y subnacionales. Así, es necesario comprender que los acontecimientos posguerra generan un nuevo orden, en específico con respecto a la planeación para el desarrollo. El mundo convulsionado busca entonces recuperar su economía a través de acciones y estrategias con rumbo claro y preciso; la economía no podría estar sujeta a meras ideas o actos de ocurrencia política, sino todo lo contrario.

La planeación para el desarrollo es una estrategia que asumen los diferentes niveles de gobierno, en diversos ámbitos como lo público y lo privado. Los Estados-nación, se vuelven entonces planificadores de su desarrollo; en el caso de México, es un mandato constitucional, cuya obligatoriedad recae en los tres poderes; sin embargo, el ejecutivo presenta el documento rector que servirá de guía durante su ejercicio.

Se comprende que el rol del Estado es de planear para el desarrollo; el Estado es el ente que engloba la estructura económica, política y social. El papel del Estado está en función del modelo económico; el Estado puede ser regulador, proveedor, interventor o facilitador de la economía; su papel viene de menos a más, todo dependerá de las fuerzas neoliberales que propician las pautas para que el gobierno intervenga. Se reconoce como un ente que “administra” y “facilita”. El papel del Estado es fundamental en el proceso de planeación para el desarrollo. El Estado es una pieza clave para la planeación para el desarrollo, puesto que es en él donde recae el ejercicio y control del poder, lo que Juan Jacobo Rousseau denominó “el contrato social”. El papel del Estado se ha ido reconfigurando en función del mercado; otros resisten a los movimientos globales, pero, al final del día, se insertan de manera directa o indirecta; algunos con la movilidad de sus ciudadanos, migración y desplazamiento; otros en función de mercados o acuerdos comerciales, desastres ambientales, etcétera.

La Segunda Guerra Mundial y sus resultados propiciaron la reconfiguración del sistema mundial privilegiando el mercado a una escala global que, por ende, se reconfigura al interior de los Estados-nación, impactando en los territorios y mercados a escalas micro.

2.1. La planificación para el desarrollo

La planificación tiene dos miradas: la política y la tecnocrática; de acuerdo a (Lopera, 2014) la política toma la planificación como un proceso social y político, históricamente determinado y, por lo tanto, reconoce la atribución de las fuerzas productivas y la organización social en los procesos de planificación. Desde la segunda, se entiende como una metodología para guiar la toma de decisiones racionales. Desde nuestro juicio ambas están estrechamente ligadas; una de manera cualitativa y la segunda cuantitativa.

La planeación, además de ser una acción de orden gubernamental, implica el esfuerzo realizado por medio de la estructura organizativa del mismo Estado, en donde propone su propio marco conceptual y referente, cuya orientación es cumplir ciertos objetivos de la organización pública; “de esta manera, la planificación estatal se convierte en el PND. Es decir, un documento donde cohabitan los elementos institucionales, de sui géneris del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social” (Cano Flores; Olivera Gómez; Oliva Zárate., 2016)

La planeación para el desarrollo incluye temas elementales para todo Estado-nación, como lo es el fenómeno de la alimentación, mismo que atraviesa las diferentes escalas espaciales como el ámbito de los derechos humanos, sustentabilidad, etcétera. La transversalización tiene implicaciones más profundas que trastocan los saberes alimentarios locales, como el desplazamiento por la comida rápida de corte gringo y europeo de tipos de comida y saberes locales. Juan Jacobo García recupera:

[...] la globalización introduce no sólo nuevas configuraciones espaciales, sino también a nuevas formas de relación entre los lugares y entre las diferentes escalas. El entendimiento de la región y en general del espacio geográfico se transforma y renueva al impuso de estos mismos cambios (García, 2006).

La planeación para el desarrollo ya no es cuestión de una sola región pues la planeación plantea desde su origen el eslabonamiento espacial a diferentes escalas; la planeación implica pues, no sólo una mirada, sino dos: una global y otra local; los Estados no planifican pensando en un territorio con límites territoriales o espaciales; planifican a diferentes escalas. Bajo este contexto, la interrogante es qué nivel de participación tienen los gobiernos subnacionales en la planeación

de su territorio o los mismos actores; esta respuesta además tiene que ver con la toma de decisiones, tema que más adelante se aborda.

2.1.1. La planificación en el contexto mundial y latinoamericano

La historia económica mundial de los años treinta, marca dos vertientes con los que se conceptualizó la planeación para el desarrollo; y fue entorno a los grandes problemas que se enfrentaron tanto la URSS y los Estados Unidos de América; ambos enfrentaron el problema de la escasez, utilizando la misma herramienta.

Los principales instrumentos de la URSS, fueron los planes quinquenales que guiaron la intervención directa en todos los asuntos de la vida nacional, traspasando tanto las esferas de lo público como de lo privado, pero con el objetivo de lograr los mismos niveles de crecimiento económico obtenidos por países capitalistas y, de esta manera, poder ejercer pleno control sobre todas las acciones que tenían lugar en el espacio soviético (Huertas Ramos, 2017).

En tanto que Estados Unidos, fue a través del NEW Deal, cuya propuesta surge en el ámbito gubernamental para atender los efectos de la Gran Crisis, este “nuevo trato” se sustentaron en el orden económico de corte dirigista o planificador; como las reformas a los mercados financieros y a la misma economía estadounidense; la idea se construyó para atender a los más pobres, producto de los efectos de la crisis que se estaba reflejando en aquel jueves negro¹²

La planificación tiene dos momentos importantes: La planificación como producto del desarrollo histórico de la antigua Unión Soviética y la planificación como producto de los cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas en los países capitalistas. Este último basado en la teoría Keynesiana, ambos en el lapso temporal de década de los treinta. Se consolidan atendiendo la tensión geopolítica; al final es una herramienta de control, ya no solamente al interior de los países de la URSS o de EUNA; sino que cada uno de ellos, utiliza el instrumento para “controlar” o administrar el territorio.

¹² El jueves negro se hace referencia al jueves 24 de octubre de 1929; este día comenzó la caída de la bolsa de Nueva York, y que más adelante dio lugar al Crack del 29 y el inicio de la Gran Depresión.

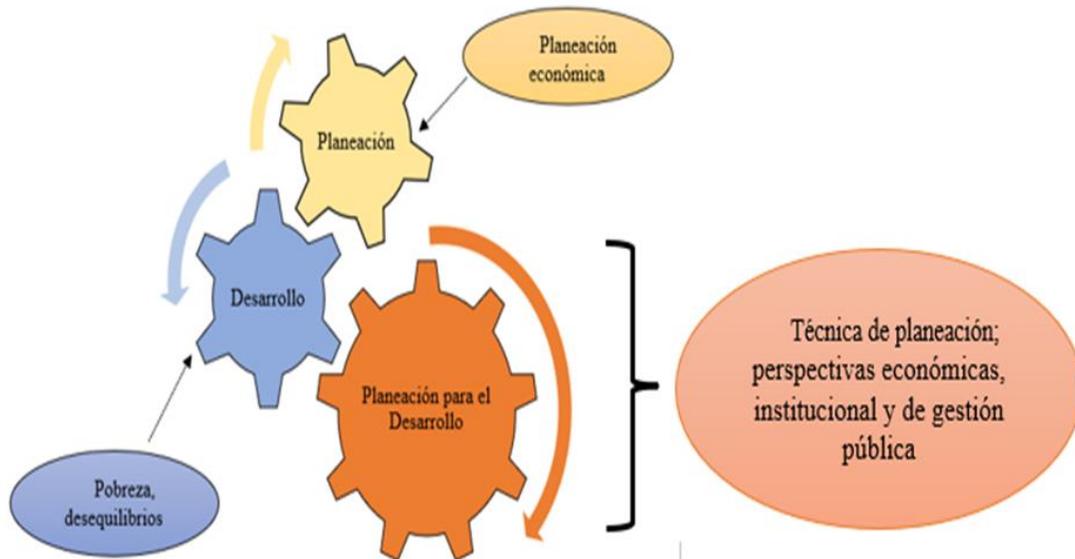
En la década de los cincuenta, la planeación económica, estaba categorizada según su objetivo; en guerra, anticíclica, urbana, rural y de desarrollo. Algunos teóricos como Coste (1967), propuso en la década de los sesenta, que la planificación se consideraba como técnica y como estrategia, y que demandaba un plan que hiciera las veces de soporte o columna vertebral del proceso planificador (Costé, 1967), no obstante, se recupera que un plan, no es más que la unidad de planificación en términos económicos, es una herramienta sin la cual no se puede materializar el proceso de planeación, debido a que este es el instrumento de técnico de gestión pública que permite su creación.

El contexto económico y político, en la década de los treinta; se caracterizó por procesos de economía de subsistencia, procesos productivos poco tecnificados, crisis en la balanza de pagos, aumento de la deuda pública y presión internacional debido al rápido crecimiento del comercio internacional en la posguerra; la situación de América Latina, los desequilibrios regionales se hicieron presentes; el éxodo del campo a la ciudad, la urbanización generó un severo problema que reclamó la intervención del Estado

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Esta organización fue creada para coordinar las acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico. Años más tarde, en la década de los sesenta se creó, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ALPES). Este Instituto, vigente hasta hoy, fue creado con el fin de prestar asistencia técnica a los gobiernos.

En la siguiente figura, se evidencia la conjugación entre planeación y desarrollo; la primera se inicia con una perspectiva económica de desarrollo económico, en tanto la segunda atiende la “inclusión” de todos los que se han “quedado” fuera de los procesos de desarrollo; producto de los desequilibrios regionales que se refleja en pobreza, entendiéndose a ésta en la expresión más amplia. Por ende, la planeación para el desarrollo tiene esa mirada de integralidad a través de técnicas de planeación, perspectivas económicas, institucional y de gestión pública.

Figura 4 La Conjugación de planeación y desarrollo



2.1.2. Planeación para el desarrollo en México

Los antecedentes de la planeación en México durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas del Río, en el año 1933, se elaboró el primer *plan sexenal* para la administración. El documento fue diseñado por dos comisiones; la técnica y la programática, Lázaro Cárdenas sólo formó parte, como presidente honorario, de la llamada Comisión Programática, la cual estuvo integrada por nueve miembros más, entre los que se contaban el senador Carlos Riva Palacio y los legisladores Ezequiel Padilla y Genaro Vázquez (Senado de la República LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez, 2010).

El plan contiene al menos 24 propuestas para fundar organismos e instituciones del más diverso tipo. Escuelas normales y técnicas, viveros, criaderos de ganado, institutos de investigación agrícola y de enfermedades tropicales, tribunales para menores, un instituto de orientación profesional, la policía preventiva, el servicio especial de repatriación y algunos otros más, en campos tan diversos como el sector agrícola, forestal y ganadero, salubridad, comunicaciones, obras públicas y gobernación. En el ámbito específico de las dependencias oficiales, el plan sugería la elevación a la categoría de departamento autónomo de la Comisión

Nacional Agraria, la creación del Departamento Autónomo Forestal, de la Dirección Autónoma de Servicios Marítimos, y de un Consejo de Educación Rural y otro de Educación Agrícola. Además, se autorizaba la fundación de la Guardia Forestal (México, 2015)

En resumen, los Planes Sexenales de 1933 y 1939, el Plan de Acción Inmediata de 1962, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México para el periodo 1966-1970 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, son algunos antecedentes de la planeación en México.

Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, así como la expedición de la Ley de Planeación, ocurridas en 1983, dieron a la planeación, por primera vez, un rango constitucional.

De acuerdo a estos artículos, refiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional conforme a los principios y objetivos de la Constitución, para lo cual se organizará un sistema nacional de planeación democrática a cargo del Poder Ejecutivo. Es mandato constitucional que la responsabilidad de gobierno federal la elaboración y aprobación del PND, para ese año de 1983. En tanto el Congreso tiene la titularidad de revisar, examinar y opinar; en tanto las instituciones, que estaban “centralizadas” tenían la obligatoriedad planear y conducir sus actividades en función del PND.

2.2. Definiendo las escalas territoriales y análisis regional

Las escalas territoriales permiten situarse a distintos niveles de explicación, ya que cada uno de estos conjuntos tiene dimensiones diferentes que pueden situarse en una escala de análisis en tanto que el análisis regional es un método que tiene su origen en la teoría del crecimiento económico y desarrollo, y que tiene una correlación con la manera de cómo las políticas influyen en esta dinámica. Ahora bien, para acotar el asunto, se plantea la siguiente pregunta: ¿Por qué existen regiones muy prósperas y otras mantienen un mínimo de crecimiento? Tenemos países desarrollados y en vías de desarrollo, o lo que se conoce como desequilibrios regionales. Esta reflexión permitió dar paso a la Nueva Geografía Económica, con Paul Krugman como principal representante (Premio Nobel de Economía en el año 2008).

La región existe como un hecho real y que hay que clasificar; los hechos articulados por el hombre no se generan en espacios vacíos. Independientemente de la postura subjetiva para analizar

la región, esta tiene un referente geográfico, en la geografía espacial, “esa diversidad” de la superficie terrestre, y que en ese “espacio” los actores sociales van a hacer que puedan convivir y dialogar diferentes regiones; esas regiones construidas a partir de una mirada del territorio humanamente construido. Y que en el siguiente apartado se recupera desde una visión unitaria (monográfico S. XX y XXI) (García, 2006).

Los métodos de análisis regional abarcan un amplio conjunto de técnicas usadas para identificar, analizar y predecir variables claves que caracterizan a las regiones y que tienen mucho que ver con la praxis de la económica, como un mecanismo de cuantificar los efectos. La economía juega un papel fundamental en los procesos de regionalización o de definición de la región, y esto influye y desencadena cambios muy importantes o drásticos (Bourdieu, 1996). El modelo de espacio social y las prácticas sociales están en función de la lucha de poder, sociedad simbólica, tipos de capitales, cercanías y lejanías. Desde esta perspectiva (Ornelas J. , 2014) la expansión del capitalismo bajo la modalidad neoliberal ha implicado redefinir el concepto de región.

De acuerdo a Ixtacuy (2019)¹³,

Simultáneamente han surgido nuevos espacios regionales continuos o discontinuos, unos exitosos y otros marginados de la economía global. Ello provocado por razones históricas y por la competitividad económica. El capital transnacional es el que comanda estas tendencias. Éste por lo general busca las ciudades mejor localizadas en términos de consumidores y de transporte, así como aquellas regiones en las que la relación producción/consumo garantiza el mayor nivel de ganancias.

Por otro lado, Giménez (2007) sustenta que los procesos económicos dominantes generan otros procesos, como el modelo neoliberal; uno de los efectos más significativos de esta dinámica económica y territorial ha sido la privación material, simbólica y de derechos de algunas capas o grupos sociales (Giménez, Gilberto, 2007).

El territorio es un fenómeno que va mucho más allá de ser un espacio geográfico. Así, se reconoce que la geografía hizo importantes aportes a los estudios regionales a través de sus

¹³ Ixtacuy López Octavio. Apuntes de economía y geografía en los estudios regionales.

Doctorado en Estudios Regionales (DER). Universidad Autónoma de Chiapas, enero 2019.

procesos de consolidación; existen infinidad de obras que recuperan aspectos de la evolución que ha tenido el territorio mexicano a través de la historia. Por otro lado, varían los enfoques dependiendo de la búsqueda e interés descriptivo, analítico, crítico e historiográfico sobre ciertas particularidades, hechos y procesos regionales que recuperan ciertas especificidades. Además, está la aportación de importantes personas del mundo militar, científico, político, económico. Otras muchas aportaciones, relacionadas con el espacio social y los actores locales, o las que hacen referencia a la cartografía y a cambios en las divisiones político-territoriales, y que hoy redefinen a México con singulares matices. Así, pueden construirse regiones a partir del interés investigativo. Algunos autores como Delgadillo y Torres afirman que:

Es en este sentido el análisis de los procesos sociales requiere, necesariamente comprender los procesos espaciales, transitar de la sistematización analítica a la comprensión participativa. Aquí es en donde el espacio deviene en territorio, y es comprendido en términos relativos a los objetos y procesos que lo forman, como una construcción social (Delgadillo M.J. y Torres, T. F. , 2011)

Por otro lado, la tarea de regionalizar, de individualizar territorios, le ha proporcionado a la geografía una sólida herramienta de clasificación, otorgándole un carácter científico. Le ha dotado de contenido propio, la región, marco ideal para investigar las relaciones hombre-naturaleza y excelente instrumento pedagógico para estudiar las diferentes partes del mundo (Unwin, 1995). Más recientemente le ha permitido documentar con mayor precisión los desequilibrios regionales y promover una mejor utilización de los recursos, reafirmando las particularidades propias de cada territorio y, mediante la planificación y el ordenamiento, propiciar procesos de mejora organizacional de mediano y largo plazo (Delgadillo M.J. y Torres, T. F. , 2011)

2.2.1. Implicaciones espaciales: de lo global a lo local

Independiente de la forma de construir la región, ésta tiene implicaciones espaciales. La región se puede articular espacialmente — micro, meso y macro— y su eslabonamiento está en función de la dinámica socioeconómica (Rózga-Luter; y Hernández, 2010). En concreto, los estudios regionales contemporáneos no buscan únicamente cómo describir las peculiaridades y distinciones regionales, sino también tratan de interpretar las características del ambiente cultural

local en relación con los retos que en la actualidad representan los procesos globales. Estos autores afirman que:

Esto nos lleva a un análisis pertinente surgido de la filosofía, de la ciencia contemporánea acerca de las relaciones entre los casos particulares y las leyes universales, así como al debate sobre la pertinencia de los métodos cuantitativos y cualitativos que definen la praxis de actores individuales y colectivos en un ámbito regional (Rózga-Luter; y Hernández, 2010).

Para comprender la intervención de los organismos supranacionales en la política mundial, nacional, estatal, municipal y local, —esta última entendida como un territorio con especificidades—, se traduce en un espacio micro y es nuestra unidad de análisis: las regiones Tsotsil y Tseltal que se ubican en el municipio de Huixtán, Chiapas.

El interés de ponerlo a discusión, no es el de aislar los espacios, sino todo lo contrario, al coexistir estos espacios entre sí, uno en función del otro, aun a pesar de los desequilibrios e injusticias del mercado global, cuyos propietarios parecieran ser esos organismos internacionales.

Hasta aquí se expresa que la Planeación para el Desarrollo, no sólo trastoca un solo nivel, sino que tiene implicaciones globales, nacionales y subnacionales, sin soslayar las implicaciones espaciales del tema de la seguridad alimentaria y de las políticas públicas.

Estos tres grandes temas tienen una articulación entre sí y, por ende, se relacionan espacialmente. La riqueza de los estudios regionales radica en comprender que, en cada espacio, cada territorio tiene expresiones totalmente diferentes. La búsqueda de comprender cómo se expresan las políticas públicas en seguridad alimentaria en territorios con referentes culturales, nos lleva al constructo de la región o unidad de análisis.

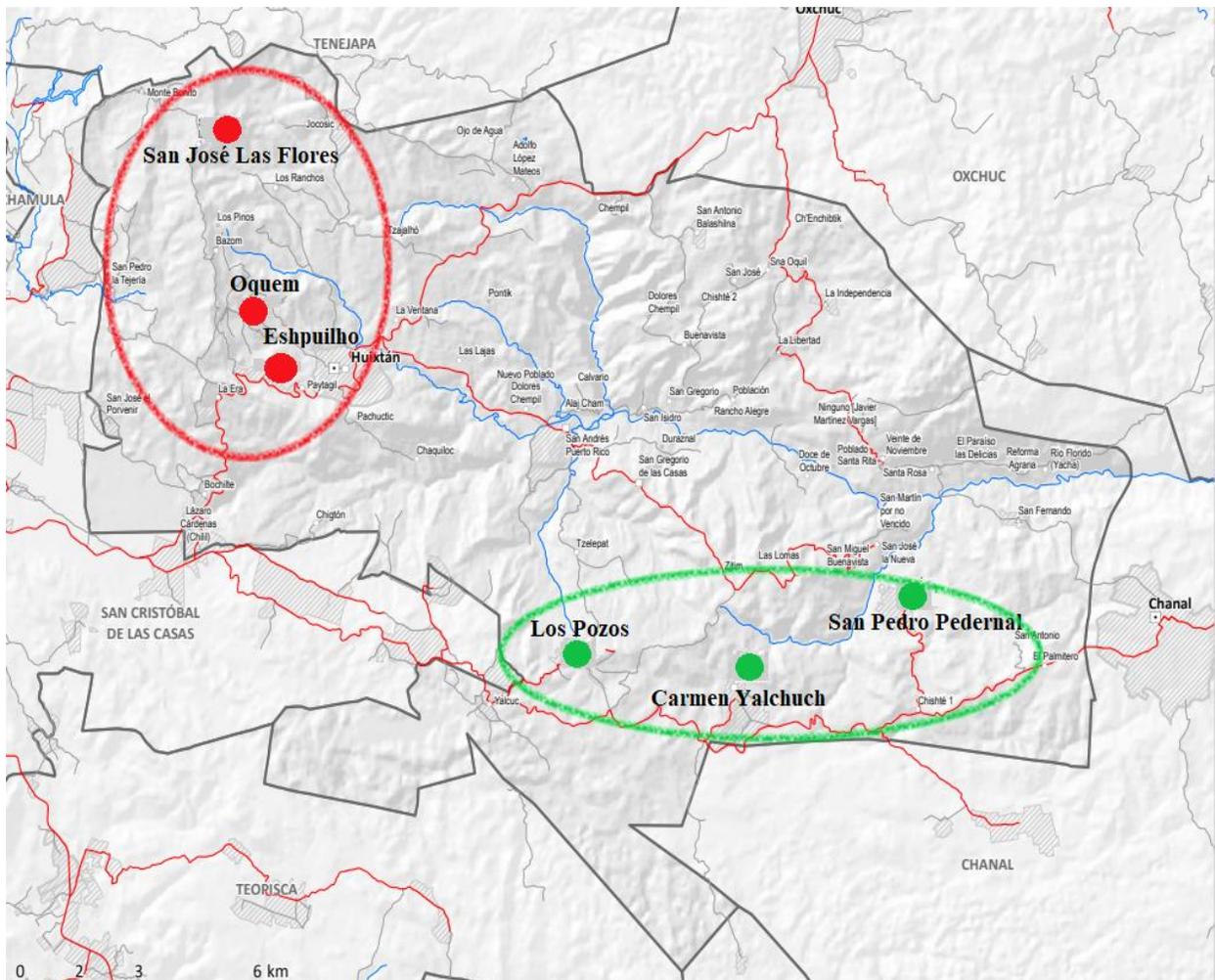
2.3. Análisis regional del municipio de Huixtán, Chiapas

El análisis regional permitirá identificar el contexto social, económico, político y cultural del municipio de Huixtán, Chiapas y sus regiones Tsotsiles y Tseltales; se advierte que no fue posible obtener datos estadísticos específicos de las regiones o localidades que la integran, por lo que el análisis se realizó a partir de los datos estadísticos municipales.

2.3.1. Ubicación geográfica

El municipio se ubica en la Región Socioeconómica V Altos Tsotsil Tzeltal. Limita al norte con Tenejapa y Oxchuc, al este con Chanal, al sur con San Cristóbal de Las Casas y Teopisca y al oeste con San Cristóbal de Las Casas. Las coordenadas de la cabecera municipal son: 16°42'36" de latitud norte y 92°27'10" de longitud oeste y se ubica a una altitud de 1995 metros sobre el nivel del mar. Con una superficie territorial de 310.56 km² ocupa el 0.42% del territorio estatal.

Figura 5 Ubicación de las regiones Tsotsil y Tzeltal del Municipio de Huixtán, Chiapas

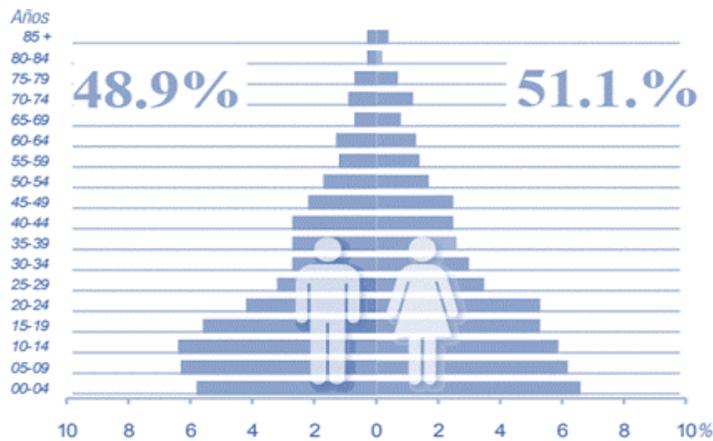


Fuente: Subsecretaría de Planeación Dirección de Información Geográfica y Estadística. Departamento de Geografía. Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica 2020.

2.3.2. Población

Según datos del INEGI 2015, la población total es de 23,625 habitantes, 48.9% son hombres y el 51.1% son mujeres.

Figura 6 Población del municipio de Huixtán, Chiapas 2015



Fuente: INEGI, 2015

2.3.3. Relación hombre-mujer

En cuanto a la relación entre hombres y mujeres, existen 95 hombres por cada 100 mujeres, de edad mediana; esto es, la mitad de la población es de 20 años o menos. Datos de fecundidad y mortalidad; promedio de hijos nacidos vivos 2.4% y porcentaje de niños fallecidos es de 4.1% (entre mujeres de 15 a 49 años de edad).

2.3.4. Etnicidad

Población que se considera indígena: 93.11%; población que se considera afrodescendiente 0%; población de 3 o más años que habla lengua indígena: 90.28%; el porcentaje de los hablantes de lengua indígena que no habla español es del 18.72%.

2.3.5. Población que se considera indígena o autoadscrita

La auto adscripción o autoidentificación se basa en el sentido que expresa un individuo sobre su conciencia de identidad, de acuerdo con sus características sociales y culturales. Este

criterio es reconocido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales, el cual señala que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados” (OIT, 1991).

2.3.6. Educación

En la tabla 3 se observa que existe un 17% sin escolaridad, 68.5% de la población cuenta con educación básica, lo que implica que un 14.4% tiene educación media superior y superior. En este rubro hay implícito un déficit en el nivel educativo.

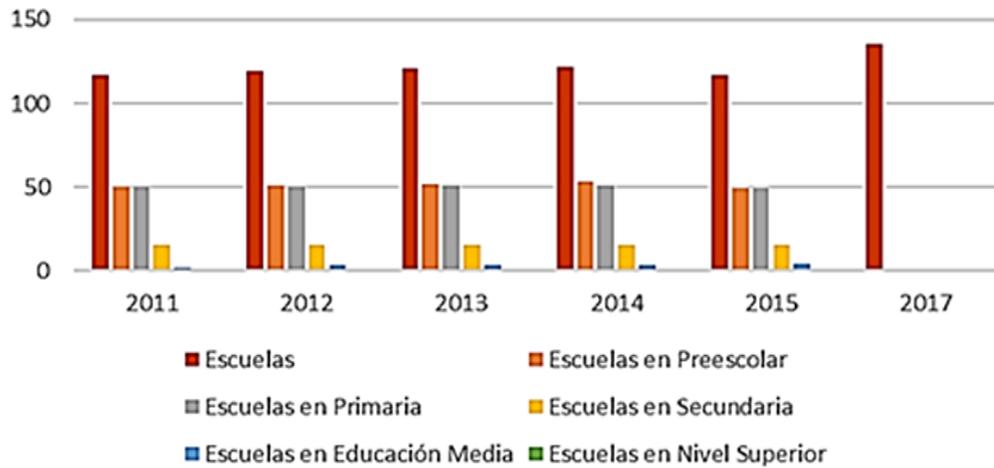
Tabla 3 *Escolaridad del municipio de Huixtán, Chiapas 2015*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2015.

En la figura 7, se observa que el número de escuelas de nivel preescolar y primaria es similar, y se reduce significativamente la cantidad en el nivel de educación secundaria, al mínimo las de educación media superior, y nula en el nivel superior, lo que corrobora el panorama que se venía describiendo sobre la situación educativa en la región.

Figura 7 Número de escuelas por nivel educativo, Huixtán, Chiapas 2011-2017



Fuente: Dirección de Planeación Educativa. INEGI. México en cifras, 2018.

2.3.7. Índice de dependencia económica

Razón de dependencia por edad es la relación existente entre la población que es considerada económicamente dependiente y la población considerada económicamente productiva debido a su edad, en los municipios de la región y en un momento del tiempo determinado (Palacio-Prieto, Sanchez Salazar, Casado Izquierdo, Sancho Cervera, Valdez Mariscal y Cacho González, 2004).

Fundamentación, es la relación existente entre la población inactiva (PI) y la Población Económicamente activa (PEA). El cálculo se obtiene a partir de la expresión matemática:

Ecuación 1 Índice de dependencia económica

$$I.D.E. = \frac{P0-14 + P65-\text{más}}{P15-64} \times 100$$

P15-64

En donde:

I.D.E. = Índice de dependencia económica.

P0-14 = Población de 0 a 14 años

Ecuación 2 Resultado del índice de dependencia económica

$$I.D.E. = \frac{8797+1480}{13348} \times 100 = 77.0$$

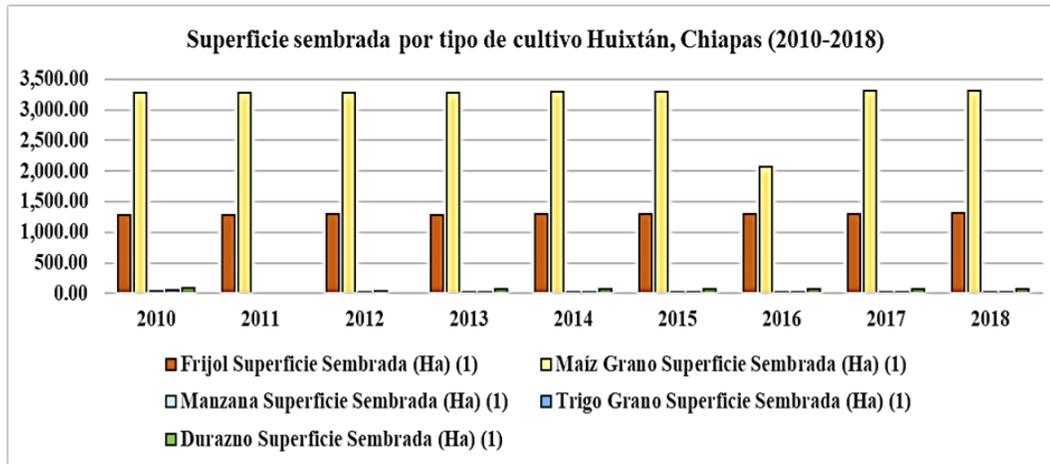
13348

El valor de 77 lo que significa es que por cada 100 personas en edad de trabajar hay 77 personas en edades inactivas. Se puede definir como la relación entre la población económicamente activa y la población económicamente inactiva; mide el grado de dependencia o carga que en promedio tiene que soportar cada persona disponible para la producción de bienes (Palacio-Prieto; Sanchez ; Casado; Sancho; Cacho;, 2004).

2.3.8. Sector primario, secundario y terciario

El sector primario predomina en el municipio, se dedica a la siembra de maíz y frijol, poseen plantaciones de frutales como manzana, durazno y ciruela, además siembra de trigo en cantidades no significativas; en tanto que la producción de maíz y frijol es de temporal y se destina para el autoconsumo. Algunos pobladores que viven a orillas de la carretera estatal San Cristóbal-Huixtán-Palenque salen a vender sus productos. En la figura 8, se puede observar el tipo de cultivo que prevalece en el municipio.

Figura 8 Superficie sembrada por tipo de cultivo, Huixtán, Chiapas 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI Censo Agropecuario 2007

2.3.9. Concentración de actividades en el municipio

La concentración municipal de actividades primarias es un indicador que concentra su atención, no tanto en la presencia territorial de las actividades primarias, sino en su grado de eficiencia productiva. La medición introduce la posibilidad de interpretar la importancia de las actividades primarias en el municipio. Mientras mayor es la concentración municipal de la producción en cuestión, mayor es la posibilidad de existencia de tipos de agricultura comercial de alta tecnificación, aunque también este indicador puede ser sintomático de la existencia de la agricultura como única actividad viable en el territorio, relacionándose, por tanto, con una agricultura de subsistencia (Palacio-Prieto; Sanchez ; Casado; Sancho; Cacho;, 2004), lo que implica que la actividad primaria del municipio es del 63%, tal como lo expresa la siguiente ecuación matemática.

Ecuación 3 *Fórmula para obtener la concentración de actividades: primaria*

$$\text{CMAP} = \frac{\text{VPA} + \text{VPP} + \text{VPF} + \text{PBTP}}{\text{PBTt}} \times 100 \text{ (por ciento)}$$

Ecuación 4 *Desarrollo de fórmula para obtener la concentración de actividades: primaria*

$$\frac{32724 + 1442 + 0}{54476} = \frac{34166}{54476} = 63\%$$

El análisis regional, nos lleva a la conclusión que el Municipio de Huixtán, Chiapas, se caracteriza por dedicarse a la actividad primaria. No registra otras actividades como la secundaria o terciaria. La principal actividad es la agricultura. Es un municipio que tiene una economía de subsistencia. Los datos obtenidos, expresan nuevamente las condiciones de pobreza y marginación; además de que su mayoría se reconoce indígena, y sus habitantes son hablantes de la lengua Tsotsil y Tseltal.

2.4. Construyendo la región de estudio

El debate de cómo definir la región, posibilita un amplio bagaje de ideas y concepciones; de manera objetiva y subjetiva, en términos cuantitativos y cualitativos. Para discernir el término de región, las ciencias sociales la han abordado de diversas maneras, recuperando sus características, particularidades o especificidades. La región es una construcción a partir de esas especificidades, y que el investigador define o construye con el propósito de delimitar el problema que se investiga.

La región se puede delimitar o pensar en un área geográfica, pero también puede pensarse en el conjunto de procesos que se articulan en su interior, y que pueden ser económicos, sociales, culturales, políticos; estos generan una identidad o, en su caso, sus actores o grupos sociales pueden

reconocerse entre sí al compartir un territorio o área en común, pues los lleva a compartir ciertos rasgos dentro del sistema, como pueden ser cuestiones e intereses afines. El Estado también interviene en el territorio, construyendo regiones, como lo son la región plan, que obedece a cuestiones de acciones y estrategias de planificación.

Algunas propuestas para la construcción de las regiones se han llevado a cabo a través de los diferentes campos de conocimiento. Históricamente se pueden identificar las que se delimitaron a partir de los Estados-nación, la división internacional, una forma de administrar y gobernar, como apunta Giménez (2007) en “Cultura, identidad y metropolitanismo global”, en su libro *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*. Otros autores, como Ornelas sustentan que no hay una definición universalmente aceptada de región; sin embargo, se considera la región convencional o funcional, y se apoya en cuestiones y criterios geográficos como espacios físicos con algunas características ostensiblemente homogeneizadoras del territorio; otras se basan en las divisiones político-administrativas constituidas históricamente y otras pueden ser regiones jóvenes, o bien definidas en función de variables culturales, como lengua, tradiciones, entre otras, que comparten ciertos rasgos con los actores sociales del territorio (Ornelas J. , 2014)

Este mismo autor, argumenta que: “la región depende del arbitrio del pensamiento humano para existir”. Así, las regiones se construyen de acuerdo a las necesidades del investigador. Este mismo autor añade:

“Pero cualquiera que sea la posición de objetividad o subjetividad que se asuma, la región como concepto ha de construirse a partir de la realidad que se estudia o se pretende estudiar. Así, el clima, la vegetación, el agua o las actividades económicas, son algunos de los elementos posibles para aproximarse a la distinción regional”

Este autor recupera la homogeneidad o especialización regional, donde convergen factores físicos, de producción, población e historia, o en determinada actividad administrativa o tipo de producción económica. Un ejemplo de este tipo de regiones pueden ser las silvícolas, pesqueras, ganaderas, indígenas, y cualquier otra que signifique una característica preponderante o que se desee destacar para realizar la investigación.

Resumiendo, este autor recupera la existencia de una manera tradicional de regionalización económica: homogénea, nodal y planificada; la primera responde a una especialización regional —regiones silvícolas, pesqueras, etcétera—; la segunda, polarizada o funcional —fuerte interacción social y económica, y son el centro rector de las relaciones económicas, políticas, culturales y sociales, respecto de sus regiones adyacentes— y, por último, la que está en función de los planes de gobierno o políticas — se construye para delimitar el territorio que recibirá los impactos de las políticas incluidas en un plan de desarrollo—.

2.4.1.1. La lengua Tsotsil y Tseltal para el constructo de región

El constructo de región se hace a partir de ciertos rasgos homogéneos que caracterizan a los actores en el territorio, en este caso son las lenguas Tsotsil y Tseltal; ambas tienen su origen en la lengua maya. Dentro del territorio se puede identificar a los Tsotsiles y Tseltales; para fines investigativos se construye la región Tsotsil y Tseltal. La primera está conformada por 3 localidades: Eshpuilhó, Oquem y Bazón, mismas que geográficamente son continuas, la segunda la conforman 3 localidades: Carmen Yalchuc, Los Pozos y San Pedro Pedernal; todas ellas se localizan dentro del territorio del municipio de Huixtán, Chiapas.

El constructo de las regiones se hizo identificando los rasgos culturales con mayores vínculos entre los actores, y justamente es la lengua materna, la vestimenta, la apropiación del espacio, sus actividades tradicionales como el bordado, las unidades de producción familiar, ubicación geográfica, entre otros rasgos, que se expresan en el segundo capítulo

Tabla 4 Región Tsotsil y Tseltal, Municipio de Huixtán, Chiapas

Regiones	
Tsotsil	Tseltal
Eshpuilhó	Carmen Yalchuch
Oquem	Los Pozos
San José Las Flores	San Pedro Pedernal

2.5. El Estado y la administración pública

El Estado surge como una necesidad de organización, acompañada del instinto de mandato y autoridad, como parte esencial del individuo. El Estado tiene referentes históricos. La obra de *Diálogos de Platón* narra la estructura de un Estado ideal. El concepto como tal lo acuña por primera vez Maquiavelo (1532) en su obra *El Príncipe*, en donde alude a tres elementos en los Estados: la soberanía, la autoridad y las repúblicas o principados.

El Estado ha ido cambiando su rol dentro de la sociedad; la dinámica económica, obliga al Estado a desempeñarse y ajustarse a los propios intereses de mercado; sin embargo, sigue teniendo injerencia en términos de regulador o administrador ante los desequilibrios económicos, como fue el caso del Estado moderno. Para Adam Smith el papel del Estado es limitado, la economía es dirigida por una mano invisible y se tiende a ajustar por sí sola sin la intervención del gobierno. John Stuart Mill y Nassau Senior ostentan la doctrina *laissez faire*, que no es más que dejar hacer, dejar pasar. El Estado no debía intervenir en cuestiones del sector privado, generando una competencia ilimitada. El modelo liberal, con el paso del tiempo, se ha ido reajustando, de tal modo que el modelo neoliberal, tomó nuevas fuerzas, y sobre todo en un mercado global, lo que ocasiona exclusión y desequilibrios regionales.

El modelo neoliberal deja grandes retos y desafíos al Estado, los grandes desequilibrios y la exclusión social, genera procesos de diferenciación que afectan su institucionalización, así también provoca crisis por diferenciar lo público de lo privado y lo social, pugna de intereses, entre élites y grupos de presión y exceso de demandas. Además, de manera puntualizada, produce procesos de privatización del sector público. Los problemas socioeconómicos suponen un reto aún más grande, y ahí es donde se concentra el problema de la pobreza e inseguridad alimentaria. Todas estas fallas se reflejan en problemas públicos, mismos que deberán ser atendidos por el mismo Estado a través de políticas públicas y políticas distributivas.

El Estado tiene que responder, implementando y asegurando las reglas del juego; busca mecanismos para atender la política monetaria, además de proveer y asegurar servicios básicos, servicios públicos como salud, educación, alimentación, entre otros, proveer estabilidad económica y velar por la igualdad de condiciones e inclusión social, siempre tratando de atenuar

las disparidades y desequilibrios regionales. El Estado interviene para “regular” y atenuar estas situaciones problemáticas producto de un modelo excluyente.

Dentro del mismo Estado también existen graves fallas, que permean en la población, y, por ende, se convierten en problemas públicos, que son objeto de atención por parte del mismo Estado; por ende, requiere de mecanismos para vincularse y articularse en el territorio, bajo un esquema de organización política y legitimidad; generando así un marco jurídico basado en leyes y acuerdos institucionales.

2.5.1. El Estado, administración pública e instituciones

La administración pública en México, depende directamente del poder ejecutivo, quien se encarga de la administración de la colectividad; como jefe de gobierno, encabeza la administración federal, da contenido político a su estructura, definiendo las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado (Serra Rojas, 2002).

La enciclopedia jurídica mexicana, la define: *“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad”* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002)

La Administración Pública Federal, tiene una base normativa denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, párrafo primero señala: *La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada.* Para Sánchez González (2018) la define bajo la importancia de las instituciones órganos de gobierno enfocados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado capitalista; retomando un carácter contradictorio; por una parte, actúa como un

instrumento mediador de las demandas sociales, para su revisión y solución; y por otro lado mediador o vigilante de los intereses de la clase en el poder.

Las instituciones, en tanto, son generadoras de normas, órdenes y legitimaciones y cumplen con un papel clave para producir y reproducir el espacio. Así, se puede decir que el Estado mexicano es la principal institución encargada de realizar esa función. Lo importante es identificar cómo se articula el Estado frente al territorio, entorno a su papel de regulador y administrador. En el siguiente apartado, se retoma el territorio como una estrategia organizativa para la administración gubernamental y sus instituciones.

2.6. El Estado y su constructo de región

La organización territorial es el resultado de los elementos del espacio, pero básicamente es consecuencia del carácter transformador del Estado, como institución encargada de propiciar el desarrollo regional. El Estado fracciona su territorio con el propósito de identificar las ventajas potenciales de desarrollo de cada región, que debería de reconocer sus especificidades territoriales. El Estado mexicano es el principal ordenador, promotor y creador de espacios y, por tanto, de regiones diferentes —distritos electorales, regiones étnicas, jurídicas, administrativas, etcétera—. El Estado interviene bajo tres esquemas: asignación de recursos, compensación y activación social.

También denominado Plan o Programa: se define en función de criterios y objetivos específicos de la política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas (Mateo, y Bollo, 2016); busca coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura disponible para llevar a cabo los planes o programas —en función de intereses administrativos, globales, sectoriales y regionales—. El Estado, gobierno y sus instituciones construyen regiones o microrregiones.

En el caso de la unidad de análisis, las regiones Tsotsil y Tseltal, forman parte de una estrategia o plan de atención por los Gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Ambos gobiernos buscan atender el problema de la pobreza e inseguridad alimentaria; a través de políticas públicas de SA.

3. Las Políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024

El Estado, como administrador y regulador, interviene para atender los grandes problemas que emanan de la sociedad que demanda la solución de los mismos. Así, el problema del fenómeno de la alimentación, que trae consigo inseguridad y pobreza alimentarias, es un problema que se expresa a diferentes escalas espaciales; un problema que se expresa de manera global, nacional y local. Para propiciar la discusión en torno a este apartado se genera la pregunta: ¿De qué manera se diseñan y articulan las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en el PND 2013-2018 y 2019-2024 por el gobierno federal?

Dadas las dimensiones de desequilibrios regionales, el incremento de problemas en torno al ser humano —como la pobreza y marginación, además de la vulnerabilidad ante el cambio climático— ha generado conflictos y limitaciones. Ante este contexto, la ONU promueve los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hoy se describen como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que promueven erradicar la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar la paz y la prosperidad. Para ello promueve 17 objetivos entre los que se encuentran, en primer y segundo lugar, el fin de la pobreza y el hambre cero; ambos estrechamente ligados, además de otros 15 no menos importantes.

3.1. El concepto seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria

El concepto de la SA surge en el seno de la FAO y en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación (CMA) de 1974; ésta se celebró bajo el impacto psicológico de la crisis alimentaria de 1972-1974, provocada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales, que extendió cierto temor a que fuera verosímil una escasez global de alimentos, como pronosticaban los malthusianos¹⁴. Este primer momento de la SA se basa en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. Para los años ochenta, se le agrega la idea del

¹⁴ Esta idea bien difundida se le atribuye al pensador británico Thomas Malthus (1966), quien es reconocido por este famoso argumento que data de 1798: “La capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética” (p. 76).

acceso, tanto económico como físico; en los años noventa, se llega al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la seguridad alimentaria como un derecho humano (FAO, Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos, 2011). Se observa que ha ido cambiando en los últimos cincuenta años.

El concepto como tal se ha ido modificando, dados los requerimientos socio contextuales de la misma FAO y del resto de los participantes, razón por la cual también se ha ido modificando su perspectiva, desde su origen hasta nuestros días. En la dinámica social de cómo se mueve el mundo, y de cómo se concibe el desarrollo; el eje rector es el ámbito económico. Felipe Torres, escribe:

En ese ir y venir de preocupaciones, la economía, y más específicamente el desarrollo económico, han desempeñado un papel relevante en esa destacada posición de la seguridad alimentaria, ya que los componentes más aceptados de ésta entre los gobiernos y entes académicos tienen una clara vinculación con las formas de entender las dinámicas del mercado y sus sistemas de fijación de precios, más complejos y desiguales en la fase actual de economías abiertas y globalizadas (Torres, 2018).

3.2. El problema del hambre, una tarea de las políticas públicas

La pobreza se vincula con una serie de causas y efectos; de igual manera tiene múltiples miradas para su análisis; sin embargo, se retoma la conceptualización en función de la oficialización de la medición e índices de pobreza de los gobiernos supranacionales y nacionales.

En este apartado se aborda el tema de la pobreza como parte del problema territorial y estructural que se profundiza con la exclusión social e ineficiencia de las políticas públicas; definir a la pobreza implica una discusión teórica y metodológica, por lo cual se recupera la definición institucional del CONEVAL (2015).

Una persona se encuentra en situación de pobreza, cuando tiene al menos una carencia social en los seis indicadores de rezago educativo —como son el acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación—, y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema: una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de las seis posibles, dentro del índice de privación social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

3.2.1. Estadísticas institucionales de pobreza y canasta básica alimentaria

En el marco teórico se evidencia que la pobreza la definen las instituciones supranacionales como la ONU, FAO, FMI, BM, entre otras, cuyo origen es la condición económica, producto del ingreso. En México, CONEVAL tiene el compromiso metodológico e institucional de generar información sobre la situación de la política social y medir la pobreza, cuya información la genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuya periodicidad mínima de dos años para información estatal y de cinco años para la desagregación municipal. Razón por la cual las cifras y estadísticas que se presentan en esta investigación, presenta limitantes en términos de información.

Metodológica e históricamente la forma de medir la pobreza ha ido evolucionando. Una de las primeras formas de medir la pobreza era de manera unidimensional¹⁵, actualmente se mide a partir de múltiples dimensiones. No obstante, el ingreso sigue siendo un referente elemental. Para definir la pobreza el Estado mexicano, analiza la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial. En este último, se ubican cuatro indicadores para su análisis territorial¹⁶: económica, socioeconómica, geográfica, gobierno e infraestructura.

La pobreza multidimensional, es un método propuesto por Alkire y Foster, tomando cuatro dimensiones, educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda, cada dimensión cuenta con igual cantidad de indicadores y pesos. En el caso mexicano, se utilizan 9 dimensiones, y está avalada por el marco constitucional DOF (2010), la primera medición multidimensional de

¹⁵ Unidimensional, cuando se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico, en ella se define un umbral o línea de pobreza (que representa el ingreso mínimo necesario para una canasta básica).

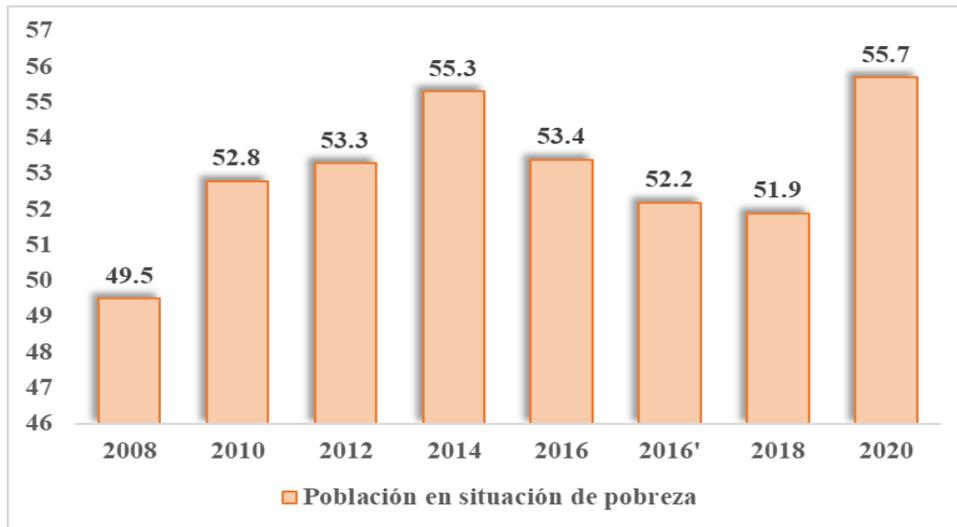
¹⁶ Plataforma para el Análisis Territorial de la Pobreza (visores geoespaciales) CONEVAL 2022.

pobreza fue en el 2008; para el 2018, actualiza los lineamientos y criterios de medición de la pobreza.

3.2.1.1. Contexto nacional: variación de pobreza de 2008-2020

En la figura 9, se observa las variaciones de la pobreza nacional en millones de personas durante el lapso de 2008 -2020; apuntalando etapas críticas 2014 y 2020. El incremento de la pobreza 2008-2020 fue de 6.2 millones de mexicanos, del 2018-2020 se registra un incremento considerable 3.8 millones de mexicanos por causa de la pandemia (COVID-19)

Figura 9 Medición de la pobreza en millones de personas de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020

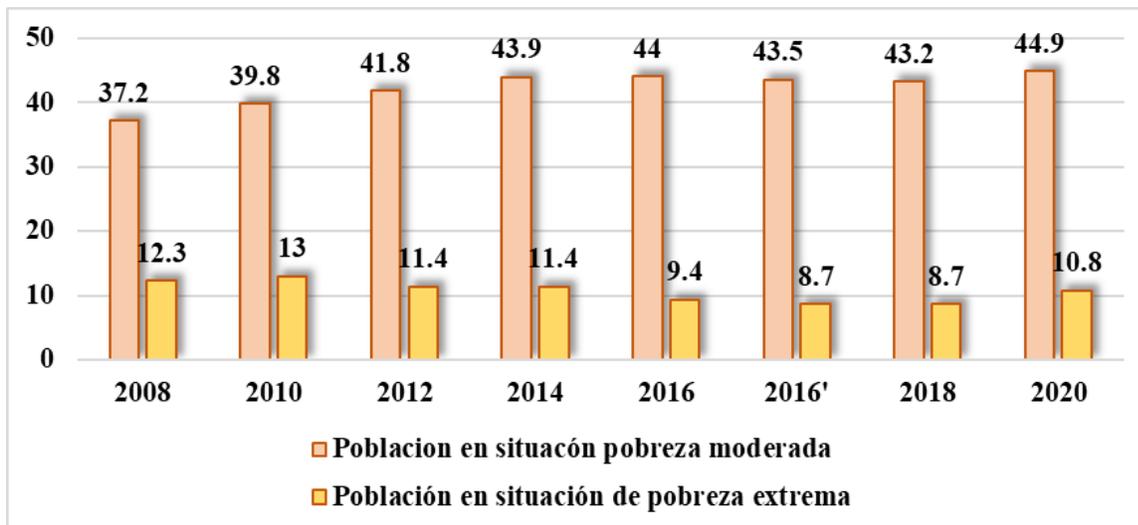


Nota: El 2016 se refiere a carencia de alimentación y 2016' se refiere Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y proyecciones de INEGI 2016,2018 y 2020

En la figura 10 se observan las variaciones de la pobreza moderada y extrema nacional en millones de personas durante el lapso de 2008 -2020; la pobreza moderada durante ese lapso tuvo un incremento de 7.7 millones de personas; la pobreza extrema se redujo 1.5 millones de personas.

Figura 10 Medición de la pobreza moderada y extrema en millones de personas de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020

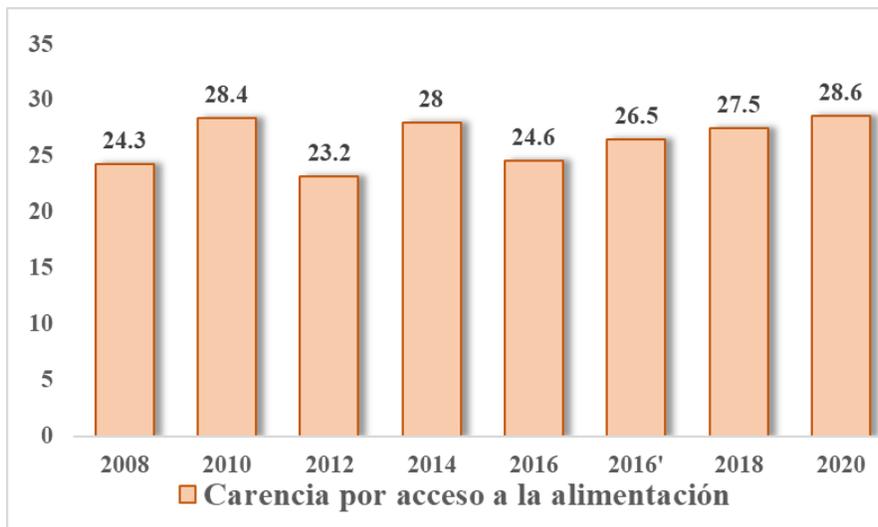


Nota: El 2016 se refiere a carencia de alimentación y 2016' se refiere Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y proyecciones de INEGI 2016,2018 y 2020

En la figura 11, se puede observar que ha incrementado del número de personas con carencia alimentaria, de 2008 al 2010 hay un incremento 4.3 millones de personas que padecen esta condición de pobreza.

Figura 11 Medición de la pobreza de millones de personas, carencia a la alimentación de los Estados Unidos Mexicanos 2008-2020



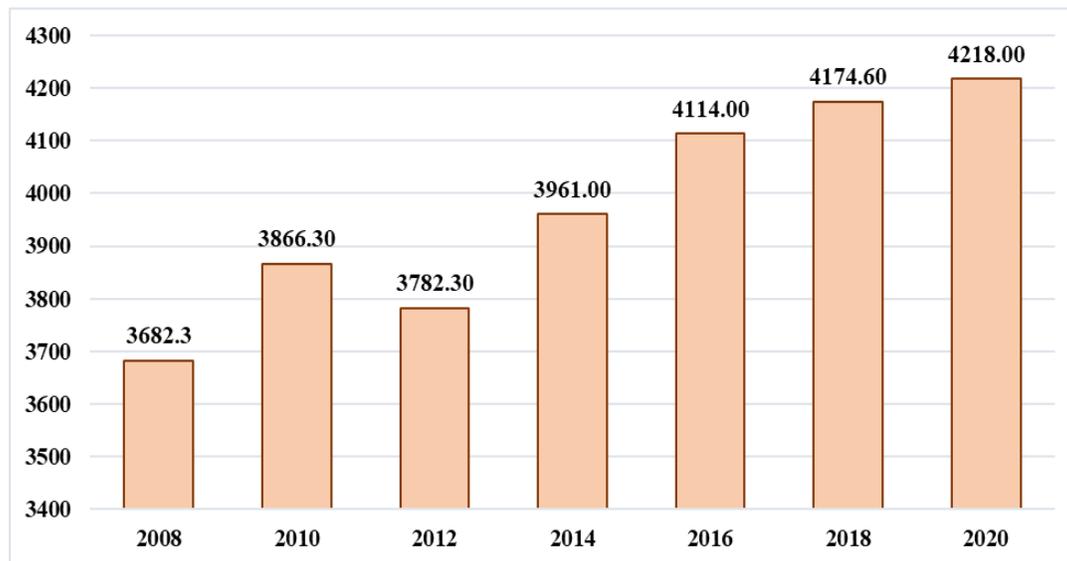
Fuente: CONEVAL (2008-2020)

3.2.1.2. Contexto estatal: variación de Pobreza 2008-2020

Los datos de CONEVAL (2020) evidencian que el estado de Chiapas que, de sus 124 municipios, 44 municipios donde el 90 por ciento o más de su población se encuentra en condición de pobreza multidimensional. Revisando la evolución de la pobreza, entre la década 2010 y 2020; 20 de esos municipios incrementaron su pobreza, 4 no registro cambio alguno, y 20 presentó ligeras reducciones.

En la figura 12, se observa la evolución de la pobreza estatal en miles de personas, del año 2008 al 2020, estos datos reflejan la condición de pobreza en la que se encuentra algunas regiones del Estado. Del 2008 al 2020 existe un incremento de 535.70 mil personas que se suman a las estadísticas de pobreza.

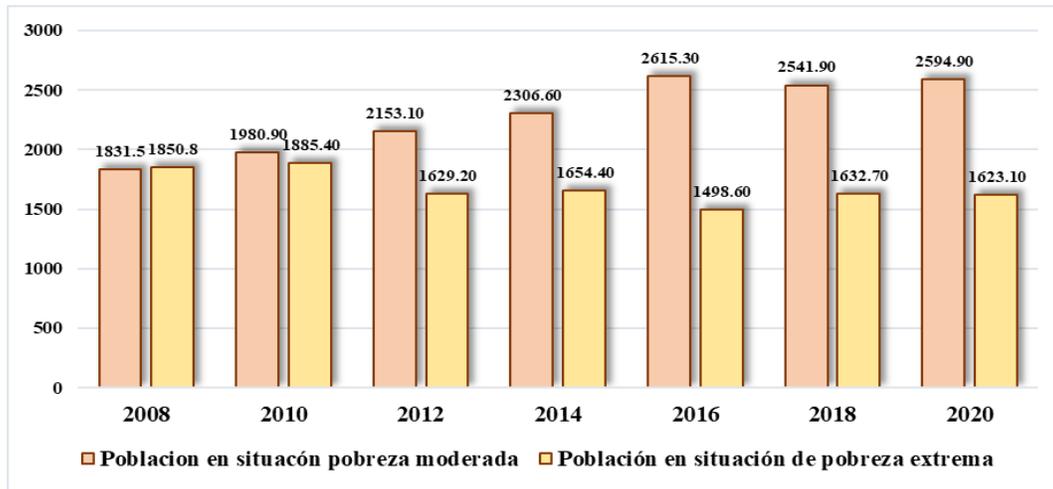
Figura 12 *Variación de pobreza estatal en miles de personas en Chiapas 2008-2020*



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2008-2020)

En la figura 13, se el incremento de la pobreza, sin embargo, no disminuye la pobreza extrema; según datos de CONEVAL (2020). Lo importante es recuperar, los datos generales que aporta esta institución, en los documentos consultados se puede observar pequeñas variaciones entre una fuente de datos del mismo CONEVAL.

Figura 13 Medición de pobreza moderada y extrema en miles de personas en el estado de Chiapas 2008-2020

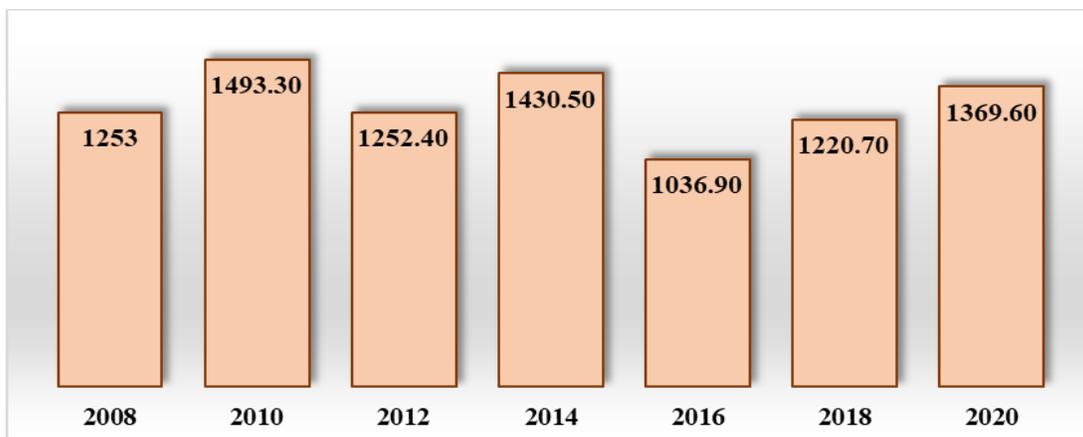


Nota: Datos recuperados de diversos informes de pobreza que determina el CONEVAL.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2008-2020)

En la figura 14, se observa las variaciones que ha sufrido la población Chiapaneca, con carencia alimentaria del 2008 al 2020. Recuperando que está carencia por acceso a la alimentación, es un indicador para medir la pobreza. Significa que, en el 2020, 1369.60 mil personas presentan un grado de inseguridad alimentaria.

Figura 14 Medición de la pobreza de miles de personas, carencia a la alimentación del estado de Chiapas 2008-2020

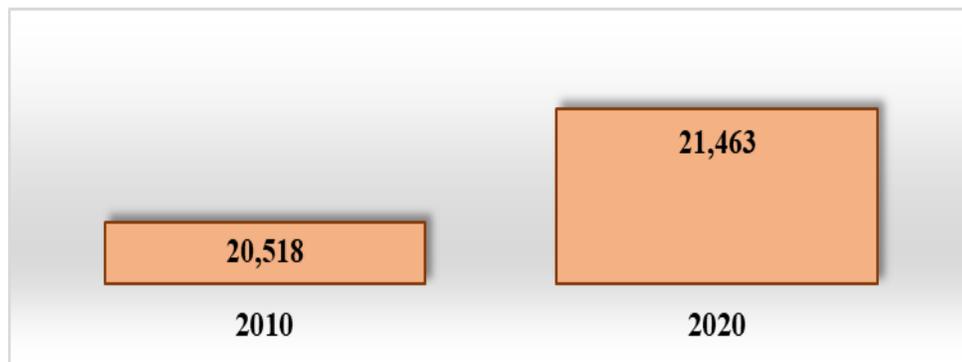


Fuente: CONEVAL (2008-2020)

3.2.1.3. Contexto Municipal: Variación de Pobreza 2010-2020

La pobreza es una condición histórica en la que ha estado sujeta la población del Municipio de Huixtán, Chiapas; los últimos datos que se revelan del 2020, cuentan con una población de 22 975 mil personas, de las cuales 21,463 personas son pobres (pobreza moderada y extrema) lo que representa que el 93 por ciento de la población. El 48 por ciento está en condición de pobreza extrema, y el 46 por ciento en pobreza moderada. En la figura 15, se observa el incremento de la pobreza en Huixtán, Chiapas, que va en función de incremento poblacional, y por ende las condiciones de pobreza que se reproducen.

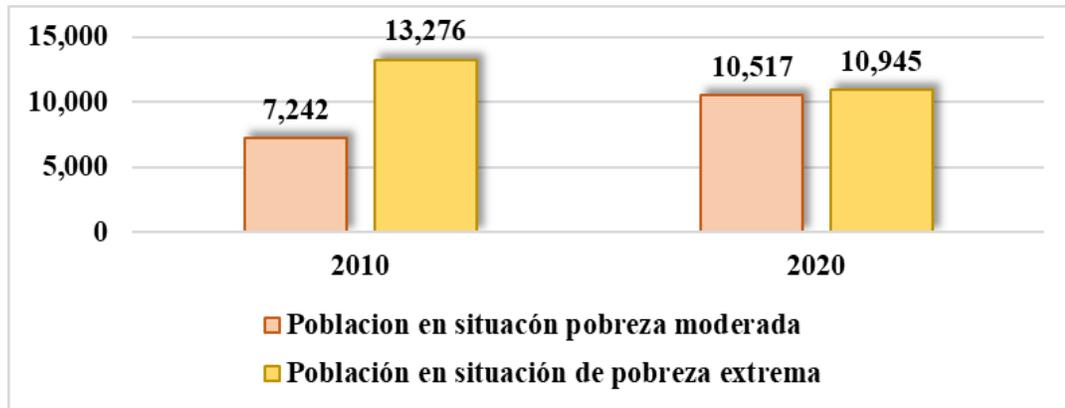
Figura 15 Variación de pobreza municipal en miles de personas, Huixtán, Chiapas 2008-2020



Fuente: CONEVAL 2020

En la figura 16, se observa la medición de la pobreza, en moderada y extrema en el municipio, y se observa un incremento de la pobreza moderada. Sin embargo, más del 95 por ciento de la población es pobre.

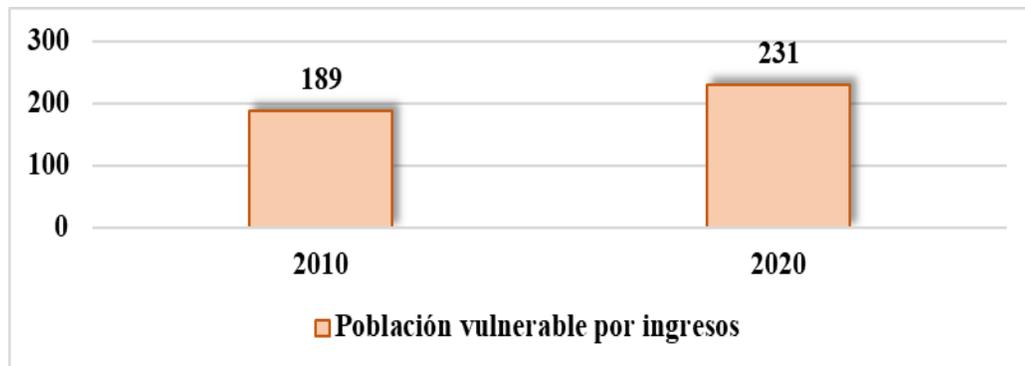
Figura 16 *Medición de la pobreza moderada y extrema en miles de personas en el municipio de Huixtán, Chiapas 2010-2020*



Fuente: Datos de CONEVAL 2020

La figura 17, revela el incremento que se ha registrado con respecto a la carencia a la alimentación, indicador que se construye a partir de la EMSA, donde se valora los siguientes elementos: en los hogares donde reside un adulto, la falta de recursos algún integrante presenta alguna inseguridad alimentaria.

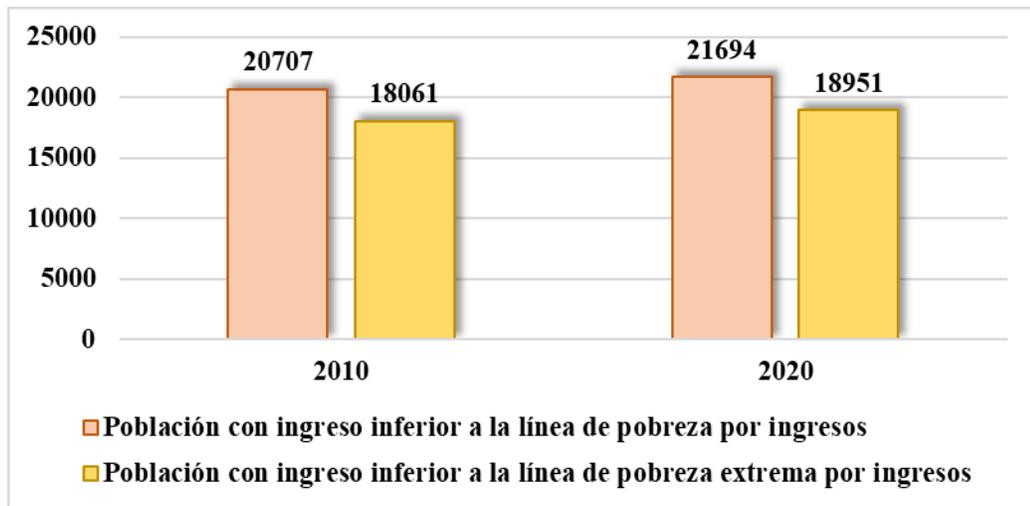
Figura 17 *Medición de la pobreza de miles de personas, carencia a la alimentación del municipio de Huixtán Chiapas 20010-2020*



Fuente: Datos de CONEVAL 2020

En la figura 18, se registra las variaciones del municipio de Huixtán, Chiapas con respecto a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso y población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos. El 94 por ciento de la población se ubica con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

Figura 18 *Medición de la pobreza; ingresos inferiores a la línea de pobreza y pobreza extrema por ingresos municipal de Huixtán, Chiapas, 2010-2020*

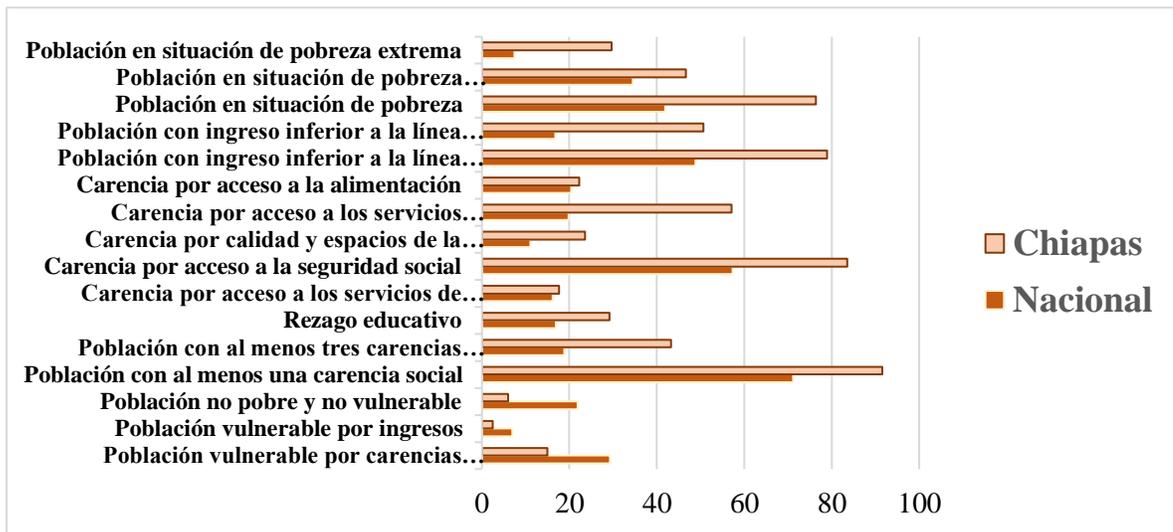


Fuente: Datos de CONEVAL 2020

3.2.1.4. *Porcentaje nacional y estatal de pobreza 2018*

En la figura 19 aparecen los porcentajes de pobreza nacional y estatal con datos del año 2018. Se buscó añadir los datos municipales, pero solamente se encontraron cifras del 2015. Se observa que la población en situación de pobreza extrema y moderada está por encima de la nacional, de igual manera que el resto de los indicadores, excepto población no pobre y no vulnerable, y vulnerable por ingresos y carencias sociales, lo que implica que el estado de Chiapas está en condiciones de pobreza; la variable “carencia por acceso de alimentación” sigue siendo mayor.

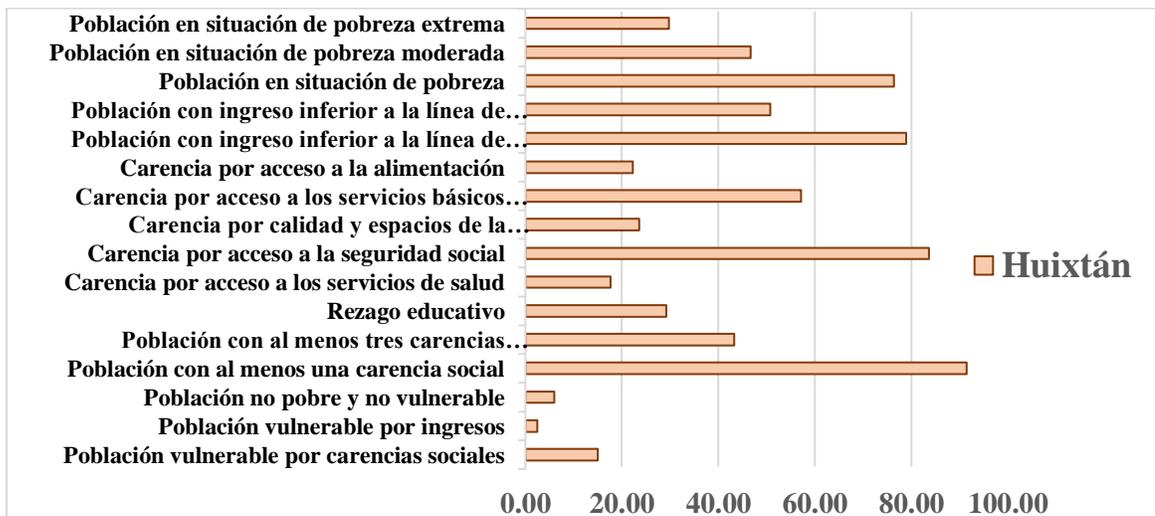
Figura 19 Comparación de variables de pobreza nacional y estatal



Fuente: CONEVAL 2018

En la figura 20, se observa que las variables población en situación de pobreza, con al menos una carencia, por acceso a la seguridad social, servicios básicos en la vivienda, con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos y con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, fluctúa entre 80 al 97 por ciento.

Figura 20 Variables de pobreza municipal Huixtán, Chiapas 2015



Fuente: CONEVAL (2015)

Este panorama nos permite dar cuenta de las condiciones de pobreza y su evolución en el ámbito nacional, estatal y municipal.

3.3. La seguridad alimentaria, un derecho humano

El derecho a la alimentación es incorporado como un derecho humano en el artículo 25 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la que se reconocen la dignidad y la igualdad inherentes a todas las personas.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone en su artículo 26 el principio de *Pacta Sunt Servanda*, “lo pactado se obliga”, que funda que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, el cual fue aceptado por 103 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, por lo que México tiene la obligatoriedad de cumplir, en cada una de sus partes, principios en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Lo que obliga al Estado mexicano a asumir las obligaciones para con las personas sujetas a su jurisdicción territorialidad y de forma ajena a su origen o nacionalidad; el simple tránsito en territorio mexicano implica su cumplimiento, en términos de alimentación y otros derechos garantes de vida, reconociendo que en la actualidad el Estado mexicano, se enfrenta a retos y desafíos en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación; jerarquizando el derecho a la vida, a la libertad de movimiento o de expresión, a una vida libre de violencia, entre muchos otros derechos humanos, que se equiparan con el derecho a la alimentación.

México, forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, y además está integrado en la Organización de los Estados Americanos (OEA); así es como nuestro país se integra a la carta magna, en su capítulo I, denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, (Denominación del Capítulo reformada DOF 10-06-2011) artículo I, que a la letra señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).

Cuyo párrafo reformado DOF 10-06-2011 señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Esto es lo que se señala en el párrafo adicionado DOF 10-06-2011.

Tabla 5 Instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación ratificados por México 2018

• Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), art. 34
• Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), art. XI
• Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), art. 25
• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ACNUDH, 1966). Art. 11
• Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969), art. 18
• Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)
• Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), art. 12
• Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económico, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988), arts. 12, 15 y 17
• Convención sobre los Derechos de los Niños (1989), art. 24
• Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), arts. 25 y 28

Fuente: CONEVAL 2018.

Con respecto a los avances en materia legal, en el año 2011, se reforma nuestra Carta Magna, se modifica el capítulo I basándose las garantías individuales a los Derechos Humanos, teniendo que distinguirse entre derechos humanos, derechos fundamentales y garantía constitucional bajo esta perspectiva. El primer concepto es una prerrogativa inalienable, sólo por el hecho de ser individuo, tautológicamente, un derecho humano lo vamos a encontrar y concebir como lo que tiene que ver con aquellas batallas sociales generadas, y que han dado una ganancia específica para el reconocimiento de múltiples derechos en los individuos. Los derechos fundamentales son un catálogo de preceptos que establece la Constitución, conforme a su fundamentación, y que están consagrados en la misma.

Las garantías constitucionales van a ser aquellos mecanismos de protección constitucional que nos sirven para hacer efectivo nuestros derechos humanos constitucionales, que pueden tener un carácter jurídico y no jurídico. Un ejemplo son las garantías judiciales, como lo es la Ley de Amparo, la controversia constitucional y el juicio político. Y los no jurídicos o jurisdiccionales, que son los mecanismos frente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.3.1. Las políticas públicas, derechos humanos y constitucionalidad

Bajo el contexto del concepto de SA por la FAO, la pobreza e inseguridad alimentaria, marginación, índice de rezago social, se observa que, además de la transversalidad del derecho a la alimentación y los acuerdos internacionales (ODS), existen elementos suficientes para que el Estado mexicano instrumente políticas públicas alimentarias. El enfoque basado en derechos humanos puede coadyuvar para el análisis, diseño e implementación de la política alimentaria desde la perspectiva constitucionalista y/o legal; el Estado adquiere un compromiso, que el gobierno debe de cumplir bajo la obligatoriedad en materia alimentaria. Sin embargo, el tema de la alimentación trastoca diferentes esferas. La idea de traer a la discusión a las políticas públicas, SA, PND, y territorios con referentes culturales diferentes, es porque se analizan desde la perspectiva de los estudios regionales que permiten una mirada mucho más amplia y completa; no se trata de encasillar el problema o fenómeno alimentario desde un enfoque o teoría constitucionalista, sino todo lo contrario, pues todos estos elementos coadyuvan a la comprensión del fenómeno en el territorio.

3.3.2. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos que se consagran en la declaración universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, forman la llamada carta internacional de derechos humanos., significando una obligatoriedad de los Estados de cumplir con dichos mandatos, y con principal atención a los derechos humanos. Una serie de tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos adoptados desde 1945 han conferido una plataforma jurídica a los derechos humanos inherentes y han desarrollado el conjunto de derechos humanos internacionales.

El Estado se convierte en un ente para facilitar, promover y vigilar los derechos humanos, de manera individual y colectiva, a través de medidas positivas para que a todo ciudadano se le garantice sus derechos humanos. “A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes dimanantes de los tratados” (Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, 2020).

Entendiendo que los derechos humanos los define la ONU como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición”. Cabe advertir que, en el plano regional, se considera a América Latina como una región. “En el plano regional se han adoptado otros instrumentos que reflejan las preocupaciones específicas en materia de derechos humanos de la respectiva región, y en los que se establecen determinados mecanismos de protección” (Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, 2020).

América Latina forma parte de una regionalización en función de los derechos humanos, toda vez que han dividido el planeta en tres sistemas regionales de derechos humanos establecidos en Europa, América y África, esto con la finalidad de focalizar las normas y estándares internacionales de derechos humanos, enfatizando acciones de manera específica y coadyuvando a implementar estos instrumentos en el territorio.

“En América existe un sistema regional de derechos humanos (el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos) dentro de la organización intergubernamental conocida como Organización de los Estados Americanos (OEA)” (Universal Rights Group, 2020); dicho organismo ha instrumentado varias relatorías en temas diversos, todo esto atendiendo a un contexto regional.

Si bien es cierto, que los instrumentos internacionales reconocen el derecho a la alimentación, se tendrá que replantear la necesidad de esclarecer el cómo y el para qué de su existencia, cómo garantizar este derecho en cada territorio, cuál es el papel del Estado mexicano, qué medidas deberá de adoptar para que se lleve a cabo, sin soslayar los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, es decir, cómo se van a hacer valer y cumplir y cómo exigirle a un juez su cabal cumplimiento, sobre todo, ante los índices de pobreza y marginación.

Como se señala en párrafos anteriores, México forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, y además se integra en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Así es como nuestro país se integra a la carta magna, en su capítulo I, denominado De los Derechos Humanos y sus Garantías (Denominación del Capítulo reformada DOF 10-06-2011), artículo I, que a la letra señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).

Cuyo párrafo reformado DOF 10-06-2011 dice que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.

A nuestro juicio, el aspecto económico juega un papel fundamental, debido a que los modelos económicos implementados generan desequilibrios regionales, desigualdad y pobreza, sin soslayar otros aspectos importantes, que son determinantes en el territorio. El modelo excluye de manera automática, a los que no son capaces de enfrentar la competencia desleal, como lo han sido algunos sectores de la población mexicana. Derivándose de la falta de desarrollo en todos los aspectos, acotando que de ninguna manera se limita a una sola mirada economicista, es entender que los procesos tienen una serie de causalidades y determinantes.

Los derechos cuestan dinero, no sólo los derechos sociales cuestan, las libertades y derechos políticos también cuestan y en ocasiones cuestan mucho. Casi todos los derechos tienen una dimensión o implicaciones económicas que en ocasiones ya no se ven porque se han aceptado y parecen naturales (Holmes, Stephen y Sunstein., 2011); pero no hay nada de eso; las libertades contractuales, por ejemplo, tienen costos, incluso para el Estado; mantener un mercado también tiene costos, al igual que la libertad de expresión o cualquier otra libertad.

Los autores sustentan que, si no se invierten recursos en un derecho, éste no pasará de ser una declaración sin efectos concretos. Su análisis se centra en la realidad norteamericana, lo que no interfiere en las consecuencias que podamos derivar para Latinoamérica. Los derechos exigen gastos públicos, afirman Sunstein y Holmes; ya sea la libertad de expresión o el derecho al sufragio, ambos suponen decisiones redistributivas y gastos y, en general afirman, todos los derechos se financian con los presupuestos generales, con impuestos y no con tasas particulares destinadas a la protección de un derecho concreto. Así, el Estado invierte alrededor de los derechos humanos gastos y costos de manera directa e indirecta. Las libertades privadas tienen costos públicos: esta afirmación es aplicable a los derechos de propiedad, a los derechos a la seguridad social, a la salud, a la libertad de expresión, a la libertad contractual, al derecho a la alimentación, por mencionar algunos derechos.

Por otro lado, autores como Carbonell y Rodríguez (2013) sustentan que el derecho a la alimentación es crucial. Así, se puede observar y afirmar, principalmente en países en desarrollo, que la violación del derecho a la alimentación se puede dar no sólo por falta de alimentos, como se indica más abajo.

se señala que:

La violación del derecho a la alimentación se puede dar no sólo por falta de alimentos, sino por falta de capacidad de alguna persona para hacerse con esos alimentos, ya sea que los produzca por sí misma o que los adquiera en el mercado; esto guarda relación con la organización general de carácter económico y político que se adopte, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona: (Carbonell, M.; y Rodríguez P. 2012, p. 1078)

Se añade que, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona, esto guarda relación también con la organización general de carácter económico y político que adopte cada país.

La seguridad alimentaria es un tema elemental que aborda espacios muy sensibles, sin embargo, es necesario abordarlo con toda su complejidad para entenderlo y trasladarlo a espacios muy puntuales. Es multidimensional la problemática alimentaria, que justamente se deberá abordar de manera integral; y considera la autora desde visión ética y humana.

3.3.3. Políticas públicas con teoría constitucionalista

Los planes nacionales se articulan con los planes estatales de desarrollo. Desde el punto de vista administrativo, el gobierno federal ejerce una fuerte influencia en la administración pública. Ésta se define como:

el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado (Fernández, 2006).

De la Paz Sosa, argumenta:

El concepto de administración pública es tan amplio que abarca tanto a servidores públicos, estructuras organizacionales, procedimientos, patrimonio, presupuesto y regulación, como a la gestión interna de las organizaciones y su relación con otros actores públicos y del sector privado. Como actividad, precisamos que la administración pública es la que llevan

a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (De la Paz, 2017).

En otras palabras, cuando se habla, de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado y, por tal razón, debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley; esta contextualización tiene que ver con el Estado de derecho.

3.4. Políticas públicas y gobernanza

En el capítulo se abordó el tema de gobernanza y gobernanza democrática; desde un análisis crítico, entorno a la capacidad del Estado, y la frágil gobernanza, que no ha estado a la par de la dinámica económica mundial, y mucho menos a la vorágine hambre de un mercado neoliberal. La seguridad alimentaria, como problema, no como concepto, se traslada a espacios globales, regionales y locales; el problema se manifiesta en el territorio; de manera diferenciada, dado los aspectos geográficos, económicos, sociales y culturales; pero el problema de la inseguridad alimentaria se hace presente, y sobre todo en países con un déficit alimentario; países que no cuentan con una soberanía alimentaria, fortaleciendo los sistemas productivos locales.

El problema es para todos; los desequilibrios regionales deben de ser una preocupación para todos; efectivamente, el quehacer de las políticas públicas es atender o aminoran el problema; pero las políticas públicas no aterrizan en espacios vacíos, de ahí que el tema de la SA, se vincula estrechamente con las políticas públicas, sin embargo, se auxilia con el tema de gobernanza. Autores como Cristina Zurbriggen aseguran que:

El concepto de gobernanza (*governance*) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, nacionales, regionales y locales (Zurbriggen, 2011)

El tema de derechos humanos transversaliza las acciones e intervenciones del quehacer político del ejecutivo, en función de los gobiernos supranacionales quienes, de alguna manera, articulan la planeación para el desarrollo, PND y las políticas públicas en la geografía mundial. Requisitado el tema de los derechos humanos de primera o hasta tercera generación, los derechos humanos están y deben estar presentes en todas las esferas de toma de decisiones, ejecución y acciones de políticas públicas, así como en el deber ser del mismo Estado frente a las garantías individuales de todos los mexicanos.

Desde la teoría constitucionalista se resume que existen elementos que subyacen a las políticas públicas; el rol o papel del Estado, en párrafos anteriores, define el concepto como tal; sin embargo, se añade a la discusión la definición de Acosta: “el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”. (Acosta, 1986).

Otro elemento dentro de esta perspectiva teórica es el rol del gobierno, que se entiende como el ejercicio de poder, representado por el ejecutivo federal, articulado por entes o instituciones quienes se encargan de hacer funcionar los servicios públicos.

La administración pública, y la gestión pública, son elementos esenciales en el contexto legal y la participación de la sociedad civil; elementos que aparecen dentro del eje rector de las políticas públicas. Así, la administración pública podrá coadyuvar a entender cómo el Estado como persona jurídica y sus instituciones, además de sus organizaciones, tienen al gobierno federal como la cabeza en la estructura piramidal y jerárquica, así como las secretarías de Estado, etcétera, que se ajustan a un marco constitucional, bajo ciertas premisas de eficiencia y eficacia, bajo la tutela del ejecutivo, para canalizar y atender las demandas sociales, que tienen mucho que ver con los problemas públicos que buscan resolver las políticas públicas.

La gestión pública interviene la decisión, es decir, la toma de decisiones, desde la estructura piramidal, que en este caso es el gobierno federal, como el que principalmente decide para alcanzar los objetivos de un fin colectivo; esto sin soslayar que ambas tienden a sujetarse a cuestiones meramente objetivas, pero que puede tener rasgos de subjetividad; esto es, pueden primar los intereses políticos sobre el bien común pues tienen cuotas políticas. No obstante, la administración

pública tiende a perdurar con el tiempo y se sujeta a temporalidad en función de los gobiernos y, por ende, cambia el carácter político e ideológico.

En la tabla 6, se observa las transiciones de la administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza

Tabla 6 Transiciones de la administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza

Administración	Aspectos relevantes	Evaluación
Clásica	<p>Cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos.</p> <p>Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social.</p> <p>Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.</p>	<p>Desempeño institucional; se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.</p>
Nueva gestión pública	<p>Introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como clientes.</p>	<p>Desempeño institucional por resultados; con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o clientes), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.</p>
Gobernanza	<p>Implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil.</p>	<p>Desempeño: eficacia, eficiencia y promoción de valores democráticos. Los organismos públicos deben ser evaluados no sólo por lograr sus objetivos (es decir, resolver problemas y satisfacer el interés público) y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. También debe considerarse si la toma de decisiones fue participativa, incluyente y en el marco de valores democráticos como la legalidad, la transparencia y la equidad.</p>

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 2017.

3.4.1. La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional

Se relaciona con reglas y procesos formales e informales, por medio de los cuales actores públicos y privados articulan sus intereses, y toman, implementan y sostienen decisiones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional, bajo un eslabonamiento local, nacional, regional y global. Vázquez (2010) sustenta que la noción de gobernanza tiene un gran potencial para el estudio de las transformaciones de las políticas públicas en América Latina, en tanto puede contribuir a revelar las formas emergentes de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos; como lo es la inseguridad alimentaria.

El papel del Estado es fundamental, representado por el gobierno y sus instituciones públicas; sin embargo, él no está aislado del resto; no es un actor más. La gobernanza vincula en una dinámicamente a las autoridades públicas con la ciudadanía. No son más que acuerdos con diferentes miradas, con diferentes intereses; pero buscan algo en común.

Los aportes que puede dar la gobernanza a las políticas públicas, es un acuerdo para discutir sobre la forma que se relaciona los actores gubernamentales y no gubernamentales y sus perspectivas en función de una meta en común. Ese diálogo es el que ha hecho falta entre los actores gubernamentales y los actores de la unidad de estudio; las regiones.

4. Evaluación endógena y exógena de las políticas públicas alimentarias

El análisis de las políticas públicas en seguridad alimentaria se sujeta a cuatro momentos de análisis; el primero y el segundo se relacionan desde el ciclo de las políticas públicas; el primer análisis surge de la formulación, y es justamente en donde se toman las decisiones, mismas que están sujetas por la mediación y el poder. El segundo análisis surge desde la etapa de la evaluación, en donde se privilegian los resultados los datos cuantitativos. Estos dos momentos se relacionan con el ejecutivo federal y el plan nacional de desarrollo, y con el marco constitucional, además de insertarse en los acuerdos internacionales que se vinculan transversalmente con los derechos humanos y la sustentabilidad, entre otros elementos no menos importantes.

El tercer análisis también se relaciona con el ciclo de las políticas públicas y el territorio. Se trata de la evaluación de impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria que se lleva a cabo en dos momentos, en dos sexenios, con dos programas diferentes, pero con la misma unidad

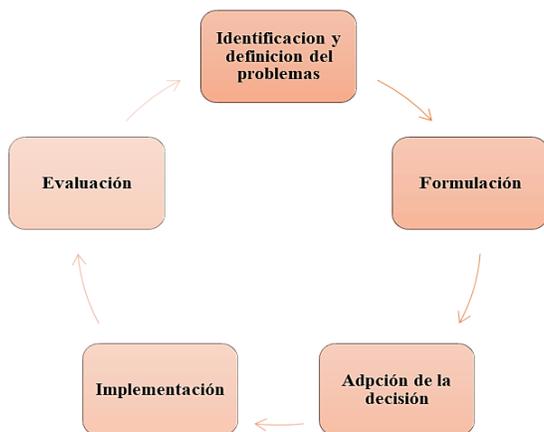
de análisis que son las regiones con referentes culturales diferentes; las regiones Tsotsil y Tseltal de Huixtán, en Chiapas.

En cuarto análisis responde al contexto sociocultural, cuyo propósito es evidenciar la importancia que tienen las especificidades, sobre todo las de tipo cultural. La producción de alimentos, su comida, la lengua, los usos y costumbres sobreviven gracias a que generan una resistencia para no perder su identidad y al mismo tiempo para no ser excluidos de un todo; entendiendo a ese todo como la dinámica que imprime el modelo económico globalizante y que, por ende, se refleja en el sistema alimentario local. Tal como lo sustenta muy bien Cavalli, “la globalización, que es totalmente inevitable, llevará a una notable disminución de las diversidades culturales, pero nunca a una desaparición completa y, además, está claro que no será algo que ocurra a corto plazo” (Cavalli Sforza, 2007)

4.1. El ciclo de las políticas públicas

Los ciclos de las políticas públicas pueden ser denominado también como fases, procesos o pasos; esto varía según la perspectiva metodológica o según el autor; por ejemplo, Eugene Bardach sustenta los ocho pasos de las políticas públicas (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009); aunada a esta perspectiva está la de Jones (1970) y Lándalo. La guía del gobierno vasco retoma la postura de los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, OCDE, etc.,

Figura 21 Ciclos de las políticas públicas y evaluación



Fuente: Gobierno Vasco (2013)

Teóricamente al ciclo de las políticas públicas, el Estado mexicano identificó y definió el problema, formuló una política pública y desarrolló cursos de acción aceptables y pertinentes para enfrentar el problema, para terminar, elaborando un programa. El siguiente paso es la implementación, que es la razón del presente análisis bajo una perspectiva territorial, la implementación de políticas públicas; en definitiva, es trascender las declaraciones y buenas intenciones (Aguilar, 1993)

Se enfatiza la puesta en práctica de elementos claves, como los instrumentos de política, el dispositivo legal, la estructura organizativa y los mecanismos operativos (reglas de operación) que puedan articularse y llevarse, al ponerlos en práctica, en el territorio (Aguilar, 1993)

4.2. Propósito de la evaluación como conocimiento

Dentro de los grandes bloques de propósito de evaluación se ubican cinco: planificación, rendición de cuentas, conocimiento, desarrollo y aplicación. Eligiendo el propósito de conocimiento, la evaluación se realiza para obtener una comprensión más profunda y una explicación de cómo se desarrollan las intervenciones públicas, al ser el interés de este estudio académico, y dar cuenta del programa en el territorio, dadas las características específicas de tipo cultural.

4.3. Función y utilidad de la evaluación

Dentro del manual se ubican cuatro funciones: aprendizaje de responsabilizar a los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas, rendición de cuentas y comunicativa, al crear transparencia e infundir confianza respecto la gestión de las políticas públicas.

Entre las funciones de evaluación que se buscan, está la comunicativa, a fin de dar a conocer los resultados obtenidos.

Encontramos cinco utilidades de evaluación, la primera proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas; segundo facilita la toma de decisiones de interés público y sirve para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos; tercero provee de mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero; cuarto contribuye en la detección y corrección

de errores a nivel de programas o proyectos; quinta, sirve como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficacia en la ejecución.

Dentro de su utilidad es proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas y que es justo lo que se propone con la investigación (Gobierno vasco, 2012).

4.4. Utilidad de la evaluación y tipo de evaluación

Los principios de evaluación sirven para guiar los procesos de gestión de la misma. Las personas e instituciones implicadas los deben conocer ya que forman parte de la estructura de este tipo de procesos y contribuyen a conseguir el éxito de una evaluación. Entre los principios encontramos: transversalidad, utilidad, causalidad, transparencia y aprendizaje (Gobierno vasco, 2012).

Cuando se dice que se rige bajo el principio de *utilidad y participación*; el primero significa que el proceso y los resultados de la evaluación deben ser útiles tanto para los agentes involucrados en la evaluación como para los destinatarios de la política pública. El segundo, que es de participación, según dicha guía alude a que debe procurarse establecer los mecanismos de participación necesarios para que los agentes involucrados puedan valorar los aspectos objeto de la evaluación de una política pública.

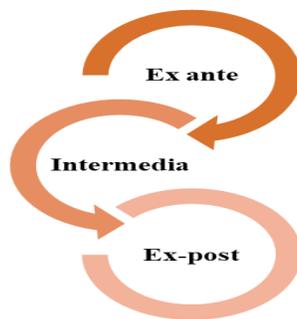
4.4.1. Actores relevantes

En un proceso evaluativo intervienen diferentes actores. Cada uno de ellos ocupa un rol funcional respecto a la evaluación. Estos actores deben intervenir en la evaluación según las necesidades de participación que se pueden plantear. Aunque los diferentes agentes implicados pueden variar en función del tipo de evaluación, a continuación, se incluyen los principales actores que pueden estar implicados en un proceso evaluativo: promotores, gestores, equipo de evaluación, informantes clave y destinatarios. Dentro de los destinatarios encontramos a responsables de toma de decisiones y diseñadores; responsables de las políticas públicas; instituciones que aportan recursos a la realización de una determinada política pública y, por último, la sociedad civil (Gobierno vasco, 2012).

4.4.2. Evaluación ex-ante, intermedia y ex-post

La temporalidad es importante y, de acuerdo a las expectativas del evaluador, el momento de ejecución de la política pública, al que hace referencia la evaluación, se diferencia entre evaluación ex-ante, intermedia o ex-post; (antes de, durante y después). Figura 19, se refiere a la temporalidad.

Figura 22 *Evaluación de políticas públicas y programas en función a la temporalidad*



Fuente: Guía de Evaluación del Gobierno Vasco (2013).

4.4.3. Evaluaciones de diseño, de proceso o de gestión, de resultados y de impacto

Dado el contenido de la evaluación se ubican cuatro tipos de evaluación: de diseño, de proceso y gestión, de resultados y de impacto. El propósito u objetivo general de la evaluación de impacto es el de valorar los efectos generales y a largo plazo de la intervención sobre las necesidades planteadas en la política, en este caso de políticas públicas alimentarias.

4.4.4. Evaluación de la implementación

Qué es la implementación de una política pública; define que el proceso de implementación es: primero, un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular; y segundo, el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Bardach, 2001)

Se define la implementación de las políticas públicas como un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir resultados por el gobierno, orientados al logro de metas y propósitos de la política, bajo el contexto normativo; se trata de un proceso continuo y no lineal, y se añade considerando los referentes o especificaciones territoriales.

La implementación de las políticas públicas implica un reto para los gobiernos; sobre todo para América Latina, tal como lo señala Eugenio Lahera, quien argumenta que existe un déficit de implementación, añadiendo que el peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas incorrectas, sino el de la capacidad de implementar políticas en general (Lahera, 2005). Este mismo autor refiere que un déficit de implementación es cuando existe diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de los factores sobrevivientes o inesperados.

El origen del cómo surge el estudio de la implementación de las políticas públicas tiene antecedentes en el contexto norteamericano que lo origina, llevando a descubrir su centralidad para el éxito o fracaso de una política en las políticas de reforma social de los años sesenta, cuyo entorno explica la ineficiencia e ineficacia administrativa, por problemas no resueltos, y siempre profusamente tratados; un discurso casi siempre fantasiosamente prometedor de respuestas y bienes abundantes (Aguilar, 1993)

Para fines metodológicos se retoma la definición que propone E. Lahera, en el sentido de que el programa está establecido dentro de las declaraciones oficiales de política pública, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, y que las políticas públicas están sujetas al proceso de evaluación por resultados. Así, estos dos aspectos están contemplados dentro del marco constitucional mexicano.

A continuación, se revisan de manera general los modelos de implementación, toda vez que nos sirve de referencia y comparación para el análisis. En el entender de que el modelo Top-Down es de tipo jerárquico, dado que la toma de decisiones es responsabilidad del ejecutivo federal. Por otro lado, el modelo Bottom-up posibilita el análisis puesto que se caracteriza como un nuevo modelo centrado más en los actores “a pie de terreno”, es decir, que trabajan de forma directa. Existen los enfoques de Top-Down, Bottom-up, el modelo de administración racional, modelo del buen gobierno, así como el modelo de la gestión pública, pero para efectos de análisis se abordarán los dos primeros.

- i. Top-Down (de arriba hacia abajo): tiende a subrayar el imperativo de cumplir lo más fielmente posible los objetivos originales de las políticas, enfatizando en la necesidad de atender con sumo cuidado los factores administrativos y organizacionales que intervienen en la implementación. Se impone una visión totalmente jerarquizada del proceso, y por etapas, en el que la política que adopta en la mayoría de las ocasiones la forma de ley es diseñada “arriba” por los decisores y transmitida hacia “abajo” a sus subordinados que se encargan de ejecutarla.
- ii. Bottom-up (de abajo hacia arriba): acepta de entrada que los objetivos originales de las políticas públicas serán modificados en el transcurso de la implementación, en un proceso de adaptación a los contextos particulares que es inevitable y que debe tenerse en cuenta desde el momento del diseño de la política. Se caracteriza como un nuevo modelo de análisis centrado más en los actores “a pie de terreno”. con los beneficiarios del programa.

4.5. Evaluación de las políticas públicas alimentarias para la producción de alimentos

En este apartado se aborda la importancia que tiene la evaluación de las políticas públicas desde una mira interna y externa, y sobre todo abrir el diálogo entre los beneficiarios de dos programas que han y están presentes, para atender el rubro de la alimentación; y dar cuenta la importancia que tienen estos actores y sobre todo en donde tienen un diferente concepto y referente cultural para el fenómeno alimentario.

De acuerdo a la guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco, cuyo marco teórico responde a una amplia y vasta mirada, que permite comprender y entender los aspectos clave que permitan comprender a la evaluación de las políticas públicas; e incluso se resulta bastante enriquecedor el documento, cuando cita: “El enfoque adoptado para la preparación de esta guía abarca una serie de métodos basados...otros manuales realizados por algunas otras Comunidades Autónomas, entre otras”. De acuerdo a la guía metodológica se evalúa los programas PESA/PSZAR y Producción Para el Bienestar.

4.6. Evaluación el programa PESA/PSAZR

Características de evaluación impacto del programa PSAZR, para llevar a cabo la evaluación de impacto del programa, nos ubicamos en la implementación del programa, que se enriquece porque da cuenta de cómo son los impactos en los territorios con referentes culturales, ya que la política misma se expresa en el territorio.

Para la evaluación de impacto del programa se utilizan dos criterios de evaluación el de eficacia y el de sostenibilidad.

4.6.1. Fases del ciclo de evaluación

De acuerdo a la propuesta metodológica del ciclo de políticas y evaluación, se plantean los pasos que se siguieron para realizar la evaluación, bajo tres aspectos importantes: diseño de evaluación, desarrollo del estudio de evaluación y plantear la comunicación.

4.6.2. Diseño de evaluación

Una de las interrogantes que se plantean para diseñar la evaluación es a través de preguntas generadoras, con el objetivo de definir la motivación que conlleva identificar los propósitos, funciones y utilidad relacionados con el PSAZR.

La evaluación conlleva considerar sistemáticamente aquellos factores que determinan una política pública; estos factores se presentan como criterios o principios de la evaluación. Existen diferentes modelos de evaluación y, por tanto, se pueden establecer diferentes planteamientos para la selección de aquellos criterios que se van a tener en cuenta en una evaluación (Gobierno vasco, 2012).

4.6.3. Criterio de evaluación: eficacia

El análisis de eficacia tiene por objeto determinar el grado en que una operación alcanza o se espera que alcance sus objetivos, en un período determinado y con independencia de los costes que su ejecución implique. Este análisis se realiza bajo una múltiple perspectiva de realización financiera, física, resultados e impactos. Dado que no se cuenta con datos de costos, se verifica el

impacto en términos de si se lograron los objetivos en términos cualitativos; este análisis se centra en la fase de resultados de la política pública.

Métodos y herramientas: ex-post, aplicación de encuestas, entrevistas, visita domiciliaria y grupos focales. Lo que se busca identificar dentro de los objetivos del programa es la producción para mejorar su alimentación e ingreso, además del desarrollo de capacidades a través de acompañamiento y asistencia técnica. Así, dado que no se manejan aquí los indicadores cuantitativos, se instrumentaron encuestas

Las preguntas claves para evaluar el impacto de eficacia (producción de alimentos para mejorar su alimentación e ingreso, así como desarrollo de capacidades)

¿En qué medida se han cumplido los objetivos?

¿Qué acciones concretas de la política han favorecido el cumplimiento de los objetivos esperados?

¿Han existido factores externos a la evaluación que hayan influido en la resolución de los problemas detectados?

4.6.4. Criterio de evaluación: sostenibilidad

Definiendo: el análisis de la sostenibilidad de un programa permite evaluar en qué medida los resultados del programa han sido o tienen probabilidades de ser duraderos una vez finalizado el programa y una vez retirados los recursos externos (Gobierno vasco, 2012), y que es justamente lo que se pretende con la investigación en términos de impacto.

Los factores que inciden en la sostenibilidad se reconocen sobre la base de la prioridad asignada al programa. En el análisis también se estudia la disponibilidad de los recursos administrativos, financieros y humanos que harían falta para mantener los resultados del programa en el largo plazo.

4.6.5. Las preguntas claves para evaluar el impacto de sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad debe proporcionar respuesta a este tipo de cuestiones: ¿Es probable que los logros del programa se mantengan una vez finalizada la intervención? ¿Tienen las contrapartes participantes la voluntad y la capacidad de continuar por su cuenta las actividades del programa? De igual forma se señala en este tipo de evaluación que la dimensión política a la que hace referencia el análisis se centra en el impacto de la política pública.

De acuerdo a la metodología revisada (Gobierno vasco, 2012) se generan herramientas para obtener dicha información, como son: herramientas cualitativas y participativas: mesas redondas, talleres, foros de discusión, etcétera. Lo que se aplicó en las seis localidades fueron encuestas (Anexo A) para responder a las preguntas planteadas.

4.6.6. Informe de la evaluación de impacto de eficacia y sostenibilidad

Como se expresa en el capítulo teórico, el concepto de seguridad alimentaria se inserta en la hechura de las políticas públicas a través del Plan Nacional de Desarrollo. El Programa Especial de Seguridad Alimentaria nace en el seno de la FAO en el año de 1994, para apoyar a los países con ingresos bajos y con déficit de alimentos al reducir la incidencia del hambre y la malnutrición, mediante el incremento de la productividad de los pequeños agricultores al introducir cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. La metodología del programa fue diseñada por la FAO, quien se encargó de la capacitación y seguimiento en cada entidad federativa.

4.7. Evaluación el programa producción para el bienestar (PPB)

Teóricamente el ciclo de las políticas públicas, el Estado mexicano identificó y definió el problema, formuló una política pública y desarrolló cursos de acción, aceptables y pertinentes para enfrentar el problema, y elaboró un programa. El siguiente paso es la implementación, que es la razón del presente análisis bajo una perspectiva territorial; la implementación de políticas públicas, es trascender las declaraciones y buenas intenciones (Aguilar, 1993). Así se enfatiza la puesta en práctica de elementos claves, como los instrumentos de política, dispositivos legales, estructura organizativa y mecanismos operativos (reglas de operación) que puedan articularse en el territorio (Aguilar, 1993) lo interesante es llevarla al territorio.

4.7.1. La Perspectiva para el análisis de implementación

Se encuentran tres enfoques: prescriptivo, del proceso social y de implementación evolutiva. Dado el contexto territorial, el tipo de política, la evolución del programa, entre otros aspectos, se podría dar cuenta a través de los tres tipos de análisis. Sin embargo, se aborda el documento a partir de enfoque del proceso social.

La implementación constituye la esencia de la política pública. Es la implementación la que efectivamente determina la política pública, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería, de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica. Lipsky (1980) sostiene que la política se construye “al nivel de la calle”, lo que obliga a considerar o evaluar la influencia que ciertos aspectos “culturales” de la organización tienen sobre sus comportamientos y, por ende, sobre las consecuencias (resultados e impactos) que la política produce.

4.7.2. El territorio como referente de la política pública

El territorio, como referente de la política pública y como unidad de análisis, dará cuenta de cómo se expresa en su interior; en la implementación entra el componente territorial, de ahí que se caracteriza por los elementos territoriales. En el territorio se articulan y conjugan varias políticas, diversos instrumentos y distintos efectos (Guardamagna y Reyes, 2019) que hacen referencia al territorio como una construcción social, históricamente desarrollada por estrategias de actores que territorializan el espacio apropiándose del suelo y de los recursos naturales, y añaden: “No se trata de un soporte pasivo destinado a albergar a los grupos humanos y a ofrecer recursos a las actividades económicas sino, por el contrario, de una activa matriz de organización de relaciones sociales” (Guardamagna, 1981 y 1996; Claval, 1978 y 2002).

4.7.3. La Implementación de políticas públicas frente al territorio

Esto demanda un mayor reto para los tomadores de decisiones, y sobre todo frente al contexto territorial y la complejidad de los problemas públicos. La característica complicación del sistema de las políticas públicas se debe a la interacción o relación dialógica entre múltiples actores y realidades tales como: las necesidades ciudadanas, el nivel de conocimiento de los actores que participan de la toma de decisiones, el contexto y el poder; y añaden que dar seriedad a los

problemas públicos implica descifrar los rompecabezas de su complejidad (Mballa y González, 2017).

El problema o fenómeno alimentario se traduce en políticas públicas alimentarias; éstas representan una complejización que se inicia con la interrogante de ¿cómo se define el problema de la alimentación como público, en una sociedad muy heterogénea? (Montecinos, 2007) y concluye con los resultados o impactos de las mismas. Es importante recuperar que en todo el proceso están los actores que se mueven a través de discusión, mediación, poder, acuerdos, intereses, decisiones y conflictos; aunado a ello, la especificidad territorial implica un verdadero reto al Estado mexicano.

4.7.4. Descripción y periodización de la información

La temporalidad que abarca la investigación corresponde a dos sexenios presidenciales que están enmarcados por un proceso histórico para México. Dos momentos importantes para la política y para todos los mexicanos: después de la alternancia PRI-PAN se dio paso al partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Estos periodos presidenciales corresponden al de 2013-2018 y de 2019-2021. En esta tesis se hizo una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los programas que operan en el territorio y que atienden el fenómeno de la alimentación. En ese caso se analiza el Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (PSAZR) y el Programa Producción para el Bienestar.

4.7.5. Fuentes de información para la investigación

Dadas las características y el objetivo de la investigación, se trabajan diferentes fuentes de información que permitan un análisis integrativo tanto de orden primario como secundario. Información cuantitativa y cualitativa. Así, las fuentes primarias son de carácter mixto, se recupera información cualitativa y cuantitativa; por ejemplo, entrevistas a profundidad, reuniones de grupo, visita domiciliaria, entrevistas con autoridades locales, así como informantes clave y operadores de programas. También se levantaron encuestas y observación. Las secundarias: revisión documental, análisis de texto, datos estadísticos, portales de gobierno, indicadores e índices de pobreza, inseguridad alimentaria, evolución de la pobreza, etcétera.

4.7.6. Información estadística y seriada

Para la información estadística mundial y/o regional, la principal fuente de información institucional seriada y consultada fue la emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), misma que se recupera en su portal y algunas ediciones bibliográficas, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4.7.7. Información y documentos públicos nacionales, estatales y municipales

La información estadística nacional, estatal y municipal fue tomada de diferentes oficinas de los tres órdenes de gobierno. En el sistema Federal se acude a los datos que ofrecen a través de los portales o fuentes de información del Gobierno Federal y Estatal

- Planes nacionales de desarrollo (2013-2018 y 20219-2024)
- Planes estatales y municipales

Tabla 7 *Portales o fuentes de información del gobierno federal y estatal*

Planes nacionales de desarrollo (2013-2018 y 20219-2024)

Planes estatales y municipales

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Consejo Nacional para la Evaluación de Políticas Sociales (CONEVAL)

Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO)

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)

Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal (SHCP)

Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica (CEIEG), gobierno de Chiapas

4.8. Criterios de evaluación endógena, instituciones del Estado mexicano

La evaluación de las políticas públicas, se coordina por el gobierno federal, a través de las dependencias de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP) secretaria de la Función Pública (SFP) y CONEVAL. Estas instancias se encargan de establecer las reglas de cómo, por quién y temporalidad con las que se debe de evaluar los programas presupuestarios; el seguimiento a lo que se hace con las evaluaciones, derivados de la tipología del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), Gestión para Resultados (GpR) y Presupuesto basado en resultados (PbR) y se realizan desde 2007.

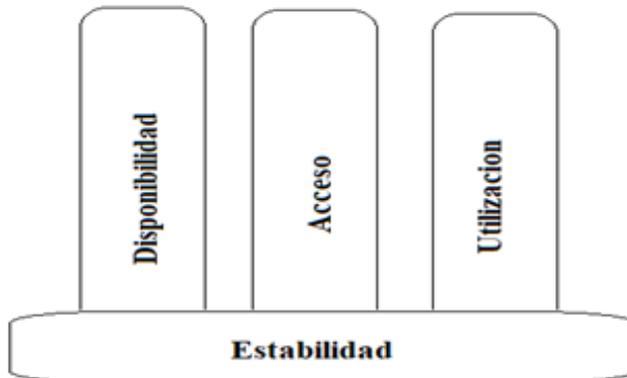
Las evaluaciones endógenas, son aquellas que el Estado mexicano denomina internas, y para las evaluaciones exógenas, son aquellas que se denominan externas. Las evaluaciones que se aplican se denominan: *de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, de impacto, complementaria, estratégica, específica de desempeño, específica de percepción de beneficiarios, específica de género.*

Las evaluaciones externas, por lo regular la realizan expertos, instituciones académicas, de investigación u organismos especializado de carácter nacional o internacional; el Estado mexicano solicita que tengan experiencia en el GpR y PbR y SED. Desde el 2007 SHCP, SFP y CONEVAL, establecen conjuntamente el Programa Anual de Evaluación (PAE), hasta la fecha existen 16 programas.

En México, CONEVAL —y dado el contexto constitucional toda política social, política pública o sectorial— deberá de medir los resultados. En el caso de la pobreza, se mide a modo de buscar incidir en la disminución del problema. Así, en torno al fenómeno alimentario, la pobreza es un parámetro para medir la inseguridad alimentaria. Una herramienta para cuantificar las condiciones de vida de los habitantes son los índices y rangos a través de datos estadísticos.

El eslogan de esta institución “lo que se mide se puede mejorar”; de acuerdo al contexto de la SAN en México, se aborda a través de los cuatro pilares que la integran: disponibilidad, acceso y uso de alimentos, y estabilidad de la oferta, y de la malnutrición (obesidad y desnutrición), en función de estos cuatro pilares; en la figura 23, plantea un esquema de problematización.

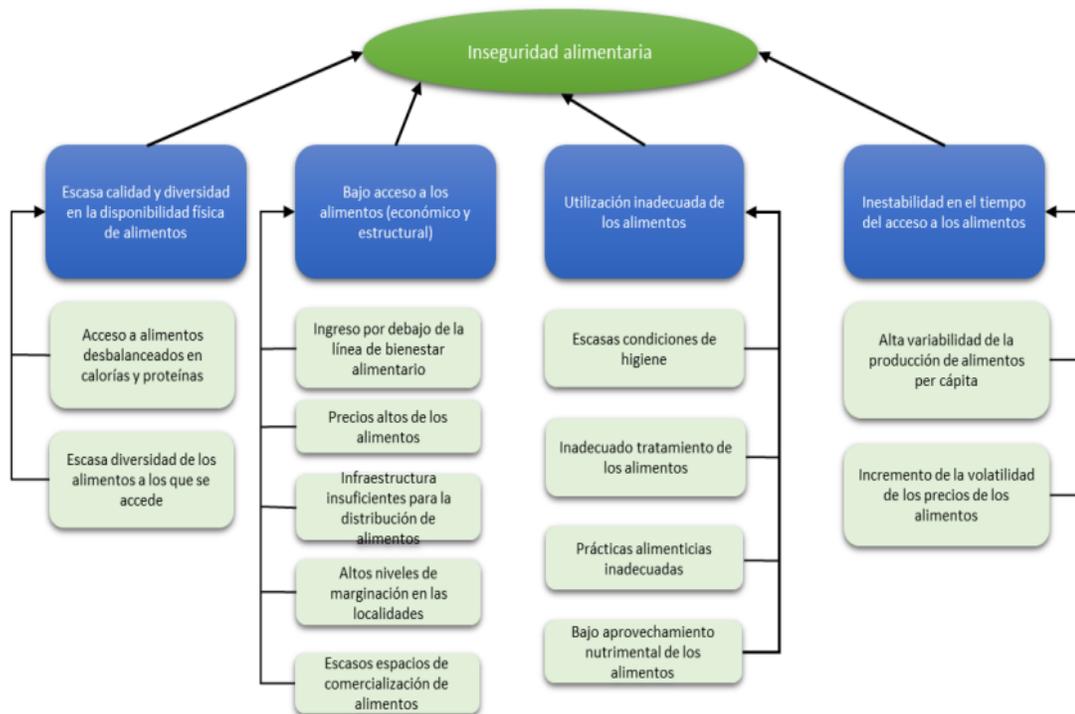
Figura 23 Cuatro pilares de la seguridad alimentaria FAO



Contrastando la visión de la FAO, frente a la de CONEVAL, observamos que existe variaciones en términos de interpretación cuando se habla de estabilidad vs Inestabilidad; para la FAO, es que en todo momento el individuo tenga *disponibilidad, acceso y utilización en todo momento (estabilidad)*.

En la figura 24 se observa el constructo que tiene CONEVAL con respecto a la visión de la FAO, la estabilidad la considera como uno de los pilares, pero ese pilar se transversaliza, es decir sostiene al resto.

Figura 24 Causas de la inseguridad alimentaria CONEVAL



Fuente: (CONEVAL, ¿Qué funciona y qué no en seguridad alimentaria?, 2018)¹⁷

Es justamente que la estabilidad deberá de transversalizar. La estabilidad juega un papel fundamental, es la que da certeza o seguridad de que el individuo pueda acceder en todo momento a los alimentos.

Este documento, expresa cómo los datos estadísticos, en términos de medir la pobreza, es una herramienta valiosa para conocer el contexto socioeconómico de la población, y sobre todo en las que se focalizan puntos rojos de pobreza y pobreza extrema.

Las conclusiones que expresa CONEVAL con respecto a ¿Qué funciona y qué no en seguridad alimentaria?, señala: “la evidencia identificada de programas e intervenciones dirigidos a atacar la inseguridad alimentaria se refieren principalmente a transferencias monetarias, transferencias en especie (canastas alimentarias o ganado) vales de descuento, elementos

¹⁷ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/5_Seguridad_Alimentaria.pdf

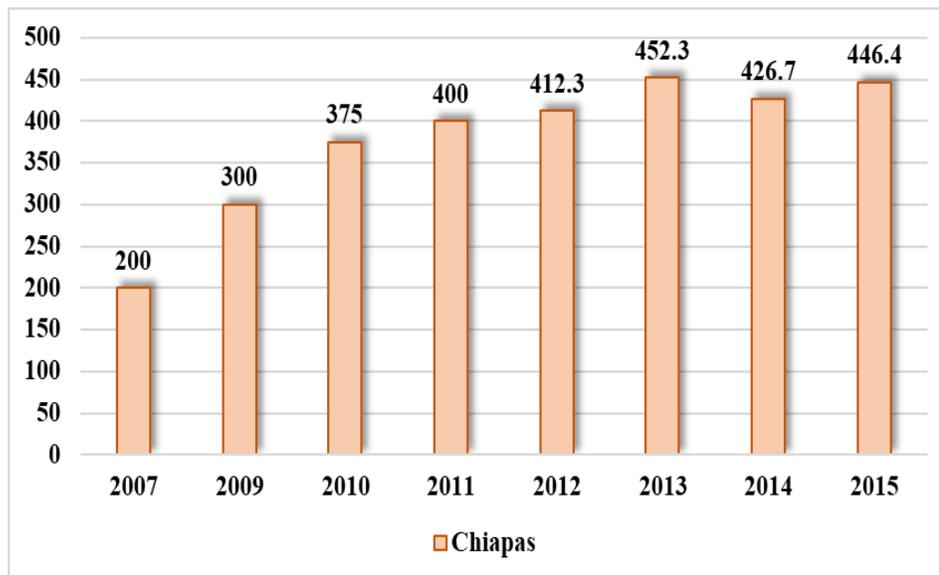
adicionales para mejorar la dieta como platicas y asesoría nutricional”: (CONEVAL, 2018), y añade que los hallazgos que las transferencias monetarias sus resultados son inconclusos, por otro lado los vales de descuento, evidencia que no hay resultados positivos; entrega de ganado, solo aumenta el número de grupos alimentarios consumidos. En este documento es un análisis de orden cualitativo, aún a pesar de que tenga herramientas cuantitativas para realizarlo.

4.8.1. Evaluación al PESA/PSAZR por CONEVAL

Este organismo presenta un documento denominado *Diseño y evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria* en donde evidencia el financiamiento del Programa en México del 2007 al 2015; los estados que tuvieron más participación: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; con menos participación aparecen Campeche, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro.

El monto que invirtió el Estado mexicano durante el lapso 2007 al 2015 fue de 19,289.3 millones de pesos. En la figura 25, refleja la cantidad de presupuesto que se le asignó a Chiapas, que cada año fue en aumento.

Figura 25 Asignación de recursos PESA para el estado de Chiapas (2007-2015)



Fuente: CONEVAL (2016).

No se registran datos estadísticos entorno al cumplimiento de los objetivos del PESA en dicho documento, sin embargo, concluye: *“La evaluación del PESA abonaría a conocer la manera en que este proyecto se integra a los esfuerzos de la Cruzada y su contribución a los objetivos de esta. Asimismo, dado que el PESA se encuentra en expansión y los recursos asignados para su instrumentación han crecido de modo importante en los últimos años, su evaluación y monitoreo son pertinentes y necesarias”* (CONEVAL, 2025 p. 33)

La mayoría de las evaluaciones están enfocadas a la pertinencia del programa y operatividad, sin embargo, no se encuentran hallazgos importantes del impacto que se haya generado.

4.8.2. Evaluación del programa producción para el bienestar por CONEVAL

Este organismo genera un documento denominado Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 2019-2020, el contenido Figura 26.

Figura 26 *Contenido del documento evaluación de diseño con trabajo de campo del programa producción para el bienestar 2019-2020*

 Lo que se mide se puede mejorar www.coneval.org.mx	
Contenido	
Introducción	14
I. Descripción general del programa	17
II. Metodología de evaluación	21
III. Análisis del diseño del programa	24
IV. Análisis del funcionamiento del programa	31
V. Recomendaciones	55
VI. Opinión del programa y acciones de mejora	59
Referencias	68
Anexos	70
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación	70
Anexo B. Referencias de la evaluación	70
Anexo C. Evaluación de Diseño	70
Anexo D. Análisis del Funcionamiento	70

4.8.2.1. Recomendaciones, opinión del programa y acciones de mejora

La investigación en torno al programa, de maneja exógena a este organismo; me pude percatar de algunas coincidencias con la evaluación que hizo la autora en el territorio, como la falta de acompañamiento técnico, El Programa no desglosa los gastos en los que incurre y no cuenta con mecanismos de participación para la toma de decisiones, que es justamente lo que se busca demostrar en términos de hechura de políticas públicas para la generación de alimentos.

Evidencia la falta de diálogo entre los actores gubernamentales y actores locales o población objetivo;

El fin del Programa, “contribuir a incrementar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional mediante el aumento de la producción de granos básicos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz)”, está claramente especificado. Sin embargo, en ningún documento normativo o de planeación se define la '*autosuficiencia alimentaria*'; las Reglas de Operación 2020 no la incluyen en su glosario de términos y la ficha técnica del indicador de Fin de la MIR se limita a describir el método de cálculo. Es importante que el Programa cuente con la definición de este concepto, pues esto contribuirá a mejorar los procesos de planeación, monitoreo y evaluación.

El incentivo o apoyo otorgado no considera características sociodemográficas, étnicas o de residencia, ni particularidades de los sistemas de producción de los beneficiarios (SADER, MOCYR, 2020) , se recomienda la revisión del documento o acudir al anexo F.

Se evidencia que no es el primer año de operación del programa, como lo expresa CONEVAL (anexo G) y señala:

“Recomendaciones Se reconoce que el primer año de operación de cualquier programa enfrenta retos operativos y administrativos, y en el caso del programa Producción para el Bienestar, no fue la excepción. Bajo este contexto, fue un acierto del Programa retomar el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores del programa ya que este esquema, que había venido funcionando desde varios años antes, contaba con una normatividad probada, la cual era ampliamente conocida por el personal de los CADER y DDR, y por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios

y datos personales registrados ya en el padrón de productores, por lo que PpB contó con expedientes en regla de estos productores” (CONEVAL, 2020)

5. Impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024, para la producción de alimentos y la generación de ingresos; en las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas

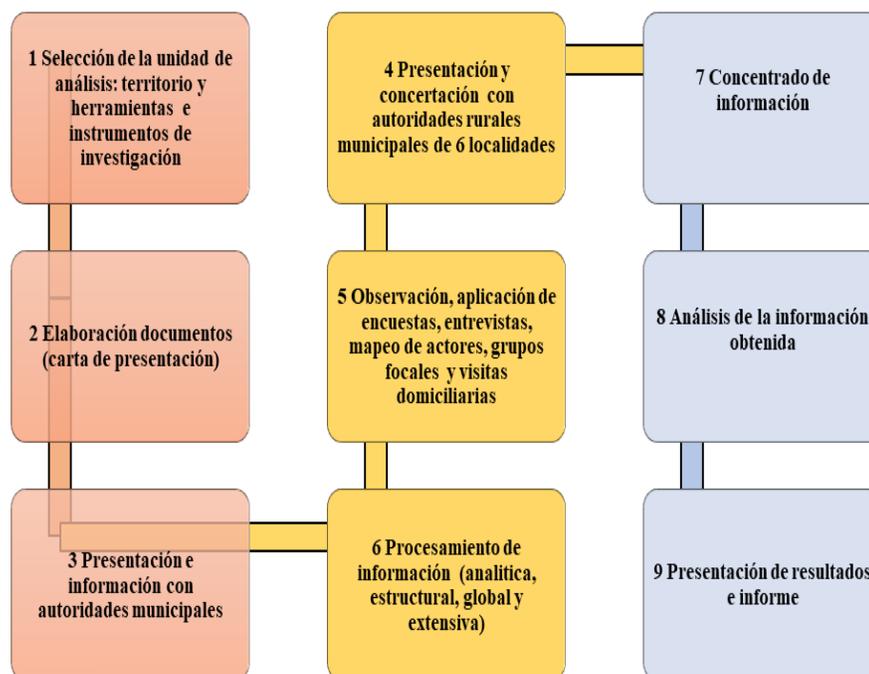
En este capítulo se determina el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria que se establecieron dentro del PND en los sexenios de Enrique Peña Nieto (2013-2018) y de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024). La amplitud del tema de las políticas públicas y estrategias para atender el rubro de la alimentación requiere un filtro a partir de la premisa de la producción de alimentos y generación de ingresos, cuyo resultado fueron los programas PESA o PSAZR, instrumentado por Enrique Peña Nieto, así como Producción Para el Bienestar (PPB) de Andrés Manuel López Obrador.

La propuesta para determinar el impacto es a partir del ciclo de las políticas públicas, específicamente en la evaluación, cuya guía metodológica es un documento propuesto por el Gobierno Vasco; se recuperan además algunos datos estadísticos de CONEVAL; sobre todo en lo que se refiere a la medición de la pobreza y pobreza alimentaria, además de la revisión de las evaluaciones realizadas al PESA o PSAZR y los resultados preliminares en torno al programa PPB.

Para determinar el impacto en el territorio, se implementaron una serie de herramientas al interior del territorio o unidad de análisis; en este caso en dos regiones. A continuación, se presenta el diagrama de flujo que permite evidenciar el proceso investigativo desde el paradigma constructivista, recuperando algunos elementos del estudio de caso, que complementa el enfoque cualitativo.

En la figura 27 se presenta el ciclo de investigación en las localidades; se refiere a un estudio de caso, debido a que no solamente estas localidades fueron atendidas en el Programa PESA y tampoco por el PPB; focaliza estas regiones a partir de sus actores sociales.

Figura 27 *Proceso investigativo en el territorio*



5.1. Proceso investigativo

El análisis regional se cubre desde el enfoque flexible del postpositivismo y el enfoque cuantitativo que se aborda en el segundo capítulo, dando cuenta del contexto regional del municipio, mediante herramientas y ecuaciones de análisis; ahí se expresan los datos institucionales. En este apartado se recupera la investigación cualitativa, a través del estudio de caso, en donde los actores son parte elemental del análisis; ellos darán cuenta de lo que no aparece en los datos oficiales.

A través de algunos elementos del estudio de caso, se asume el compromiso de hacer una investigación horizontal; el trabajo investigativo se lleva cara a cara con los actores sociales, se busca comprender el territorio, dar cuenta a través de los actores del impacto de las políticas públicas; los mecanismos del Estado mexicano, el gobierno y las instituciones al interior de su espacio en donde el “diálogo” se pierde o se traduce en ínfimos impactos, debido a su propio constructo de su realidad y sus especificidades diferentes; frente a la homologación del territorio, generalidades y pensamientos de un Estado que responde a atender a un mercado mundial,

apartándose de la realidad que viven los territorios diferentes a lo largo y ancho del territorio nacional.

- a) Selección de la unidad de análisis: territorio y herramientas e instrumentos de investigación

La región se define desde la perspectiva cultural, desde la homogenización en función de los rasgos étnicos, como es la lengua materna; de la perspectiva institucional se busca a la población beneficiada con ambos programas; de manera empírica, se conoce el territorio y los programas y existe un previo conocimiento del espacio.

- b) Elaboración de documentos (carta de presentación)

Se solicita a la coordinación del DER una carta de presentación (anexo) con fecha 4 de mayo de 2021; dado el contexto de pandemia se retrasó el proceso investigativo en el territorio de estudio, razón por la cual se prolongó el trabajo en campo, lo que se traduce en un desfase de tiempo y espacio; sin embargo, se logró el cometido.

- c) Presentación e información con autoridades municipales

El día 3 de mayo 2021, se localiza vía telefónica al C. Javier Sebastián Jiménez Santiz, presidente Constitucional de Huixtán, Chiapas, con el objetivo de solicitar una audiencia y hacer entrega de la carta de presentación; el día 6 de mayo de ese mismo año me presenté con el H. Ayuntamiento Municipal en donde se prestó la atención y las facilidades para acceder a las localidades, comunicando la fecha y el día en el que se haría la visita.

- d) Presentación y concertación con autoridades rurales municipales de 6 localidades

De acuerdo a usos y costumbres, se presenta con las autoridades o informantes clave el permiso para acceder a las localidades. Toda vez que se presentaron dos incidentes, uno de los cuales tuvo como resultado no incluir en la investigación a una localidad, optando por cambiarse por otra, lo que implicó un retraso en la investigación de campo.

- e) Observación, aplicación de encuestas, entrevistas, mapeo de actores, grupos focales y visita domiciliaria

En este apartado se aborda a vuelo de pájaro las herramientas e instrumentos investigativos, debido a que se presenta la estrategia metodológica al inicio, así como en la presentación y el análisis de los datos. La observación se realiza en diferentes momentos y espacios; sobre todo se trata de identificar a los actores claves o beneficiarios y autoridades que son estratégicos para establecer un diálogo y conocer el contexto.

f) Encuestas, entrevistas, mapeo de actores, grupos focales y visita domiciliaria

Para aplicar cada una de las herramientas, se respetó el tiempo y espacio de los actores sociales; se cuidó en todo momento obtener evidencias fotográficas, audios y videos, solicitando permiso para hacerlo. Se pretendió aplicar las encuestas a través del tamaño muestra, sin embargo, no se permitió “seleccionar” a las personas, sino que, todo lo contrario, fue un acuerdo que todos participaran.

De acuerdo a los datos de gabinete, obtenidos por la ADR, el número y nombre de beneficiarios sufrió cambios, todo se debió a que algunos abandonaron el programa o en otras localidades aumentaron los beneficiarios y/o cambiaron, razón por la que en algunas comunidades aumento el número de entrevistados.

Las visitas domiciliarias se realizaron de manera aleatoria y, sobre todo, y atendiendo a la invitación, algunos de los beneficiarios me llevaron a su traspatio, a los frutales, con la idea de evidenciar la conservación de sus proyectos, y otros con la idea de convivir y platicar sus inquietudes con respecto a la incertidumbre que ha generado el contexto de pandemia.

g) Procesamiento de información (analítica, estructural, global y extensiva)

En el ámbito analítico, la información y datos los facilitaron los beneficiarios a través de las visita domiciliaria, entrevistas y pláticas y autoridades locales; éstas últimas permitieron adentrarse aún más al contexto socioeconómico y alimentario. En tanto que la información global me la facilitaron algunos actores como ADR's, funcionarios y exfuncionarios de los programas, también se obtuvo información en la red. La información estadística se sacó de INEGI, CONEVAL y CIEGH, entre otros.

h) Concentrado de información SPSS y análisis en Excel/Word

Para avanzar en la concentración de la información se alimenta todos los días el SPSS y, posteriormente, con el Seminario de Tesis que impartió la Dra. María del Pilar Elizondo Zenteno, se hizo la matriz de consistencia y matriz operacional, que permitió un análisis más profundo a partir del cruce de variables, razón por la cual se acude a Excel, programa que permitió una mayor esquematización del análisis de resultados.

i) Análisis de la información obtenida y cruce de variables

Se construye un cuadro en Excel para concentrar la información y hacer el cruce de variables, dando mayor énfasis a los resultados y poder realizar, por ende, su correspondiente análisis. Así también se transcriben las entrevistas y se recaban evidencias fotográficas.

j) Presentación de resultados e informe

La presentación de resultados e informe se retoma en las evaluaciones de ambos programas, toda vez que fue procesada la información de campo.

5.2. Evaluación proyecto estratégico para la seguridad alimentaria 2013-2018

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) nace en el seno de la FAO, en el año de 1994, para apoyar a los países con ingresos bajos y con déficit de alimentos a reducir la incidencia del hambre y la malnutrición, mediante *“el incremento de la productividad de los pequeños agricultores al introducir cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles”* (FAO, 2008). La metodología del programa fue diseñada por la FAO, quienes se encargaban de la capacitación y seguimiento en el mundo; entre los países capacitados se encuentra México.

5.2.1. Antecedentes y desarrollo del PESA en México y Chiapas

La experiencia de la Antecedentes metodología PESA-FAO en el mundo, se replica en México, en el marco del programa intersecretarial para atender a las poblaciones de las 250 regiones de más alta marginación; por lo que se lleva a cabo el convenio entre Gobierno de México,

representado por la SAGARPA y la FAO, para implementar por primera vez en programa en el territorio.

En el año 2002, inicia el proyecto piloto, operado con recursos de la FAO y del gobierno federal en la región Tierra Caliente en Michoacán. En 2003 se amplía en cinco estados: Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán. (FAO México, SAGARPA, UTN, 2013)

En Chiapas inicia sus operaciones en el año 2007, con 30 localidades de 8 municipios de la región Indígena de los Altos de Chiapas, atendiendo a 1500 familias (Decostruyendo la Sociedad Civil en Chiapas, 2021) a través de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) Centro de Investigación y Servicios Profesionales A.C. (CISERP A.C.). En entrevista con el representante legal el C. Ing. Adolfo Espinosa Miranda; expresa:

“Nosotros somos los pioneros en implementar el programa en Chiapas; para lo cual recibimos capacitación y capacitación por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en coordinación con SAGARPA y la Secretaría del Campo del Estado de Chiapas” (Espinosa, 2021)

En 2008 se impulsa la firma de la agenda Chiapas-ONU¹⁸, que se traducen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el gobierno del estado de Chiapas elaboró el Plan de acción para el combate a la pobreza en los 28 Municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano (MMIDH). Bajo este panorama político y económico; se amplía la cobertura de atención del PESA.

5.2.2. Discurso del PESA: objetivos, metodología y estrategia

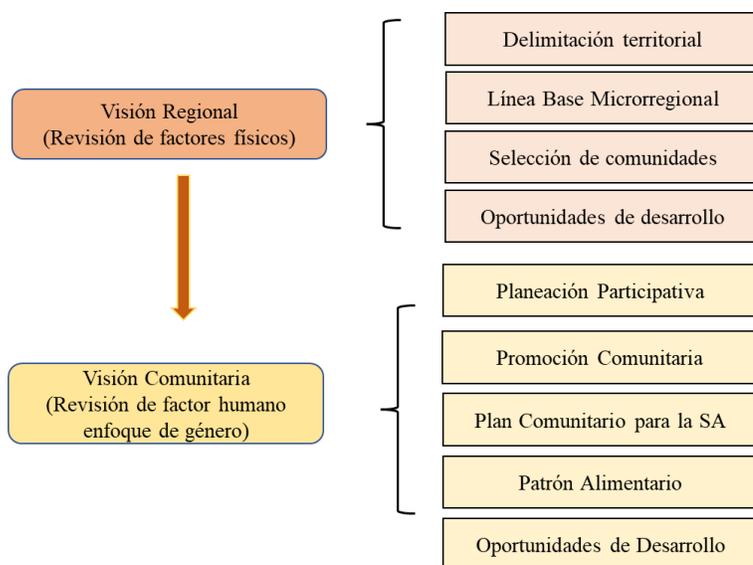
La idea fundamental en la que se basó la formulación del programa fue que la productividad de los pequeños productores pudiese aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, mejorando no solamente sus medios de subsistencia, sino que generándoles excedentes que

¹⁸ Se impulsa la firma de la agenda Chiapas-ONU, iniciando un proceso de construcción de alternativas y oportunidades basadas en el concepto de Desarrollo Humano, que en términos prácticos se traducen en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

contribuyan al desarrollo de mercados locales, incidiendo así en su seguridad alimentaria y la generación de ingresos.

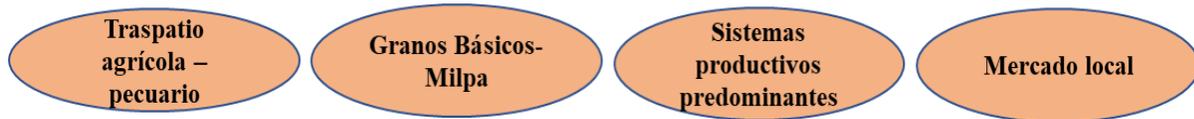
- i. El objetivo general es contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades alta marginación, para incrementar la producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos para lograr la seguridad alimenticia y el incremento en el ingreso.
- ii. Metodología incluye tres grandes fases: La planeación que se realiza desde el nivel regional hasta el comunitario, misma que culmina con el diseño de una estrategia microrregional para atender el conjunto de localidades participantes; el ciclo de proyectos, que incluye desde el diseño, gestión y ejecución de las acciones y proyectos en el marco de la estrategia definida en la microrregión y, finalmente, la evaluación comunitaria participativa, la que se determina con las familias participantes el nivel de logro de todo el proceso y se identifican los nuevos retos para las comunidades. (FAO, 2016)
- iii. Proceso Metodológico (2008)

Figura 28 Proceso metodológico PESA



- iv. Estrategia Desarrollo gradual y sostenible de cuatro áreas denominadas de intervención:

Figura 29 *Estrategia de desarrollo gradual y sostenible (cuatro áreas denominadas de intervención)*



Fuente: (Laparra, 2010)

- v. Metas del programa; en la siguiente figura se puede observar el árbol de problemas PESA-FAO, toda vez que identifica que el problema principal es el bajo nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias de las Unidades de Producción Familiar (UPF) en localidades rurales de alta y muy alta marginación, cuyas causas son el bajo nivel tecnológico, el limitado acceso a mercados, y el deterioro de los recursos naturales (RRNN), así como la baja disponibilidad de agua.
- vi. Árbol del Problema del PESA para México
- vii. La figura 30 se refiere al árbol de objetivos del PESA-FAO para México; la figura 31 propuesta de solución al árbol del problema mediante la metodología PESA, bajo la concepción de incrementar la producción y productividad de las actividades agropecuarias de las UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación, mediante la solución de incremento tecnológico, mayor acceso a mercados, así como conservación y uso sustentable de los RRNN e incremento de la disponibilidad del agua.

Figura 30 El árbol del problema del PESA para México



Fuente: Matriz de Indicadores de Resultados del PESA, FAO/SAGARPA, 2013.

Figura 31 El árbol de objetivos del PESASA-FAO para México



Fuente: Matriz de Indicadores de Resultados del PESA, FAO/SAGARPA, 2013.

5.2.3. Acuerdo interinstitucional para la operatividad del PESA en Chiapas

En párrafos anteriores se menciona los acuerdos interinstitucionales para la operatividad del PESA en México, en el caso de Chiapas; tiene una característica específica, puesto que responde a la propuesta de “elegibilidad” de comunidades que pertenecen a los 28 MMIDH.

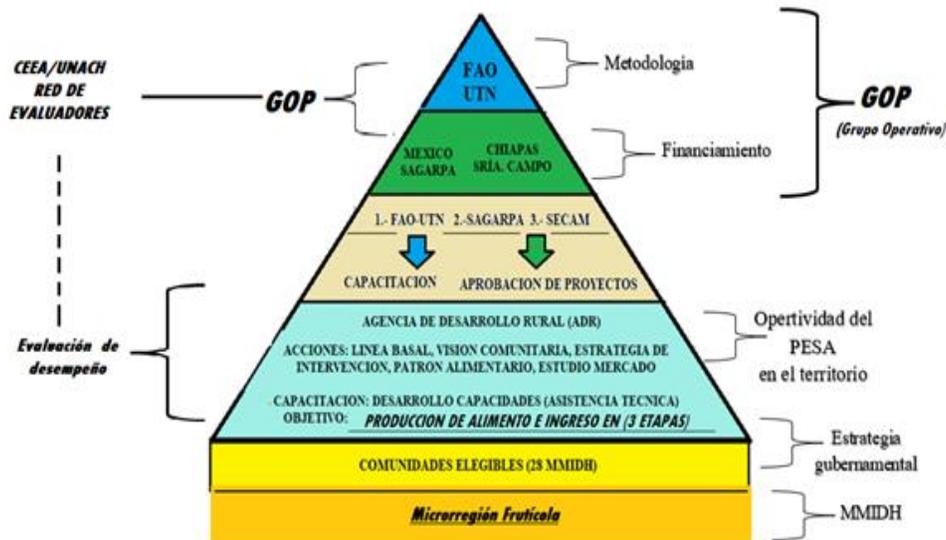
En la figura 32, se observa cómo se generan los procesos interinstitucionales en el territorio, La SAGARPA, es la instancia ejecutora de recursos federales para los paquetes o proyectos tecnológicos a implementar en el territorio, bajo sus reglas y normas de operación; a través del delegado Estatal quien forma parte del GOP (Grupo Operativo).

La Secretaría del Campo del Gobierno del Estado de Chiapas (SECAM) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural; es el organismo a quien la Federación le asigna la tarea de dar seguimiento en el territorio, además de su participación económica.

Las ADR'S son quienes se encargan de implementar las acciones en el territorio y con la población objetivo y/o beneficiarios. Las agencias son despachos o consultorías profesionales, que el GOP denominó como Agencias de Desarrollo Rural, las agencias no son más que las principales operadoras del programa en el territorio y con los beneficiarios o población objetivo, mismos que se capacitaban o se formaban profesionalmente a través de la UTN, y cuyos servicios profesionales eran absorbidos por el Gobierno Federal y Estatal.

Las ADR son personas morales que no persiguen fines de lucro, constituidas legalmente, integradas por profesionistas especialistas y están enfocadas al desarrollo de zonas rurales de alta marginación; su función es promover, gestionar y poner en marcha los proyectos que las comunidades deciden en torno a las tres fases que contempla el programa. Los servicios que prestan son remunerados a través de ciertos requisitos; como aprobar las evaluaciones, presentar evidencias de las acciones en campo, desarrollo de capacidades, entre otras. Estaban sujetas a evaluación, con el objetivo de cumplir con los objetivos y metas del programa. En cada estado, se encuentra el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales en la entidad; en Chiapas también se le denominó Centro de Evaluación Estatal Acreditada (CEEA), y era dependiente de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Figura 32 Acuerdo interinstitucional PESA-Chiapas



5.2.4. Comunidades elegibles y beneficiarios

Las comunidades rurales son consideradas el principal activo del programa y deben ser vistas como socios de la agencia y no como simples agentes beneficiarios y pasivos; las personas son responsables de su propio desarrollo y la organización es la vía para superar y mejorar sus condiciones de vida (PESA/SAGARPA, 2014). En Chiapas, obedeció a la estrategia denominada “28 municipios de menor índice de desarrollo humano”, situación que estuvo en discusión, debido a que eran muchos más los municipios en esta circunstancia.

5.3. Resultados de la evaluación de impacto por eficiencia y sostenibilidad del PESA en la región Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas

Como se expresa en el capítulo dos, se hace el constructo regional a partir de interés investigativo; denominando a las regiones Tsotsil y Tseltal; cada una de las regiones la integran tres localidades, como se expresa en la tabla 8.

Tabla 8 Las regiones: Tsotsil y Tseltal del PESA

Región Tsotsil	Estimación de participantes
Eshpuilho	60
Oquem	65
San José Las Flores	40

Región Tseltal	Estimación de participante
Carmen Yalchuc	100
Los Pozos	70
San Pedro Pedernal	65

5.3.1. Mapa de actores que participan en el PESA

El constructo del Estado mexicano, representa el Federalismo entorno al orden del gobierno en el territorio; en la figura 34 se observa el ejercicio del poder y decisión de las políticas públicas para atender el problema de la inseguridad alimentaria a través del PESA y su operatividad en el territorio.

El plano cartesiano, ubicamos cuatro cuadrantes, Y= poder; X= decisión. La silueta azul, anaranjada y amarilla representan el organismo supranacional que es la FAO, gobierno federal y estatal. Son los que ejercen poder y decisión. Y+, X+) En tanto la ADR representa decisión y no poder Y-, X+) en gobierno municipal ejerce poder, pero no decisión (Y+, X-) y el beneficiario o actor principal del territorio no posee ni poder ni decisión Y-, X-). En la operatividad del PESA.

De acuerdo a la entrevista con José Pérez Pérez, quien fue ocupó el cargo de Coordinador de Proyectos Productivos del H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Huixtán, refiere:

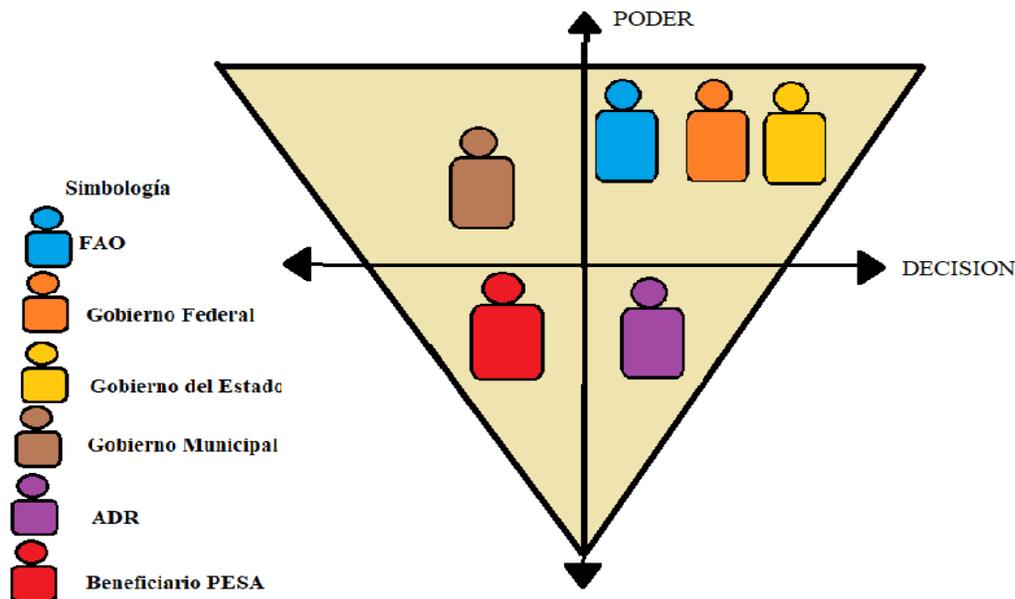
“Sabíamos que llegaba la gente de la ADR, pero no teníamos injerencia; ya todo estaba planeado a otro nivel; solamente nos comunicaban que realizarían en el municipio, informaban de las actividades y de la población que atendían; pero no conocíamos cómo se generaban los procesos” (Pérez, 2021)

En entrevista se le pregunta: - ¿Con la experiencia que tuvo evaluador del programa, y regresará al cargo de Coordinador de Proyectos Productivos, qué cambios haría? -

Responde: - *¿Darles seguimiento a las acciones del PESA en el municipio?*

Con respecto a la participación en términos de poder y decisión del programa; las entrevistas dieron cuenta de que no impactó su participación en términos de poder y decisión, sobre todo en la elección de los proyectos, situación que se refleja en el resultado de las mismas.

Figura 33 *Mapeo de actores que intervienen en el ejercicio del poder y decisión del PESA*



5.3.2. Trabajo comunitario para identificar el universo de la población PESA

El trabajo comunitario requiere una visión horizontal, cara a cara, para ello se acude a instrumentos de trabajo que permitan obtener información entorno al programa PESA, los actores y el territorio frente al fenómeno alimentario.

Para ello se diseñó una estrategia de trabajo que inicia con la revisión de la guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco, específicamente en procesos de evaluación de sustentabilidad (ex post); y diseñar el cuestionario (Anexo A)

A través de la concertación entre autoridades municipales y locales, se permite la entrada a las comunidades para llevar a cabo el proceso investigativo; específicamente identificar el universo o población que participó en el PESA.

Es importante recuperar que los datos reales de la población participante son fluctuantes entre una y otra fuente; por lo que era inminente el trabajo en campo; y con la ayuda de las autoridades locales y ex representantes del programa en comunidad se logró conocer un aproximado del universo de participantes.

Entre los problemas que se identificó para recuperar información fueron: el programa desaparece en el 2019; otra de las causas a las que nos refirió las autoridades locales fue el cambio de ADR'S y cambio de beneficiarios.

Entre las actividades planeadas fueron concertación de citas para entrevistas, entrevistas a profundidad, grupos focales y visita domiciliarias. Para ello se realizó una planeación, misma que no se llevó a cabo, por problemas de comunicación, bloqueo de carreteras, por otro lado, la pandemia; aunado a ello los conflictos internos de las localidades, como es las elecciones a la Presidencia municipal.

5.3.3. Tamaño muestra de la población encuestada en el territorio participo en el PESA para su análisis en Excel

En la ecuación 5, se representa la fórmula para obtener el tamaño muestra, independientemente de la población a encuestar.

Ecuación 5 Fórmula para obtener el tamaño muestra

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

n = Tamaño de muestra buscado

N = Tamaño de la Población o Universo

Z = Parámetro estadístico que depende el Nivel de Confianza (NC)

e = Erro de estimación máximo aceptado

p = Probabilidad de que ocurra el evento estudiado (éxito)

q = (1 - p) = Probabilidad de que no ocurra el evento estudiado

En la tabla 9 se observa que la región Tsotsil contiene a 3 localidades en las que se obtiene una muestra de 131 encuestas. El número exacto de beneficiarios que participaron en el programa no se pudo obtener debido a que la ADR PROACS inicia sus labores en este territorio y concluye ADR CISERP, S.C., ya que el programa desaparece en el 2019. Los participantes en la reunión expresaron: “Unos se salieron y otros entraron”; “por acuerdo de la comunidad, se va a turnar cada año a los beneficiarios”, razón por la cual no se obtuvieron datos exactos, solamente estimaciones y muestras.

Tabla 9 *Tamaño muestra de la población sujeta a entrevista de la región Tsotsil*

Región Tsotsil	N=	n=
Eshpuilho	55	52
Oquem	53	50
San José Las Flores	30	29

Nota: el nivel de confianza es del 95 por ciento

En la tabla 10 se observa que la región Tsotsil contiene a 3 localidades en las que se obtiene un universo de 211 beneficiarios, y se realiza el tamaño muestra de 194 encuestas; El número exacto de beneficiarios que participaron en el programa no se pudo obtener debido a que la ADR PROACS inicia sus labores en este territorio y concluye ADR CISERP, S.C., ya que el programa desaparece en el 2019.

Tabla 10 *Tamaño muestra de la población sujeta a entrevista de la región Tseltal*

Región Tseltal	N=	n=
Carmen Yalchuc	91	83
Los Pozos	60	57
San Pedro Pedernal	55	52

Nota: el nivel de confianza es del 95 por ciento

5.4. Análisis de resultados de las encuestas con SPSS

En este apartado se presenta los resultados estadísticos por región; toda vez que se realiza trabajo investigativo de orden cualitativo; permite un cruce de variables que darán cuenta del porqué de las cifras y cómo se justifican; el diálogo entre los participantes; permite una mirada más holística del cómo operó el programa en ambas regiones; conociendo de manera previa los procesos metodológicos que instrumentaron para el logro de objetivos y metas en el territorio.

Un punto crítico es la recuperación de información, las fuentes tienen datos globales, es decir número de beneficiarios por Estado, en el caso de SAGARPA, CONEVAL y FAO; así como los informes de gobierno. Se recupera específicamente para su análisis la participación de los actores sociales en la toma de decisiones; conocer si se dio un diálogo entre la perspectiva institucional frente a la de los grupos que poseen especificidades o referentes culturales diferentes.

El mecanismo investigativo se coadyuvó con el Paquete Estadístico para las ciencias sociales¹⁹, se ingresó un cuestionario de 20 preguntas cerradas, complementándose con entrevistas, grupos focales, etc., en comento, el contexto cultural de usos y costumbres no se excluye a ningún participante. Por otro lado, la movilidad de ingreso y/o salida de participantes, y el cambio de ADR'S.

En el anexo A, se encuentran 9 preguntas generadoras que están en función a la sostenibilidad del programa y el logro de los objetivos del mismo. Las cuatro primeras preguntas corresponden a los objetivos PESA, la quinta pregunta es con el objetivo de conocer la participación de los actores en la toma de decisiones, la quinta y sexta también corresponde a la sostenibilidad del programa, a modo de contrastar las mismas preguntas. A continuación, se presentan dichas preguntas generadoras:

- 1) ¿Considera que el apoyo del programa mejoro su ingreso?
- 2) ¿Considera que el apoyo programa mejoro su alimentación?
- 3) ¿Cree usted que el programa ayudo a la comunidad a mejorar su alimentación?

¹⁹ SPSS (Statical Package for Social Sciences)

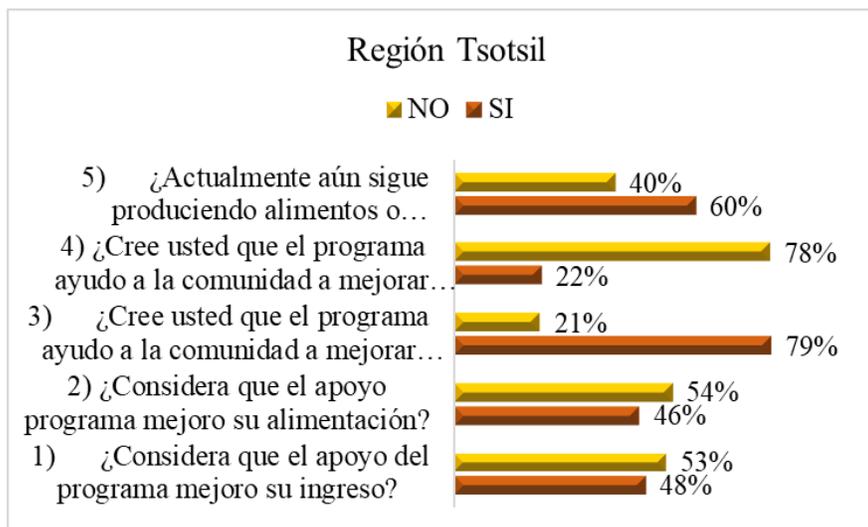
- 4) ¿Cree usted que el programa ayudo a la comunidad a mejorar su ingreso?
- 5) ¿Actualmente aún sigue produciendo alimentos o vendiendo?
- 6) ¿Los proyectos que le otorgaron, usted los pidió?
- 7) ¿De los proyectos que recibió del PESA, conserva alguno?
- 8) ¿Le sigue dando utilidad al proyecto?
- 9) ¿Aún conserva el último proyecto del PESA?

5.4.1. Región Tsotsil: Eshpuilhó, Oquem y San José las Flores, Huixtán, Chiapas

En este apartado se presenta los resultados de las tres localidades que integran la región Tsotsil: Eshpuilhó, Oquem y San José las Flores; en donde se aplicó 240 cuestionarios; en la figura 31 se ubican cinco preguntas enfocadas a nivel individual o familiar y comunitario entorno a la generación de alimentos e ingresos, durante la operatividad del programa en el territorio.

En la figura 34, se evidencia los resultados de las encuestas en el tema de la generación de alimentos e ingresos.

Figura 34 *La región Tsotsil y su respuesta al cuestionamiento para la generación alimentos e ingresos*



Las preguntas 1 y 2, que es la generación de alimentos e ingreso por familia, responden que 53 por ciento y 54 por ciento respectivamente, sí mejoró su alimentación e ingreso; esto se justifica por la entrega de paquetes tecnológicos o proyectos²⁰ con un costo monetario. Abonando a las finanzas del hogar, el acompañamiento técnico por parte de los facilitadores de la agencia y el requisito de permanencia en el PESA, el seguimiento y evaluación por parte del UTN y la red de evaluadores. Bajo este esquema se traduce en un incremento en la producción de alimentos y la generación de ingresos.

Respecto a las preguntas 3 y 4, que se refiere a la generación de alimentos e ingreso a nivel comunitario; el 79 por ciento dijo que sí ayudó la producción de alimentos; y lo que se refiere a la generación de ingresos el 78% dijo que no.

Esto tiene una explicación, por usos y costumbres existe el intercambio o trueque de alimentos y/o venta a menor escala. Toda vez que a un grupo determinado de personas de la comunidad está produciendo alimentos; implica que la comunidad tendrá una mejor oferta. Lo contradictorio está en la generación de ingresos; ¿Por qué no se ayudó a mejorar el ingreso de la comunidad?, debido a que no todas las familias de cada comunidad fueron beneficiadas. La exclusión al programa se justificó por el “seguimiento y evaluación” de cada proyecto, y el compromiso por parte de los beneficiarios de asistir a reuniones, capacitaciones, etc., y existe una fuerte resistencia al cambio; y no porque la gente no desee mejorar; se debe a otras cuestiones estructurales de orden socioeconómico y político; como la desconfianza a la “palabra del gobierno”, promesas incumplidas, la falta de transparencia en la asignación de recursos, y lo más grave la exclusión en la toma de decisiones, el diálogo entre saberes locales ha estado ausente, y eso explican muchas cosas, no solamente a la pregunta del cuestionario.

La pregunta 5, que corresponde a la generación de alimentos o ingresos con la ausencia del PESA; en las comunidades rurales e indígenas, poseen una tradición ancestral entorno a la

²⁰ De acuerdo a las reglas de operación de SAGARPA se entregan insumos mediante el diseño, puesta en marcha y evaluación de proyectos; requiere por ende la entrega de una proyección o corrida financiera, para el Valor Actual Neto (VAN) y medir la Tasa interna de Retorno (TIR) son fórmulas para calcular la viabilidad y rentabilidad de un negocio y/o proyecto. Además de los criterios de elegibilidad e ingreso al padrón de beneficiarios.

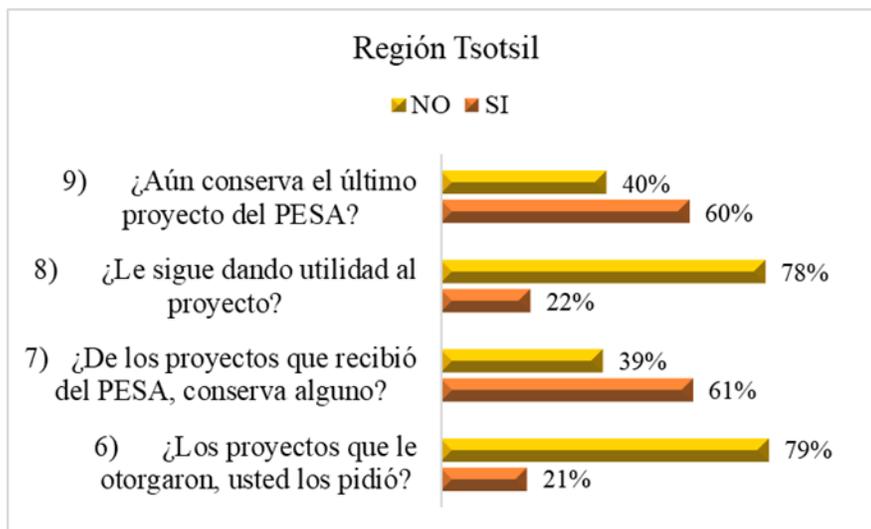
producción de alimentos en el patio de su casa; ahora en el lenguaje tecnócrata se les denomina Unidades de Producción Familiar (UPF).

En el traspatio siembran maíz, hortalizas y frutales y la crianza de aves criollas como gallinas o guajolotes. Es una forma de integración productiva; y que no es ninguna novedad, sino ha permanecido a través del tiempo. Estos traspatios se han visto afectados por el incremento poblacional, falta de tierras, cambio climático y la competencia desleal que prevalece en la región, el mercado es injusto para ellos. Por ende, siguen produciendo para autoconsumo y el poco excedente para la venta.

El programa PESA dejó de operar en el territorio, trayendo consigo una disminución a las finanzas familiares y, por ende, comunitario. Entonces se genera las siguientes interrogantes ¿qué paso con los proyectos que se les entregó? ¿hubo una apropiación de nuevas técnicas de producción? ¿aún conservan y le dan el uso al paquete tecnológico tal como se planeó institucionalmente? Esto va implícito la sostenibilidad de PESA en el territorio.

En la figura 35, se presentan los porcentajes con respecto a tres preguntas: ¿de los proyectos que recibió del PESA, conserva alguno?, ¿le sigue dando utilidad a los proyectos y ¿aún conserva el último proyecto del PESA?

Figura 35 *La región Tsotsil y su respuesta al cuestionamiento sostenibilidad y participación en la elección de proyectos*



La participación de los actores es pieza clave para el éxito o fracaso de los proyectos; y de acuerdo a la pregunta 6 ¿Los proyectos que le otorgaron, usted los pidió? El 79 por ciento dijo que no; y tiene lógica; y se relaciona con las preguntas 7,8 y 9.

En la metodología del PESA existe la Participación de Desarrollo Comunitario; en donde los actores son pieza clave en la toma de decisiones; ellos son los agentes de cambio; sin embargo, la realidad fue otra. Justamente tiene que ven con la centralización en la toma de decisiones en la hechura de políticas públicas.

De la pregunta 7, el 61 por ciento dijo que si conserva algún proyecto de varios que recibió durante la operatividad del PESA, esto se debe a que muchos de los paquetes tecnológicos o proyectos incluían materiales impercederos como tanques de ferrocemento, fogones ecológicos, láminas, malla gallinera, árboles frutales, rotoplas, herramientas, etc. En tanto la pregunta 8, entorno a que, si sigue dando utilidad al proyecto como tal, el 78 por ciento dijo que no. Esto se explica con la información recabada de viva voz con los participantes; en el caso del proyecto de conejos, les entregaron pie de cría o gazapos de conejos; laminas, alimento, medicamento, jaulas, etc. Al no apropiarse del proyecto, a las láminas les dieron otro uso; en el caso de los paquetes tecnológicos para la producción de hortalizas, que incluía rotoplas; actualmente le da otro uso como para el uso de labores domésticas y/o captación de agua.

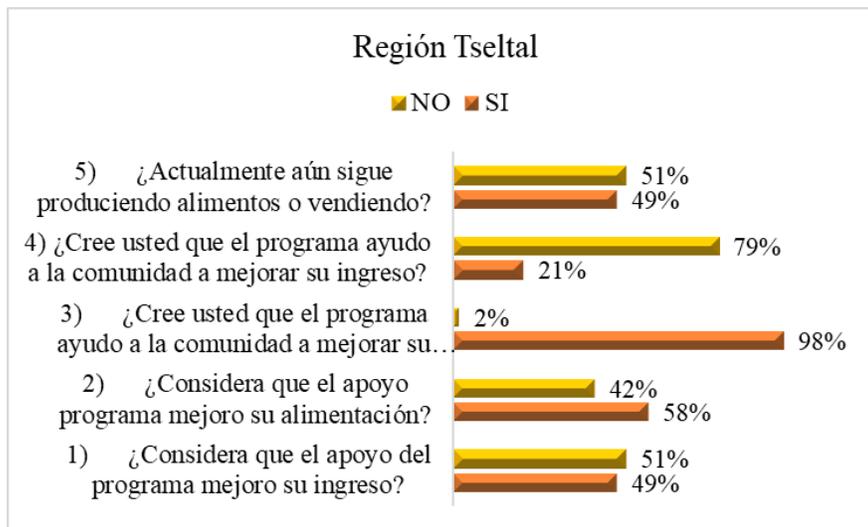
En el recorrido y visitas domiciliarias en las localidades, se pudo observar los árboles frutales que se les otorgó por parte del programa; así como también invernaderos y granjas en total abandono; la falta de agua ha sido una clave fundamental para el fracaso de algunos proyectos.

5.4.2. Región Tseltal: Carmen Yalchuc, Los Pozos y San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas

Los resultados de las tres localidades que integran la región Tseltal: Carmen Yalchuc, Los Pozos y San José Las Flores; en donde se aplicó 189 cuestionarios; en la figura 37 se ubican cinco preguntas enfocadas a nivel individual o familiar y comunitario entorno a la generación de alimentos e ingresos, durante la operatividad del programa en el territorio.

En la figura 36 se evidencia los resultados al cuestionamiento entorno a la generación de alimentos e ingresos

Figura 36 *La región Tseltal y su respuesta al cuestionamiento para la generación alimentos e ingresos*



Las preguntas 1 y 2, que es la generación de alimentos e ingreso por familia, responden que 51 por ciento dijo que no mejoro su ingreso; aún a pesar de la entrega de paquetes tecnológicos o proyectos con un costo monetario. Abonando a las finanzas del hogar, el acompañamiento técnico por parte de los facilitadores de la agencia y el requisito de permanencia en el PESA, el seguimiento y evaluación por parte del UTN y la red de evaluadores. Se traduce en ingresos para la familia; sin embargo, su percepción fue que no; a través del trabajo comunitario; me percaté que su visión se enfocó a que los proyectos le debieron de generar ingresos; situación que no se logró debido a que no se apropiaron de los proyectos; los escasos de agua o lluvias extremas debido al cambio climático ha impactado negativamente en la producción de granos básicos. Muchos de los beneficiarios vendieron los insumos para la compra de alimentos; lo que ocasionó la deserción de familias al programa.

La segunda pregunta que se enfoca en la producción de alimentos; el 58 por ciento dijo que sí; lo que implica que muchos de los beneficiarios al vender los insumos, les generó ingreso para la compra de alimentos. Lo contrario a esto, algunos generaron la producción de alimentos para autoconsumo.

Las preguntas 3 y 4, que se refiere a la generación de alimentos e ingreso a nivel comunitario; el 98 por ciento dijo que sí ayudó la producción de alimentos; y lo que se refiere a la

generación de ingresos el 79% dijo que no. Esto tiene que ver con la pregunta 1 y 2, que se explicó en el párrafo anterior. En tanto, se produce alimentos para autoconsumo y no para la venta; por ende, no se mejoró el ingreso.

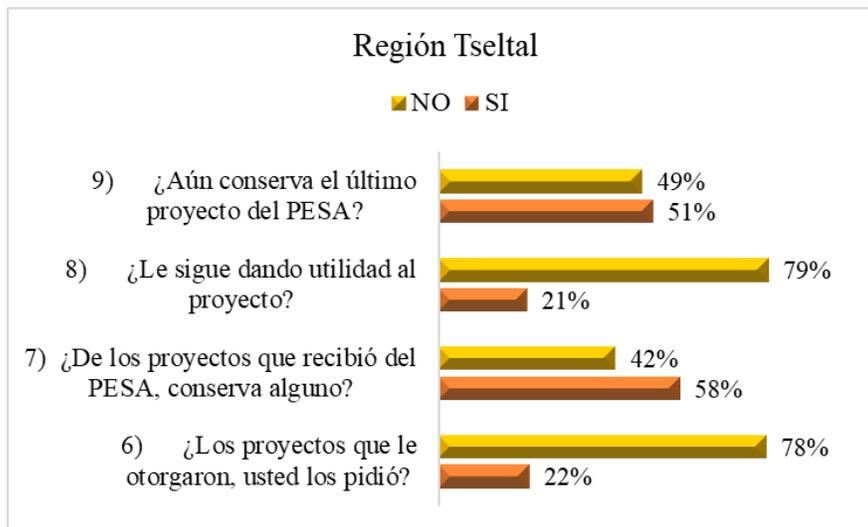
La pregunta 5, que corresponde a la generación de alimentos o ingresos con la ausencia del PESA; en las comunidades rurales e indígenas, poseen una tradición ancestral entorno a la producción de alimentos en el patio de su casa; ahora en el lenguaje tecnócrata se les denomina Unidades de Producción Familiar (UPF).

En el traspatio siembran maíz, hortalizas y frutales y la crianza de aves criollas como gallinas o guajolotes. Que es una manera de integración productiva; y que no es ninguna novedad, sino ha permanecido a través del tiempo. Estos traspatios se han visto afectados por el incremento poblacional, falta de tierras, cambio climático y la competencia desleal que prevalece en la región, el mercado es injusto para ellos. Por ende, siguen produciendo para autoconsumo y el poco excedente para la venta.

Esta región tiene características diferentes a la Tsotsil, en muchos sentidos; La dispersión poblacional es inminente, la lejanía con la cabecera municipal, alto consumo de bebidas alcohólicas, e incluso suicidios a causa de este problema. El sentido de pertenencia entre Tsotsiles y Tseltales.

Como se explica en párrafos anteriores, el PESA dejó de operar en el año 2019, lo que implica la aminoración en las finanzas de las familias y de la propia comunidad. Llevando a cuestionarnos ¿qué paso con los proyectos que se les entregó? ¿hubo una apropiación de nuevas técnicas de producción? ¿aún conservan y le dan el uso al paquete tecnológico tal como se planeó institucionalmente? Esto va implícito la sostenibilidad de PESA. De ahí la razón de las preguntas ¿de los proyectos que recibió del PESA, conserva alguno?, ¿le sigue dando utilidad a los proyectos? y ¿aún conserva el último proyecto del PESA? En la figura 37 se evidencian los resultados en porcentajes

Figura 37 La región Tseltal y su respuesta al cuestionamiento sostenibilidad y participación en la elección de proyectos



Respuesta a la interrogante 6. La participación de los actores es pieza clave para el éxito o fracaso de los proyectos; y de acuerdo a la pregunta 6 ¿Los proyectos que le otorgaron, usted los pidió? El 78 por ciento dijo que no; y tiene lógica; y se relaciona con las preguntas 7,8 y 9.

De la respuesta 7, de los proyectos que usted recibió conserva alguno, el 58 por ciento dijo que sí, dado que los recursos que se les asigno son perdurables a largo plazo, como los insumos de los paquetes tecnológicos, herramientas, etc., en tanto que los árboles frutales formaron parte del paquete que se les hizo entrega.

Con respecto a la pregunta 8, si aún le siguen dando utilidad al proyecto como tal, y el 79 por ciento dijo que no; esto se debe a que los insumos que fueron destinados para un determinado proyecto, se reutilizan para otro uso, diferente al que estuvo diseñado.

La pregunta 9, se relacionan entre 6,7 y 8; si aún conservan el último proyecto PESA, y la respuesta tiene una ambigüedad; 49 por ciento respondieron que no; el 51 por ciento dijo que sí; los proyectos están en manos de los beneficiarios; pero el uso del mismo es diferente al que estuvo diseñado y presupuestado.

5.5. Resultados de las encuestas a los beneficiarios PESA de la región Tsotsil

En este apartado se hace un análisis de los resultados de las encuestas, cuyo respaldo es el trabajo horizontal con los actores sociales, éste último no es más que observación, y escuchar la voz de todos a través de asambleas generales, grupos focales, visitas domiciliarias y entrevistas; que puedan dar cuenta del porqué de los porcentajes obtenidos a través de S

En las reuniones se pregunta por toda la población beneficiaria, puesto que no estaban todos, algunos respondieron: *“Unos se salieron y otros entraron”*; *“por acuerdo de la comunidad, se va a turnar cada año a los beneficiarios”*, razón por la cual no se obtuvieron datos exactos, solamente estimaciones y muestras; sin embargo se observa que asiste la mayoría de los beneficiarios; unos con la esperanza de que el programa regresara, en todo momento existe la buena voluntad de los actores sociales.

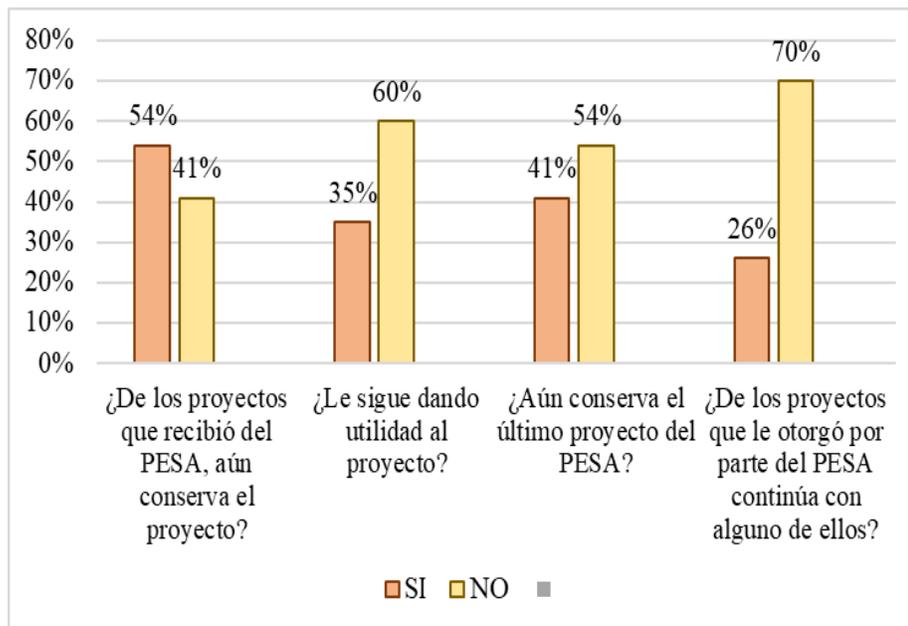
En la tabla 11, se concentran las encuestas realizadas en la región Tsotsil, para identificar el rubro de cada pregunta se colorea, para identificar de manera preponderante la sostenibilidad, seguido por alimentación e ingresos; desarrollo de capacidades, medio ambiente.

Tabla 11 Concentrado de datos de la encuesta PESA de la región Tsotsil

Preguntas de la encuesta	Tsotsil		Metas/Objetivos PESA
	SI	NO	
	1 ¿Sabe qué significa PESA o PZAR?	43%	
2 ¿Recibió capacitación técnica para los proyectos?	73%	22%	Desarrollo de capacidades
3 ¿Considera que el apoyo del programa mejoró su ingreso?	41%	54%	Ingreso
4 ¿Considera que el apoyo del programa mejoró su alimentación?	50%	46%	Alimentación
5 ¿Cree usted que el programa ayudó a la comunidad a mejorar su ingreso?	29%	67%	Ingreso
6 ¿Cree usted que el programa ayudó a la comunidad a mejorar su alimentac	29%	66%	Alimentación
7 ¿Actualmente aún sigue produciendo alimento o vendiendo?	37%	59%	Ingreso/alimentación
8 ¿Los proyectos que le otorgaron usted los pidió?	32%	64%	Gestión/desarrollo de capacidades/desarrollo comunitario
9 ¿De lo que aprendió con los técnicos PESA, aún lo pone en práctica?	53%	43%	Desarrollo de capacidades
10 ¿De los proyectos que recibió del PESA, aún conserva el proyecto?	54%	41%	Sostenibilidad
11 ¿Le sigue dando utilidad al proyecto?	35%	60%	Sostenibilidad/desarrollo de capacidades
12 ¿Aún conserva el último proyecto del PESA?	41%	54%	Sostenibilidad
13 ¿Les ha enseñado a sus hijos algo que aprendió con el PESA?	38%	57%	Desarrollo de capacidades
14 ¿Le preguntaron qué proyecto necesitaba?	19%	76%	Gestión/desarrollo de capacidades/desarrollo comunitario
15 ¿Los proyectos usted los pidió?	1%	95%	Gestión/desarrollo de capacidades/desarrollo comunitario
16 ¿Recibió capacitaciones en cada proyecto que instalaron en su hogar?	54%	41%	Desarrollo de capacidades
17 ¿De los proyectos que le otorgó por parte del PESA continúa con alguno	26%	70%	Sostenibilidad
18 ¿Recibió fogón ecológico?	25%	71%	Medio ambiente
19 ¿Recibió tanque de almacenamiento de agua?	34%	62%	Medio ambiente/producción
20 ¿Supo usted cuánto costó cada uno de sus proyectos?	25%	71%	Gestión/desarrollo de capacidades/desarrollo comunitario

En la figura 38 se puede observar el porcentaje de la población que mantiene sus proyectos y/o poner en práctica lo que aprendió. El 54 por ciento aún conserva el proyecto; esto se debe a que algunos proyectos fueron obras de concreto como tanques de ferrocemento, fogones de leña, así como rotoplas, mallas gallineras y árboles frutales.

Figura 38 Porcentaje de los resultados de la encuesta de sostenibilidad



En la figura 39 se observa que el programa permitió *la producción de alimentos y mejoramiento del ingreso*; se observa que el 54 por ciento dijo que no mejoró su ingreso, debido a que la falta de mercado para la producción, fue un elemento clave; llevando a intercambiar/trueque de sus productos, por otro lado, la comercialización, juega un papel fundamental, debido a costos de transporte.

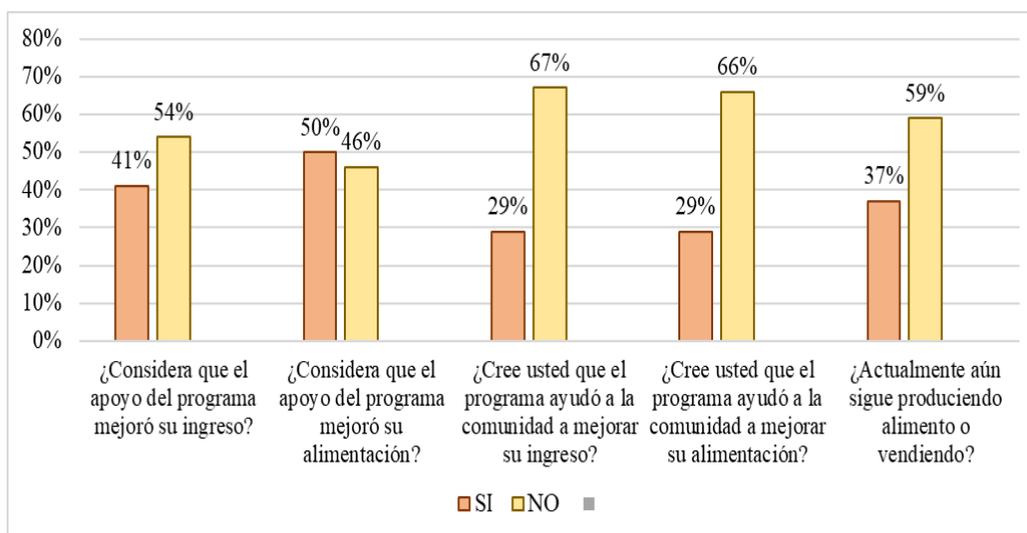
A lo que se refiere si se mejoró su alimentación, tiene una relación cercana a la capacitación que realiza la ADR en términos de preparación, conservación y/o procesamiento de alimentos; sin embargo, se observa que muchos proyectos como la producción cunícola, los habitantes de la región no se apropiaron del proyecto; en entrevista y grupos focales informaron que el problema fue “la venta de conejos, es muy difícil, aquí la gente no muy lo come, y llevarlo a San Cristóbal, sale muy caro” (Gómez, 2021),

En Oquem las señoras en los trabajos de grupos focales, argumentaron que “la gente no compra conejo, más compra gallina, huevo, la gente no muy come la carne de conejo” otras argumentaron que “sale mejor crecer la gallina y que pone huevos que los conejos”.

Algunos de los proyectos como hortalizas, producción avícola en las UPF, fortalecieron el sistema alimentario local, debido a que las familias acostumbran la “parcela” o su traspatio, en

donde siembran hortalizas y/o crían aves de corral como; gallinas, guajolotes y patos; es más común encontró gallinas y guajolotes, y el huevo lo consumen o lo venden, de acuerdo a las condiciones climáticas que juegan un papel fundamental en las actividades agrícolas; los participantes agregan que “Cuando llueve mucho o cae granizo, las plantas sufren y se mueren”, y por otro lado afirman “en tiempo de mucha lluvia o frío las gallinas y pollos se enferman”, entre las que afirman que vacunan a sus aves cuando hay dinero, de lo contrario acuden a hiervas locales epazote, manzanilla, etc., como medicamento alternativo.

Figura 39 Porcentaje de los resultados de la encuesta de alimentación e ingreso

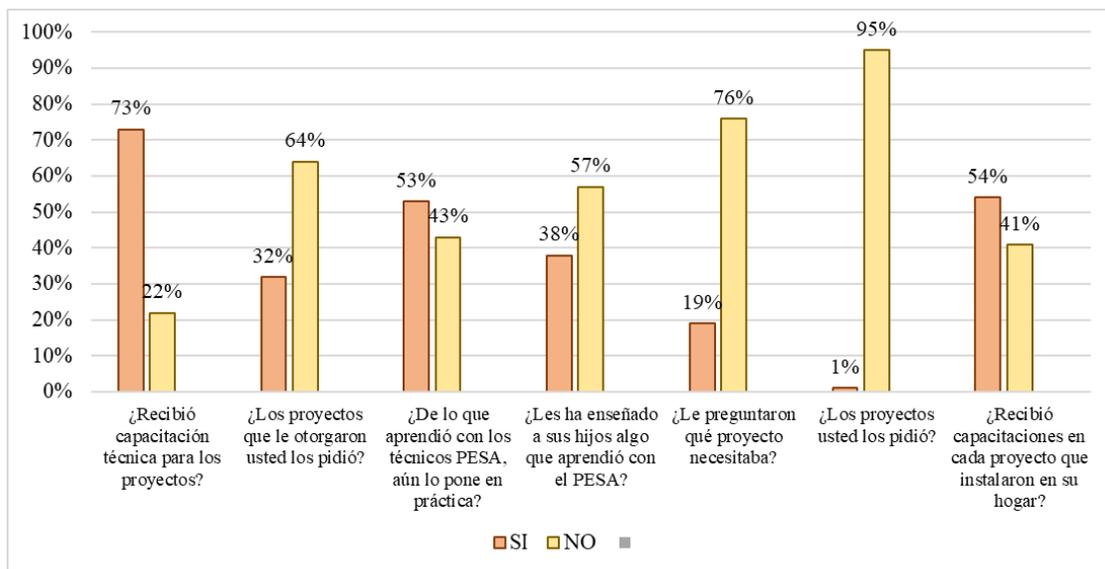


La figura 40, revela que el 73 por ciento de los beneficiarios recibió capacitación y/o asistencia técnica; el 64 por ciento informa que no pidió los proyectos, significa que las reuniones de desarrollo comunitario o de participación comunitaria no se consideraron para la elaboración o gestión de proyectos; en reuniones con las participantes se informa que “En la asamblea pedimos un proyecto de gallinas y a veces nos lo cambiaron por otro”, algunas afirmaron en el caso de Eshpuilhó, las participantes dijeron que les “regalaron” una granja de aves ponedoras; “pero ese proyecto ya no funciona”, afirma Angelina Hernández, representante de Eshpuilhó. Le pregunté por qué no funciona el proyecto; a lo que argumenta: “sale muy caro el alimento, ya no sale paga para comprar más pollas; no resulta, cuando estaba la agencia, traía alimento y vacunas, ahora ya no hay quien trajera su comida de la gallina, por eso se perdió el proyecto” (Hernández A. , 2021)

De acuerdo a las observaciones y recorrido en campo, se concluye que en todas las localidades atendidas por el PESA se instalaron *granjas de gallinas ponedoras*, debido a los costos de alimentos, vacunas, mano de obra, etc., no era rentable. Durante la estancia de las ADR'S si funcionaron las granjas; entre las causas era que el gobierno federal y estatal, suministraban recursos para la compra de alimentos, vacunas y asistencia técnica.

En el recorrido en campo se visitó la granja de Eshpuilhó, se constata que la construcción aún permanece; cuenta con dos gallineros para la instalación de 300 aves en promedio, cuenta con ponederos, bebederos, cortinas de plástico; baños y almacén para alimento, área de lavado; sistema eléctrico, área perimetral con malla y concreto; tanques de almacenamiento de agua. Actualmente sirve como bodega y para corral de aves de traspatio.

Figura 40 Porcentaje de los resultados de la encuesta: desarrollo de capacidades gestión para el desarrollo comunitario



5.5.1. Información horizontal con actores del territorio que intervinieron en el programa PESA de la región Tsotsil

Dentro de los usos y costumbres de los Tsotsiles y Tseltales, la “palabra” o “voz” tienen una dimensión significativa; es como atender a un llamado o escuchar lo que su corazón quiere decir; para ellos, la voz de todos es la que cuenta. Por ello la convocatoria en reuniones generales para “darles la voz a todos”, escuchar si están de acuerdo en participar en la investigación.

En las localidades de Oquem y Eshpuilhó, se concertó con las autoridades municipales, llevar a cabo una asamblea general. En Eshpuilhó, se planeó la reunión para el día 20 de mayo a las 10:00 a.m., En Oquem, el día 21 de mayo, se planeó la asamblea general, por razones de comunicación, no se llevó a cabo; sino hasta el día 24 de mayo.

En San José las Flores, no se pudo llevar a cabo la reunión general, debido a que muchos estaban fuera y/o en horas de trabajo; sin embargo, se realizaron visita domiciliaria; entre ellas la del presentante. Fue importante el acercamiento con ellos; guiaron a otras UPF; se llevó a cabo reunión con un pequeño grupo; ahí se platicó, entrevista a profundidad con el Sr. Antonio Girón Jiménez y con su esposa María Guzmán Pérez, ambos beneficiarios del programa. En la región Tsotsil, se me dificultó incluir a la localidad de Bazón, que también fue incluida en la microrregión Frutícola del Municipio de Huixtán; desafortunadamente no se corrió con la suerte del resto; no se pudo concretar la reunión de trabajo, y menos platicar con los beneficiarios.

5.5.2. Estrategias para escuchar la voz de todos de la región Tsotsil

A) Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas

Asisten un 80 por ciento de los beneficiarios, todas son mujeres; se platica la intención de llevar a cabo la asamblea, grupos focales, visita domiciliaria y entrevistas de manera voluntaria con alguna de las beneficiarias.

Con el apoyo de las autoridades locales, se convocó a reunión general, ellos dieron el permiso de entrar a la comunidad. La reunión se llevó a cabo en la cancha de la escuela Primaria Bilingüe Juan Sabines Gutiérrez; todas las asistentes se presentaron con su traje regional ²¹

En las figuras 41 y 42 se observan donde se llevó a cabo la reunión, así como el traje regional que portan las Huixtecas, Tsotsiles.

²¹ La mujer lleva una falda de color azul marino, que ellas le nombran “Nagua” que la adornan con bordados de flores de colores, portan una blusa de color blanco, con encajes y listones, bordada con flores de colores, se sujetan la nagua con una faja de color rojo; hecha en telar, y como complemento una mantilla bordada de colores que ellos le denominan “toca”, su arreglo personal se denota, llevan trenzas con listones de diferentes colores.

Figura 41 *Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas*



Figura 42 *Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas*



Se generó la pregunta si el PESA tendría un proyecto alternativo para ellas, y por qué el PESA ya no llegaba a su comunidad. De manera general, se identifican algunas participantes que lideraron el proyecto en su comunidad, permitiendo platicar con su representante Angelina González Hernández, así como Lucía Hernández Moshan. Angelina participa activamente en la asamblea, pues guía la traducción de la conversación entre grupo de trabajo y la autora.

B) Oquem, Huixtán, Chiapas

La reunión se lleva a cabo el día 24 mayo a las 10:00 horas y se concluye a las 13:00, en las instalaciones que ocupa la cancha de usos múltiples de la comunidad, el agente rural municipal,

convocó a la reunión de trabajo; en donde se obtiene la asistencia de un 90 por ciento de las participantes. En las figuras 43 y 44 se evidencia la reunión de trabajo en la localidad de Oquem, Huixtán, Chiapas

Figura 43 *Asamblea general con las beneficiarias del PESA Oquem, Huixtán, Chiapas*



Figura 44 *Asamblea general con las beneficiarias del PESA Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas*



Nota: no se tienen más evidencias debido a que se les tiene que pedir permiso para tomar fotografías.

Eshpuilhó y Oquem, Huixtán, Chiapas

En la reunión, se informa de los cambios que hubo con respecto al cambio de ADR'S, inicialmente trabajo Proyectos Agropecuarios de Chiapas (PROACS) y concluye el Centro de Investigaciones y Servicios Profesionales Asociación Civil (CISERP A. C).

Resultados:

- Autorización para el levantamiento de encuestas
- Autorización para realizar grupos focales
- Autorización para visita domiciliaria y proyectos
- Entrevista con autoridades municipales.

5.5.3. Grupos focales, para escuchar más de cerca la voz de la región Tsotsil

A) Grupo focal de Eshpuilhó: Granjas de aves de postura

En esta localidad, se reúne con el grupo de granjas de gallinas ponedoras; este grupo estaba integrado por diez mujeres, cuya representante es Angelina González Hernández y como tesorera Lucía Moshan Pérez. Para ello se visita la granja de aves, se hace el recorrido, y no se localiza ninguna ave de granja, solamente criollas e instrumentos de trabajo y material almacenado. La entrevista se inicia con las siguientes preguntas:

1.- ¿Funciona la granja de aves que les otorgó el PESA?

Angelina, sonrío levemente, se ruboriza y contesta:

No, contestan, y añaden: Fíjate que nuestra granja dejó hace mucho tiempo de funcionar, ya no salía para comprar alimento; no se reunía todo el dinero para volver a comprar alimento, está muy caro. No tenemos como ir a San Cristóbal por alimento

2.- ¿Desde cuándo dejó de funcionar la granja?

Ahhhhh, expresa, desde hace tiempo; desde que la ADR, el técnico de la agencia, ya no vino a dejar alimento; ya tiene tiempo, añade Angelina, E interviene Lucía: fíjate que poco a poco

se acabó la comida de la gallina, ya no había dinero en caja. Fuimos a preguntar el precio del alimento y salía muy caro.

3.- ¿Ustedes pidieron el proyecto a la ADR o cómo se los proporcionaron?

Nooo, nosotras no lo pedimos, así nomás solito nos los regalaron; responde Lucía. Micaela añade: *es muy difícil que el gobierno regale cosas, y como el técnico nos dijo que nos iba a enseñar a cuidar ese tipo de gallinas, de las que ponen; aceptamos. Nos dijeron, busquen un terreno plano para construir una granja, ahí se van a poner aves para que pongan huevos para plato.*

4.- ¿Saben ustedes cuánto costó la granja?

Todas se sonríen, y contestan que salió muy caro, que no les dijeron cuanto era el costo de la granja, lo que sí se acuerdan es cómo vacunar, los técnicos y el médico veterinario, nos enseñaron hacer cuadros para contar los huevos, cajas de ahorro, así como aprendimos a vacunar y a identificar las enfermedades de las gallinas.

5.- ¿Saben ustedes el motivo principal por el cual dejó de funcionar la granja?

Ahí sí, contestan al unisonó, ya no vino el técnico con la comida de las gallinas, además quisimos comprar, pero sale muy caro, además de irlo a comprar y a traer de San Cristóbal.

6.- ¿Pueden platicar o compartir la experiencia del PESA en su comunidad?

Si, responden, es bueno el PESA porque nos trae proyectos para nuestra casa, nos enseñan los técnicos, aprendimos a vacunar; era una manera de que nos dieran recursos para nuestras familias. Muchos de los proyectos funcionaron otros no.

B) Grupo focal de Oquem: proyecto de hortalizas, conejos y árboles frutales

El grupo está integrado por las que fueron beneficiadas con hortaliza, conejos y árboles frutales. Todas son integrantes de una sola familia, en la figura 45, se evidencia el trabajo por grupos focales.

Figura 45 Reunión de grupo focal de Oquem, Huixtán, Chiapas.



1.- ¿Siguen funcionando los proyectos que les otorgó el PESA?

Todas se sonríen, y contestan, *algunos sí, otros no*; contesta María Pérez; y Juana Ton Pale añade *el del Conejo ya no...*

2.- ¿Desde cuándo dejó de funcionar el proyecto de conejos?

Desde hace tiempo, lo que pasa es que no se puede vender, y mucha gente no come el conejo, prefiere el pollo o la gallina. Contesta Petra Martínez Pale,

3.- ¿Ustedes pidieron los proyectos a la ADR o cómo se los proporcionaron?

Al unisonó contestaron todas que no, algunos si otros no. El conejo no lo pedimos.

4.- ¿Saben ustedes cuánto costó cada proyecto?

Nooo contestan todas.

5.- ¿Saben ustedes el motivo principal por el cual dejó de funcionar los proyectos?

El conejo tarda mucho en crecer, es más fácil la gallina, además el conejo cuando nace se tiene que cuidar más; y el proyecto fue en equipo; muchas vivimos lejos.

6.- ¿Pueden platicar o compartir la experiencia del PESA en su comunidad?

El PESA nos ayudó un poquito con los proyectos, nos trajeron rotoplas, árboles frutales, malla, clavos, algunos les dieron tanques de ferrocemento, aprendimos a vacunar a las gallinas, hacer abonos, contesta Petra Martínez Pale y María Pérez

C) Grupo focal de San José las Flores: proyecto de hortalizas, conejos y árboles frutales, etc.,

1.- ¿Siguen funcionando los proyectos que les otorgó el PESA?

Pues mira licenciada, contesta don Antonio: el programa la mera verdad es buena, solamente que no hay mercado donde vender los productos, eso nos pasó con los conejos y los cormos de gladiolo. No tuvimos buena suerte para vender.

3.- ¿Ustedes pidieron los proyectos a la ADR o cómo se los proporcionaron?

Don Antonio mira a los demás y contesta: algunos proyectos nosotros lo pedimos como fue el proyecto de gallinas, trajeron malla, clavos y láminas. A veces traían vacunas. Pero el proyecto de conejo nooo, el gladiolo lo propusieron con el José, y estuvimos de acuerdo.

4.- ¿Saben ustedes cuánto costó cada proyecto?

No, nunca nos dijeron cuánto costó cada proyecto; más o menos nos enteramos por el técnico, pero solamente platicado, por escrito, mmmm no me acuerdo.

5.- ¿Saben ustedes el motivo principal por el cual dejó de funcionar los proyectos?

Si, no hay como vender el conejo; la agencia vino por nosotros con nuestros conejos para irlos a vender a San Cristóbal, y no se vendieron, lastima, nunca los vendimos. El técnico nos llevó y lo tuvimos que vender más barato.

6.- ¿Pueden platicar o compartir la experiencia del PESA en su comunidad?

Nadie dice que no es bueno que te den proyectos; lo malo es que nos quedaron a deber material, llamamos al proveedor y nunca contestó su teléfono. Añade doña Petra López Ton y la secunda don Antonio. En la figura 46, se evidencia el trabajo con el grupo focal

Figura 46 Reunión de Grupo focal de San José Las Flores, Huixtán, Chiapas.



5.5.4. Visita domiciliaria para verificar la existencia de Proyectos PESA región Tsotsil

Se visitaron los domicilios de varias participantes, para verificar la existencia de proyectos; lo que se encontró de los proyectos es la granja, los rotoplas, mallas gallineras y árboles frutales. Algunas de las beneficiarias nos platicaron de que siguen sembrando hortalizas, porque ha sido una costumbre, además de cuidar las gallinas, los árboles frutales.

Figura 47 Visita domiciliaria Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas



Figura 48 *Visita domiciliaria Oquem Municipio de Huixtán, Chiapas*



Figura 49 *Visita domiciliaria San José Las Flores, Municipio de Huixtán, Chiapas*



5.6. Resultados de las encuestas a los beneficiarios PESA de la región Tseltal

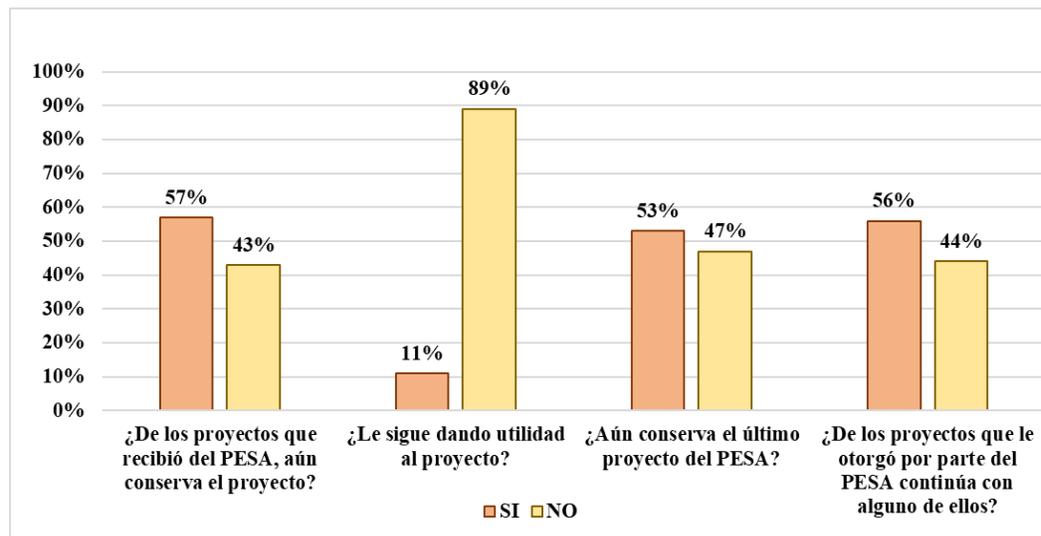
En la tabla 12, se concentran las encuestas realizadas en la región Tsotsil, para identificar el rubro de cada pregunta se colorea, para identificar de manera preponderante la sostenibilidad, seguido por alimentación e ingresos; desarrollo de capacidades, medio ambiente.

Tabla 12 Concentrado de datos de la encuesta PESA de la región Tseltal

Preguntas de encuesta	Tseltal		Metas/Objetivos PESA
	SI	NO	
1 ¿Sabe qué significa PESA o PZAR?	47%	53%	Gestión para el desarrollo
2 ¿Recibió capacitación técnica para los proyectos?	100%	0%	Desarrollo de capacidades
3 ¿Considera que el apoyo del programa mejoró su ingreso?	53%	47%	Ingreso
4 ¿Considera que el apoyo del programa mejoró su alimentación?	53%	47%	Alimentación
5 ¿Cree usted que el programa ayudó a la comunidad a mejorar su ingreso?	100%	0%	Ingreso
6 ¿Cree usted que el programa ayudó a la comunidad a mejorar su alimentac	11%	89%	Alimentación
7 ¿Actualmente aún sigue produciendo alimento o vendiendo?	55%	45%	Ingreso/alimentación
8 ¿Los proyectos que le otorgaron usted los pidió?	11%	89%	Gestión/ desarrollo de capacidades/ desarrollo comunitario
9 ¿De lo que aprendió con los técnicos PESA, aún lo pone en práctica?	56%	44%	Desarrollo de capacidades
10 ¿De los proyectos que recibió del PESA, aún conserva el proyecto?	57%	43%	Sostenibilidad
11 ¿Le sigue dando utilidad al proyecto?	11%	89%	Sostenibilidad/ desarrollo de capacidades
12 ¿Aún conserva el último proyecto del PESA?	53%	47%	Sostenibilidad
13 ¿Les ha enseñado a sus hijos algo que aprendió con el PESA?	47%	53%	Desarrollo de capacidades
14 ¿Le preguntaron qué proyecto necesitaba?	0%	100%	Gestión/ desarrollo de capacidades/ desarrollo comunitario
15 ¿Los proyectos usted los pidió?	1%	99%	Gestión/ desarrollo de capacidades/ desarrollo comunitario
16 ¿Recibió capacitaciones en cada proyecto que instalaron en su hogar?	100%	0%	Desarrollo de capacidades
17 ¿De los proyectos que le otorgó por parte del PESA continúa con alguno	56%	44%	Sostenibilidad
18 ¿Recibió fogón ecológico?	0%	100%	Medio ambiente
19 ¿Recibió tanque de almacenamiento de agua?	56%	44%	Medio ambiente/ producción
20 ¿Sapó usted cuánto costó cada uno de sus proyectos?	0%	100%	Gestión/ desarrollo de capacidades/ desarrollo comunitario

En la figura 50, se puede observar el porcentaje de la población que mantiene sus proyectos y/o poner en práctica lo que aprendió. El 57 por ciento aún conserva el proyecto; esto se debe a que algunos proyectos fueron obras de concreto como tanques de ferrocemento, fogones de leña, así como rotoplas, mallas gallineras y árboles frutales.

Figura 50 Porcentaje de los resultados de la encuesta de sostenibilidad



En la figura 51, se observa si el programa permitió la producción de alimentos y mejoramiento del ingreso; de las cinco preguntas, se observa que el 54 por ciento dijo que no mejoró su ingreso, debido a que la falta de mercado para la producción, fue un elemento clave; llevando a intercambiar/truque de sus productos, por otro lado, la comercialización, juega un papel fundamental, debido a costos de transporte. El 50 por ciento dice haber mejorado su alimentación. El 100 por ciento dijo que si, con respecto a la pregunta si el programa mejoró el ingreso de la comunidad; esto se debe a en algún momento se incrementó la producción local, pero no se mantuvo.

Algunos de los proyectos como hortalizas, producción avícola en las UPF, fortalecieron el sistema alimentario local, debido a que las familias acostumbran la “parcela” o su traspatio, en donde siembran hortalizas y/o crían aves de corral como; gallinas, guajolotes y patos; es más común encontró gallinas y guajolotes, y el huevo lo consumen o lo venden, de acuerdo a las condiciones climáticas que juegan un papel fundamental en las actividades agrícolas. Tal cual lo señala Don Remigio:

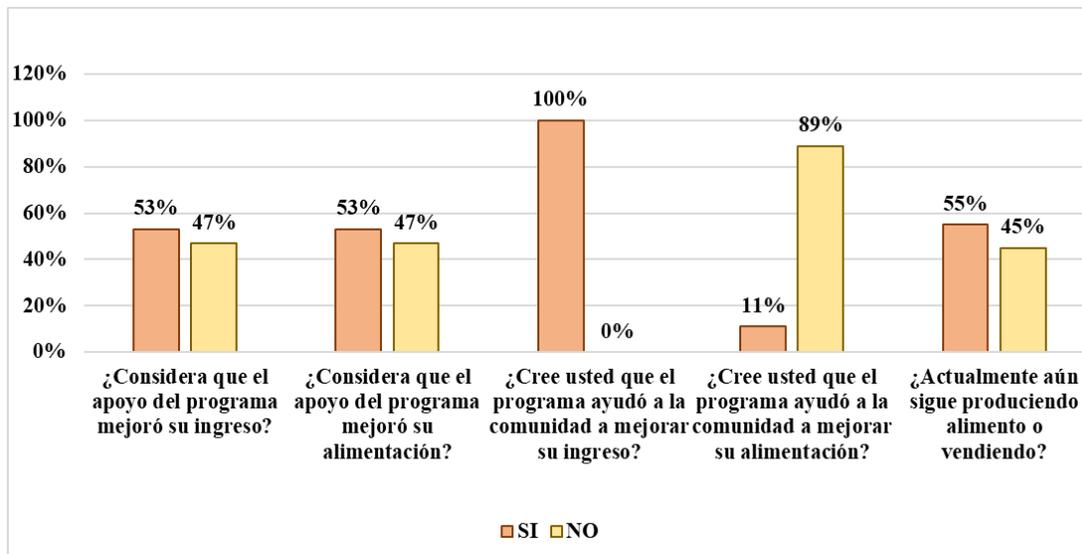
-*Mayuk* [lo que significa que no]. Antes la milpa solita se crecía, sin fertilizantes. Era muy bueno nuestro maíz. Ahora tenemos que poner su fertilizante, para poder producir. Antes la tierra era diferente, el tiempo de siembra era otro...

- ¿Por qué dice usted que era otro tiempo?

-Ahhhh, antes no le pasaba nada a la tierra, ahora el tiempo cambió- ya... A veces a nuestra milpa le hace falta agua, o a veces tiene mucha lluvia...

Los tiempos eran otros...—replica. (Gómez López, 2021)

Figura 51 Porcentaje de los resultados de la encuesta de alimentación e ingreso



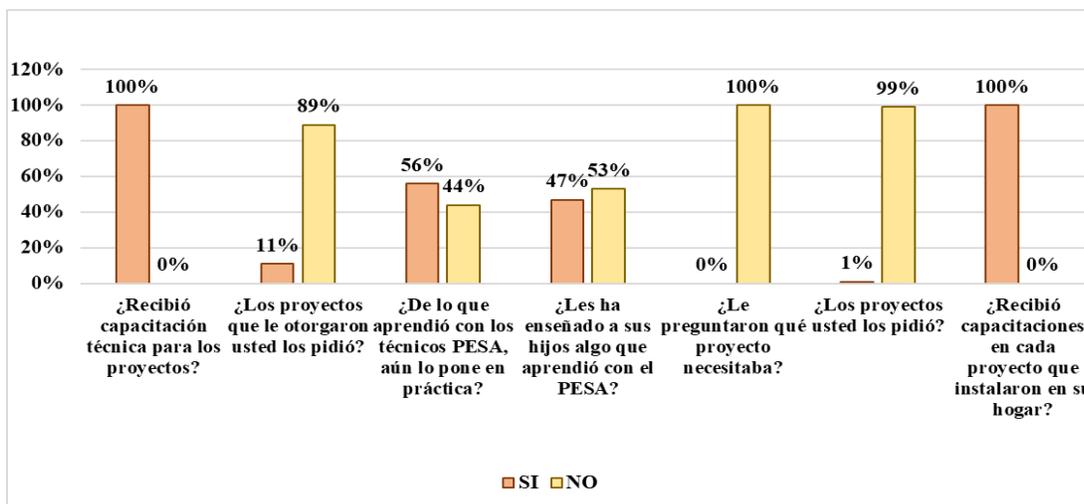
La figura 52, revela que el 100 por ciento de los beneficiarios recibió capacitación y/o asistencia técnica; el 89 por ciento informa que no pidió los proyectos, significa que las reuniones de desarrollo comunitario o de participación comunitaria no se consideraron para la elaboración o gestión de proyectos

De acuerdo a las observaciones y recorrido en campo, se concluye que en todas las localidades atendidas por el PESA se instalaron *granjas de gallinas ponedoras*, debido a los costos de alimentos, vacunas, mano de obra, etc., no era rentable. Durante la estancia de las ADR'S si funcionaron las granjas; entre las causas era que el gobierno federal y estatal, suministraban recursos para la compra de alimentos, vacunas y asistencia técnica.

En el recorrido en campo se visitó la granja de Los Pozos, cuya representante es Gloria Ton Pérez; se constata que la construcción no permanece; de acuerdo a la reunión grupo focal con

las integrantes del Grupo, expresan que se repartieron todo el material, principalmente las láminas. Lo demás poco a poco se fue deteriorando.

Figura 52 Porcentaje de los resultados de la encuesta: desarrollo de capacidades gestión para el desarrollo comunitario



5.6.1. Información horizontal con actores del territorio que intervinieron en el programa PESA en la región Tseltal

Como se hizo mención, dentro de los usos y costumbres de los Tsotsiles y Tseltales, la “palabra” o “voz” tienen una dimensión significativa; es como atender a un llamado o escuchar lo que su corazón quiere decir; para ellos, la voz de todos es la que cuenta.

En Los Pozos, no se pudo llevar a cabo la reunión general, debido a que coincidió con las campañas políticas para elegir al H. Ayuntamiento Municipal; lo que generó la confusión de que iba en representación de algún partido político. Se explica y entrega el documento que evidencia que es un trabajo de investigación académica y no política.

Existe un descontento con el programa, debido a que la convocatoria limitó a muy pocas familias a incorporarse al programa; sin embargo, durante el recorrido en campo, se percata de la existencia de una olla de agua, construida por el PESA-COUSA para captación de agua de la comunidad; misma que beneficia toda la comunidad. Se visualiza que existe una tensión social por las cuestiones de orden partidista; más que un descontento con el programa

5.6.2. Estrategias para escuchar la voz de todos de la región Tseltal

A) Carmen Yalchuch, Huixtán, Chiapas

La reunión se llevó el día 12 de mayo a las 10:00 en el salón de actos del Comisariado Ejidal; Asisten un 70 por ciento de los beneficiarios, todas son mujeres; se platica la intención de llevar a cabo la asamblea, grupos focales, visita domiciliaria y entrevistas de manera voluntaria con alguna de las beneficiarias; de acuerdo a los usos y costumbres me presente ante la autoridad, posteriormente ellos me presentaron ante la asamblea.

En la figura 53 se observa la reunión previa con las autoridades Ejidales y Agente Municipal.

Figura 53 Reunión de trabajo con autoridades locales de Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas



Con el apoyo de las autoridades locales, se convocó a reunión general, ellos dieron el permiso de entrar a la comunidad. En las figuras 55 y 56 se observan donde se llevó a cabo la reunión, así como el traje regional que portan las Huixtecas, Tseltales. Ellas portan un vestido, rebozo o chal, y un delantal que es el traje que las identifica.

Figura 55 Participación y presentación de la autora ante la comunidad.



Figura 56 Asamblea general con las beneficiarias del PESA Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas



Antes de iniciar la asamblea general con las beneficiarias del PESA, se realizó una entrevista a profundidad con el matrimonio de los señores Don Remigio Gómez López y Doña María Díaz Ton, quienes me permitieron llegar a su domicilio a las 8:00 a.m.

B) Los Pozos, Huixtán, Chiapas

La reunión se programó para el 14 de mayo a las 9.00 a.m., sin embargo, no se pudo llevar a cabo dicha reunión por las causas antes expresadas (proceso electoral); en la figura se evidencia la asistencia de participantes en el salón de actos de la comunidad.

Figura 54 *Asistencia de las participantes al salón de actos de Los Pozos, Huixtán, Chiapas*



Ante la falta de aceptación por parte de las autoridades locales para llevar a cabo la asamblea general, se solicitó permiso de realizar otras actividades al interior de la localidad, como son un grupo focal y visita domiciliarias

C) San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas

La reunión general estaba propuesta 7 de mayo de 2021, y se trasladó al 13 de mayo del mismo año, las autoridades locales, facilitaron el salón de actos de la comunidad para llevar a cabo el trabajo de investigación. En la figura 56, se observa el diálogo con la autoridad local y la figura 57 se evidencia la asamblea general con beneficiarias del PESA en esta localidad.

Figura 55 Reunión con la autoridad local de San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas



Figura 56 Asamblea general con las beneficiarias del PESA en San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas



Carmen Yalchuc y San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas; se realizó las dos reuniones o asambleas generales para invitar a las participantes a que colaboren en la investigación.

Resultados:

- Autorización para el levantamiento de encuestas
- Autorización para realizar grupos focales
- Autorización para visita domiciliaria y proyectos
- Entrevista con autoridades municipales

5.6.3. Grupos focales, para escuchar más de cerca la voz

A) Grupo focal de Los Pozos: granjas de aves de postura

En esta localidad, se reúne con el grupo de granjas de gallinas ponedoras; este grupo estaba integrado por diez mujeres, cuya representante es Gloria Ton Pérez y al grupo de mujeres que integraban la granja de aves; tal como se evidencia en la figura 60; para ello se realizan las siguientes preguntas:

1.- ¿Funciona la granja de aves que les otorgó el PESA?

Gloria Ton, responde con mucha seguridad: *Ya no, hace mucho tiempo que dejó de funcionar; la gente ya no quiere. Unos viven lejos y además se fueron los del PESA*

2.- ¿Desde cuándo dejó de funcionar la granja?

Ya tiene su tiempo replica, Lucia Pale, Gloria Ton complementa: Te voy a decir la verdad, el alimento del pollo es caro, además cuesta mucho trabajo organizar a las mujeres; unas viven muy lejos; además algunas se aburrieron de proyecto; era mucho el trabajo y poco el dinero que sale de ahí

3.- ¿Ustedes pidieron el proyecto a la ADR o cómo se los proporcionaron?

Creo que no responde una de las beneficiarias de nombre Esperanza Pérez. Al unisonó replican; no, ya nos acordamos que no.

4.- ¿Saben ustedes cuánto costó la granja?

Ahí tampoco sabemos agrega Gloria Ton

5.- ¿Saben ustedes el motivo principal por el cual dejó de funcionar la granja?

Sale muy cara licenciada, contesta Esperanza Pérez

6.- ¿Pueden platicar o compartir la experiencia del PESA en su comunidad?

Esperanza Pérez añade: *Nos gustó mucho el programa, era bueno, traía proyectos; cuando estaban los técnicos del PROACS, nos enseñaron a vacunar pollo, a preparar abonos orgánicos. Nos acordamos del Dagoberto, ese le gustaba mucho venir a enseñar.*

Gloria Ton, complementa: *¡Ahí! Ya me acordé del Dago, del José, del ingeniero Jorge, ellos venían a la comunidad; a veces nos regañaban que no teníamos limpia la granja, y se sonríen*

Figura 57 Reunión de grupo focal de Los Pozos, Huixtán, Chiapas



D) Grupo focal de San Pedro Pedernal: proyecto de hortalizas, conejos y árboles frutales, tanques de ferrocemento, etc.

De acuerdo a la información de algunas participantes, el número de familias que ingresaron al PESA fue de 144, pero algunas se salieron porque no les gusta asistir a las reuniones de trabajo que convocó la ADR. En la figura 59, se observa la reunión de trabajo con el grupo focal de San Pedro Pedernal

Figura 58 Reunión de grupo focal de San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas.



1.- ¿Siguen funcionando los proyectos que les otorgó el PESA?

Martha González y Agustina Gómez Ton, afirman que *algunos proyectos siguen funcionando, por ejemplo: las hortalizas, las gallinas, árboles frutales, los tanques de agua. Pero otros ya no; el de la lombriz ya no funciona; argumenta doña María Hernández Pérez*

2.- ¿Desde cuándo dejó de funcionar el proyecto de lombricomposta?

Ahí ya tiene su tiempo, no me acuerdo, contesta doña Esperanza

3.- ¿Ustedes pidieron los proyectos a la ADR o cómo se los proporcionaron?

No, pedimos otro proyecto en lugar de la lombriz

4.- ¿Saben ustedes cuánto costó cada proyecto?

Nooo contestan todas.

5.- ¿Saben ustedes el motivo principal por el cual dejó de funcionar los proyectos?

Porque ya no vienen los técnicos a la comunidad, ya se perdieron.

6.- ¿Pueden platicar o compartir la experiencia del PESA en su comunidad?

El PESA nos ayudó un poco, era bueno. Pero ahora ya no hay otro apoyo igual.

5.6.4. Visita domiciliaria región Tseltal para verificar la existencia de proyectos PESA

Se visitaron los domicilios de varias participantes, para verificar la existencia de proyectos; lo que se encontró de los proyectos es la granja, los rotoplas, mallas gallineras y árboles frutales. Algunas de las beneficiarias nos platicaron de que siguen sembrando hortalizas, porque ha sido una costumbre, además de cuidar las gallinas, los árboles frutales. Pero la falta de agua se les dificulta producir hortalizas, maíz y frijol. Se evidencia de estas visitas en las figuras 60 y 61.

Figura 59 *Visita domiciliaria en Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas*



Figura 60 *Visita domiciliaria Los Pozos de Huixtán, Chiapas*



En San Pedro Pedernal no hay evidencias fotográficas debido a que no se me permitió; más que solamente la forma en que cocinan y conservan la carne.

5.7. Entrevistas con actores institucionales del PESA

Para obtener información entorno a la operatividad y sostenibilidad del programa, se conectan reuniones vía telefónica y otras de manera presencial; cuidando la sana distancia debido a que el curso de la pandemia está latente.

En la tabla 13 se concentran las entrevistas y objetivo de las mismas, para facilitar su análisis.

Tabla 13 Entrevistas con actores institucionales que participaron en el PESA

Nombre del entrevistado	Dependencia	Fecha de entrevista	Tiempo
Ing. Juan Salomé Alcocer Muñoz	Consultoría/INCA Rural/Red de Centros de Innovación para la Seguridad Alimentaria	19 de abril de 2021	22.6 minutos
Ing. Dimas de la Peña Montoya	SAGARPA/SADER	25 de abril de 2021	26.8 minutos
Ing. Adolfo Espinosa Miranda	ADR, Ciserp A.C.	26 de abril de 2021	28.1 minutos
Mtra. Ma. Eugenia Pineda Meléndez	UTN/CEEA/UNACH	1 de mayo de 2021	26:46 minutos
Lic. José Pérez Pérez	Evaluador PESA/CEEA/UNACH	8 de mayo de 2021	25:39 minutos
C. Eufrocina López H.	Facilitador PESA	11 de mayo de 2021	20:10 minutos

5.7.1. Elementos de análisis de las entrevistas entorno a la sustentabilidad del PESA en el territorio

El ingeniero Juan Salomé Alcócer Muñoz, es un prestador de Servicios Profesionales del INCA Rural, quien participo en la capacitación de las ADR's en el Estado de Chiapas, es experto en la metodología del PESA. En entrevista, entorno a la sustentabilidad del Programa PESA en el territorio señala:

“Te diré que el Programa pasó por varios momentos muy importantes, uno de ellos cuando la metodología del PESA se llevó a pie de letra, es decir, que los participantes de las comunidades rurales, participaran en la toma de decisiones; otro de los problemas que visualizo es la falta de pago oportuno a las Agencias, los pagos se les había retrasado por meses. Creo que el PESA pudo haber dado para más, desafortunadamente no se logró consolidar, la metodología es buena, incide en la participación de las comunidades. Creo que uno de los puntos débiles del PESA es la eficacia en la administración de los recursos, pagos, proveeduría, etc.

El ingeniero Peña (2021) describe la operatividad del PESA, y el cómo se llevan a cabo los procesos en el Distrito al que tiene confluencia; cuya argumentación entorno a la sustentabilidad del Programa responde:

El Programa tenía cosas muy importantes, desafortunadamente desapareció; pudo haber dado más; sin embargo, creo que nos dejó grandes aprendizajes; entorno a la gestión en el territorio; sobre todo involucrar más a los actores o participantes. (De la Peña, 2021)

El ingeniero Espinosa (2021) describe la operatividad del PESA, entorno a la microregionalización del PESA, la identificación de áreas de oportunidad, la participación de los principales actores. Entorno a la sustentabilidad del programa:

“Creo que el PESA ha cursado por varios momentos, en un inicio el programa llevó su curso; sonriendo añade: Nosotros fuimos la primera agencia que contrato el GOP. Se visualizaba que se podría mantener a lo largo del tiempo; algo que le faltó al PESA es que los actores o las comunidades deberían de participar en la gestión del territorio, es importante que la gente se involucre en las acciones que se emprende, sobre todo en el ámbito rural. (Espinosa, 2021)

La maestra María Eugenia Pineda Meléndez, se abre la interrogante sobre el impacto de las políticas públicas de seguridad alimentaria en términos del programa, en términos de producción, alimentación y la generación de ingresos, que es justamente el PESA, y que platicara sobre su experiencia en el PESA, a lo que ella responde:

Fíjate que yo empecé en el PESA como agencia de desarrollo rural, después fui enlace de varias ADR [Agencias de Desarrollo Rural], y después ya entré al centro evaluador; posteriormente del centro, coordino al equipo de la FAO que son los evaluadores y los enlaces, o sea, ya como coordinadora estatal. Al final también estuve coordinando al promotor de los comedores comunitarios a nivel nacional. Entonces, de alguna forma me tocó estar en todos los lugares; entonces desde todos los lugares te voy a compartir.

Con respecto al desarrollo de capacidades en las comunidades... Por ejemplo, usted, ¿cómo considera usted el proceso?

Bueno mira yo viví... Yo entré al PESA en el segundo año de estar aquí en Chiapas, digamos que fue una etapa muy fresca, muy reciente, en donde se empezó a incrementar la metodología tal cual y duro otros años más. Esa metodología a mí me gustaba muchísimo, de hecho, yo me enamoré de esta metodología. Porque era una metodología participativa que la sociedad civil había desarrollado en México y en otras partes del mundo. Cuando la veo por parte del gobierno, con todo un mecanismo fortalecido a través de la FAO, que la asesoró, pues a mí me encantó la metodología y la forma, cuando yo empiezo a trabajar y vi que realmente había una metodología participativa y que la gente estaba convencida del programa, creo que con el tiempo se fue desvirtuando por ciertos intereses y también creo que para que esa metodología funcione, todos los equipos no sólo deben estar capacitados sino convencidos. Todos sabemos que es un camino largo, pero es mucho más efectivo, porque la gente lo asimila, se lo apropia, entonces cuando llegas con tal programa y la gente no participa, pues es lo que realmente se pierde.

—¿Puede usted identificar un proyecto exitoso que evaluó o encontró?

Sí, vi varios; varios después de un año porque, digo, los invernaderos, por ejemplo, todos muy bonitos en su primer ciclo, porque las plagas se presentaban poco; después de un año sí llegué a ver uno en particular que me impactó muchísimo, que no sólo era el invernadero, sino

hectáreas, ya que los campesinos habían controlado las plagas, llevaban 3 ciclos. Vi también granjas de pollos, pero no el modelo que impuso el gobierno del estado; vi granjas locales que funcionaban bien a partir de los conocimientos de la comunidad, vi granjas por ejemplo de más de 300 pollos. (Pineda, 2021)

Lic. José Pérez Pérez ex funcionario Municipal y Evaluador del PESA, la inquietud de entrevistarle, es la idea de platicar cómo vio el PESA como funcionario municipal del H. Ayuntamiento de Huixtán, Chiapas y posteriormente como Evaluador (CEEA-UNACH), además coautor del texto La milpa Tsotsil de los Altos de Chiapas

Cuando estaba en el Ayuntamiento municipal, la gente llegaba al Municipio, refiriéndose a la ADR; llegaban casi de manera directa con las comunidades; no era a solicitud del Ayuntamiento; era más acuerdo del Gobierno Federal y Estatal.

Cuando me metí a la evaluación del PESA, lo que se realizaba era la aplicación de criterios y lineamientos establecidos dentro del Programa; en el 2011, me encontré con algunas cosas; el auto cuestionarse entorno al desempeño de las ADR, la pregunta era, a cada cuando llegaban a la comunidad las ADR, cómo intervenían y qué aprendían la gente, sobre el desarrollo de capacidades.

Esto implica, no solo intervenir, sino cómo llega a la comunidad, cómo los apoyos económicos manejan sus recursos, había agencias que tenían buena programación, inclusive en el manejo de transporte. Había agencias que contaban con varios vehículos; esto se refleja, entre más cercana este la comunidad de las agencias, mejor atendidas estaban, entre más lejos estaban menos atendidas.

- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del Pesa? -

Dentro de las fortalezas, identifico la metodología, acompañamiento por parte de la UTN para la capacitación de las ADR'S, los procesos de evaluación interna o áreas de mejora, la asignación de recursos para operar.

Las debilidades del programa o proyecto, intervienen otros factores, no tengo los elementos, pero considero que fue la mala administración de los recursos. La voz de la calle, no solo fue en Chiapas. Otra de los problemas la asignación de recursos, no llegan a donde deben de llegar.

No solamente se puede identificar la operatividad o la administración de recursos, sino el enfoque del programa, a un inicio se le dio el enfoque de Seguridad Alimentaria y posteriormente a la Soberanía Alimentaria; si se pudo atender, pero no del todo, depende de la intervención con la gente.

- ¿Si volviera a ser funcionario Municipal, que haría para operar el PESA? –

le daría seguimiento, identificar las metas.

- ¿Que tan importante son los beneficiarios o población objetivo, ¿cómo participan o intervienen en la toma de decisiones? –

Metodología, la visión comunitaria Qué quiero, como agente de cambio, esa proyección, gestionar lo que la comunidad requiere. La toma de decisiones, no se respeta la participación de los actores. También influye la participación de la gente, sobre todo meterle análisis. Sobre todo, los que son resistentes al cambio.

Ha encontrado en su caminar algunos proyectos del PESA, hortalizas muy pocas, el de aves,

¿Si se generó alimentación e ingresos con el PESA?

Alimentación de alguna manera, habría que hacer una revalorización; marzo 2019, termina todo, lo que procede es una evaluación. (José, 2021)

C. Eufrocina López, facilitadora de la ADR PROCS, S.A., se le pregunta sobre los procesos de regionalización del PESA:

Creo que las microrregiones se construyeron a partir de lo que había en el territorio, por ejemplo, en la microrregión frutícola, la mayoría de las localidades producen frutales; y en microrregión cafetícola, se identifica la producción de café. (López E. , 2021)

5.8. Evaluación de la implementación del Programa Producción para el Bienestar 2019-2024

En este apartado se analiza la implementación del programa Producción para el Bienestar, en el municipio de Huixtán, Chiapas; de acuerdo a los resultados que existen hasta ahora, y redimensionar los aspectos territoriales que emergen del mismo. La pregunta generadora de análisis es:

¿Qué aspectos territoriales se pueden analizar en la implementación del programa Producción para el Bienestar en el municipio de Huixtán, Chiapas?

La implementación de políticas públicas implica trascender las declaraciones y buenas intenciones. Se enfatiza la puesta en práctica de elementos claves, como los instrumentos de política, dispositivo legal, estructura organizativa y mecanismos operativos que puedan articularse en el territorio. En cuanto a la implementación de las políticas públicas (Aguilar, 1993), que tienen al territorio como referente, se articulan y se conjugan varias, diversos instrumentos y distintos efectos (Guardamagna y Reyes 2019).

Se hace referencia al territorio como una construcción social, históricamente desarrollada por estrategias de actores que territorializan el espacio apropiándose del suelo y de los recursos naturales y, añaden: “no se trata de un soporte pasivo destinado a albergar a los grupos humanos y a ofrecer recursos a las actividades económicas sino por el contrario, de una activa matriz de organización de relaciones sociales” (Guardamagna, 1981 y 1996; Claval, 1978 y 2002), para ello se recupera como unidad de análisis al territorio que da cuenta de cómo se expresa dicho programa.

5.8.1. ¿Qué es el programa producción para el bienestar antes PROCAMPO?

En 1993 surge el programa denominado Procampo, como apoyo compensatorio ante la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hoy denominado Tratado de México entre Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Sustituyendo los precios de garantía, con antelación se sabía que la apertura comercial tendría consecuencias graves para el campo debido a las ventajas competitivas entre los mercados.

El programa sustituye a los programas basados en precios de garantía mediante un esquema de pago por hectárea o fracción que se encuentre sembrada o bajo explotación forestal o cuidado ambiental.

La inserción de México al TLCAN fue condicionada; desde el punto de la reglamentación y reajuste al tipo de tenencia de tierra, las primeras reformas constitucionales corresponden al artículo 27 de la Constitución que era el preámbulo a desaparecer el sistema de propiedad comunal y/o ejidal. Se consideran básicamente cinco tipos de tenencia de la tierra: ejidal, comunal, agrícola y ganadera, pequeña propiedad y nacional. Dado el contexto ejidal, se permite el traspaso por venta de tierras; de ahí la creación de la Procuraduría Agraria y Registro Nacional RAN).

Desde el punto de vista agrícola, se pretendía que los precios de los productos nacionales fueran determinados por las condiciones del mercado, y no influenciados por las políticas públicas nacionales. Para lograr lo anterior, las acciones del gobierno mexicano se centraron en eliminar los sistemas de precios de garantía, incrementar los precios de los fertilizantes y otros insumos agrícolas y aumentar los costos de derechos de agua y electricidad para los sistemas de riego.

El programa PROCAMPO, hoy Producción para el Bienestar, surge como el principal instrumento de política pública para atender las necesidades de la entrada al TLCAN al ser un apoyo directo otorgado en base a la superficie, sin introducir distorsiones al mercado.

El programa ha experimentado cambios durante 26 años, entre ellos el nombre, adecuaciones institucionales. Hoy se le denomina Producción para el Bienestar. Las instituciones gubernamentales que se han encargado de implementar esta política son: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) 1994-2000; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) 2000-2018, que actualmente se denomina Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).

5.8.2. Proceso evolutivo del programa producción para el bienestar

El programa ha sufrido cambios desde su creación, coincidiendo en todos los sexenios, desde Salinas de Gortari hasta nuestros días, en que es un programa sectorial, que responde a la contención social frente a los embates y desequilibrios producto de un mercado que no le favorece a la agricultura mexicana. Como se expresa en la tabla 14.

Tabla 14 Proceso evolutivo y temporal de la producción para el bienestar

Cambios o adecuaciones	Nombres	Acciones y estrategias
1994 a 2009	Programa de Apoyos Directos al Campo	Mantuvo la categoría de programa presupuestario.
2010	Programa PROCAMPO Para Vivir Mejor	
2011	Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor	Con la nueva estructura programática de la Secretaría cambió su categoría programática de programa presupuestario a componente
2013	Componente PROCAMPO Productivo	De acuerdo a la estructura programática cambió de denominación
2015	PROAGRO productivo	Cambió de nombre en el año 2014
2019	Producción para el Bienestar	El programa reemplaza a POAGRO Productivo (antes PROCAMPO) e incluye cambios sustanciales que transforman lo asistencial en productivo, orientan los apoyos hacia el sureste e incorporan a productores de comunidades indígenas. La intención es elevar producción y productividad sin dañar el medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia con datos de SADER ²².

5.8.3. Objetivos y metas del programa 2013

Las reglas de operación del ejercicio 2013 mantuvieron el objetivo original del PROCAMPO que fue “mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores” (SAGARPA, 2013).

²²

<http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes#:~:text=Programa%20de%20Apoyos%20Directos%20al,contrapartes%20en%20los%20pa%C3%ADses%20socios.>

Para el sexenio de EPN (Presidencia de la República, 2013) en la página oficial refiere que:

El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO tiene como objetivo complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano, para contribuir a su crecimiento económico individual y al del país. Además de incentivar la producción de cultivos lícitos, mediante el otorgamiento de apoyos monetarios por superficie inscrita al Programa, coadyuvando así a la atención de las necesidades respecto al derecho a la alimentación.

En el año 2013, sufre modificaciones, estableciendo un “acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO Productivo”. La SAGARPA reorienta este esquema etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 para detonar la competitividad en el campo mexicano.

5.8.4. Objetivos y metas del 2019

Durante el sexenio de AMLO, y de acuerdo con el documento rector del Programa, (Gobierno de la República, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021) se vuelven a reajustar las reglas de operación del programa (ROP).

El programa U023 Producción para el Bienestar (PpB) empezó a operar en el año 2019 y es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México. 10 a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) busca impulsar la productividad de pequeños y medianos productores de granos básicos, café y caña de azúcar

5.8.5. Población elegible o población objetivo

Así, el programa Producción para el Bienestar fusionará el PROAGRO Productivo y el PIMAF, se orientará a los productores de pequeña y mediana escala, dará de alta a 250 mil pequeños productores de localidades indígenas, y fortalecerá su enfoque en regiones tradicionalmente relegadas, en particular el Sur-Sureste (Gobierno de México y SADER, 2019, pp. 19). Entre sus objetivos se encuentran:

a) Impulsar la producción y productividad de maíz (incluida la milpa), frijol, trigo panificable, arroz y sorgo, principalmente, para lograr la autosuficiencia alimentaria.

b) Canalizar apoyos productivos directos por hectárea con anticipación a las siembras y sin intermediarios, con base en el Censo del Bienestar del Gobierno de la República y el Padrón Producción para el Bienestar con Georreferenciación de Predios de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Como nunca antes, se da el apoyo anticipado a la siembra para dar liquidez y viabilidad a la inversión productiva. El apoyo está condicionado a que el productor siembre —lo cual será verificado— y utilice las mejores prácticas sustentables, y da libertad al productor para usar el recurso en la compra de los insumos y servicios que él determine con el proveedor que él decida.

c) Avanzar en el establecimiento de un nuevo sistema agroalimentario y nutricional justo, saludable y sustentable.

5.8.5.1. Cobertura

2.8 millones de pequeños y medianos productores de granos de todo el país que sean ratificados o dados de alta en el Censo del Bienestar y en el Padrón Producción para el Bienestar.

- Pequeños y medianos productores de hasta 20 hectáreas.

- 10 millones de hectáreas de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y forrajes, entre otros.

- Se apoyará a 657 mil pequeños productores indígenas.

5.8.5.2. Cuota por hectárea

- Hasta 5 hectáreas: \$1,600.00

- De 6 a 20 hectáreas: \$1,000.00

5.8.5.3. Mecanismos de entrada del beneficio

- Giro telegráfico (Telecom)

- Depósito a cuenta Bancomer

Existe una página electrónica denominada “Buscador de Beneficiarios Producción para el Bienestar”; dicha página se denomina Sistema Único de Registro de Información (SURI) (<https://www.suri.agricultura.gob.mx:8017/buscadorBeneficiario>).

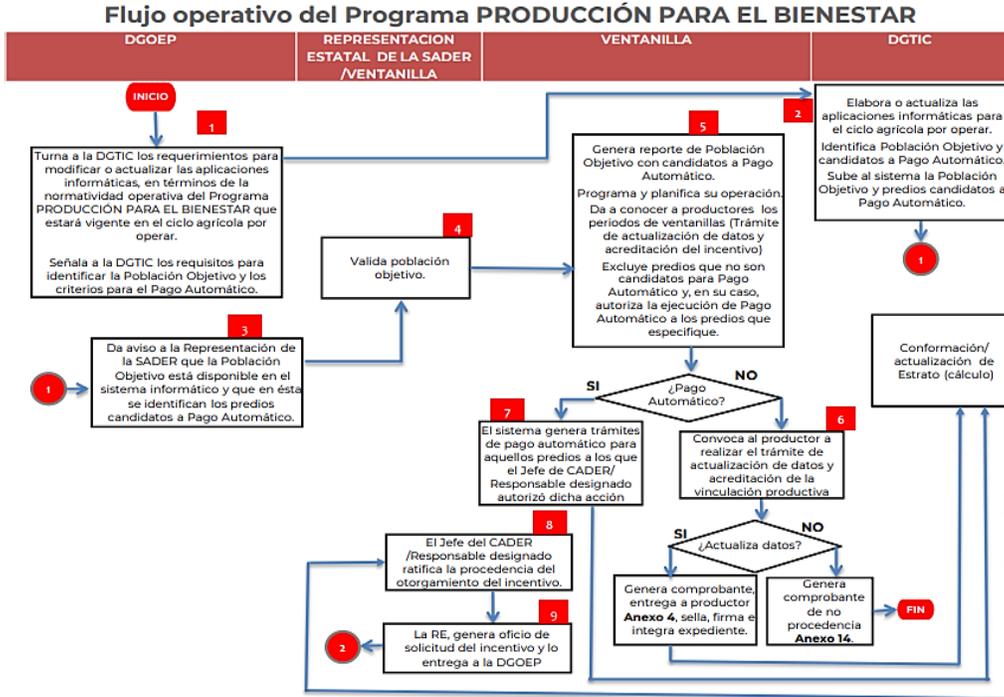
5.8.6. Actores institucionales involucrados en el PPB

La institución encargada del proceso es la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), oficina central, en tanto en el estado existe la Delegación del SADER y a nivel regional está el Distrito Centro de Atención al Desarrollo Rural (CADE), y el Distrito de Desarrollo Rural (DDR).

El proceso operativo del programa:

1. Censo del Bienestar (servidores de la nación).
2. Entrega de expediente con georreferenciación de predios en los Centros Integrales de Servicios (CISs)/CADERS.
3. Verificación de cumplimiento de requisitos por CISs/CADERS.
4. Entrega de Tarjeta del Bienestar al beneficiario en CISs/CADERS.
5. Transferencia electrónica del incentivo productivo a la Tarjeta del Bienestar, tarjeta bancaria u órdenes de pago, antes de las siembras.
6. Adquisición de insumos de manera libre por los productores. Vinculación con otros programas tales como: distribución de fertilizantes y asistencia técnica.
7. Siembras de los cultivos elegibles con compromiso de aumento de la productividad con buenas prácticas agroecológicas.
8. Vinculación, en su caso, con programa de precios de garantía.
9. Verificación de cumplimiento de condiciones

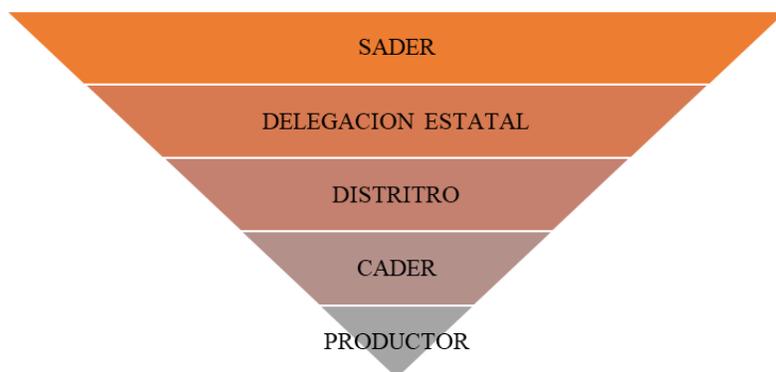
Figura 61 Flujo operativo del Programa Producción para el Bienestar



Fuente: SADER.

En la figura 63, se construye en términos de implementación del programa hacia el beneficiario o actor local. Que en este caso es el productor de maíz.

Figura 62 *Coordinación institucional del PPB*



Fuente: Elaboración propia con datos de SADER

El gobierno federal hizo las adecuaciones pertinentes para reestructurar el programa, entre ellos ajustes a las reglas de operación, o la creación de instituciones descentralizadas como Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX). Datos del portal del gobierno federal informan que en lo que va del 2021 (hasta el 10 de febrero), de un total de 254 mil 727 productores apoyados por el programa, 175 mil 690 producen granos, 75 mil 424 café, y tres mil 613 caña de azúcar. Tanto el café como la caña no aplican en el territorio por su geografía. En Chiapas se cuenta con 602 mil 52 hectáreas apoyadas por el programa y se ubican en 123 municipios. El gobierno del estado de Chiapas no participa directamente, solamente coordina algunas acciones.

5.8.7. El Programa en el territorio de Huixtán, Chiapas

En la siguiente tabla se concentra superficie, monto, ciclo, cultivo, régimen y beneficiarios.

Tabla 15 Datos del municipio de Huixtán, Chiapas, producción para el bienestar PV 2019

Superficie	Monto	Ciclo	Cultivo	Régimen	Número de beneficiarios
5912.9	9,355,238.00	Primavera-verano 2019	Maíz	Temporal	2,618

Fuente: Elaboración propia con datos de SADER (PV2019).

5.8.8. Esquematización del programa producción para el bienestar

Tabla 16 *Esquematización del PPB*

Instancia ejecutora	Secretaría de Desarrollo Rural		
Objetivo	Aumentar la producción con apoyos entregados de forma previa a las siembras propondrá la inversión y mayor productividad en granos como el maíz, arroz, frijol, trigo harinero, además de sostener el esfuerzo productivo en café y caña de azúcar.		
Población objetivo	Pequeños y medianos productores de granos (maíz, trigo harinero, frijol y arroz), café y caña de azúcar.		
Cobertura	Aplicación nacional y de observancia obligatoria para las instancias participantes en el programa, así como unidades de producción registradas en el padrón		
Características del apoyo	Apoyos económicos directos, sin intermediarios.		
Mecanismos de entrega	Inscrito en el padrón del programa y ventanillas SADER		
	Orden pago	Depósito bancario	
Criterios de elegibilidad (reglas de operación) ¹	Estratos: producto a pequeña, mediana y gran escala	Régimen hídrico: temporal y riego	
Estratos y cuota por hectárea ² productor	Pequeña escala	Mediana escala	Gran escala
	\$2,000.00	\$1,200.00	\$3,000.00
Justificación	<p>Alta dependencia alimentaria del exterior</p> <p>Importación de casi la mitad de los alimentos que comemos</p> <p>Importación de insumos, maquinaria, equipo, implementos y combustibles para la agricultura.</p> <p>Incorporación de ejidatarios y propietarios de pequeña escala, productores de comunidades indígenas, ubicados principalmente en el sur-sureste que estaban relegados.</p>		

¹ Productor a pequeña escala incluye hasta cinco hectáreas de temporal, de riego no aplica.

Productor a mediana escala, mayor de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal, de riego hasta 5 hectáreas.

Productor a gran escala incluye a los de más de 20 hectáreas de temporal y de riego cuando son más de 5 hectáreas.

Reglas de operación del Programa para el

Bienestar http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604178/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federacion-PpB.pdf

5.9. Elementos territoriales para su análisis

El municipio de Huixtán, Chiapas, México, se ubica en la Región V Tsotsil-Tseltal, con sede en San Cristóbal de Las Casas, y según datos de la Carta Geográfica de Chiapas 2017, el municipio forma parte de la región fisiográfica Altos de Chiapas. La altura del relieve varía entre los 1,600 y los 2,600 metros sobre el nivel del mar. Sierra alta de laderas tendidas (99.04%), cañón típico (0.52%) y meseta escalonada con lomerío (0.44%). Dada las características fisiográficas del municipio, la producción agrícola es de temporal. La mayoría de las tierras están sujetas a núcleos agrarios certificados (ejidales y comunales).

5.9.1. Características sociales y ambientales

Históricamente, Huixtán ha formado parte de los 28 municipios de menor índice de desarrollo humano, altos índices de marginación y pobreza. Se caracteriza por ser eminentemente agrícola; la producción es de autoconsumo y resulta ineficiente, pues en algún momento todos han tenido que comprar maíz. Aunado a ello, la problemática ambiental —con temporadas de exceso de lluvias o sequía— ha afectado a la producción de agrícola.

Ante este contexto, muchos de los campesinos tienden a migrar hacia San Cristóbal de Las Casas, Tuxtla Gutiérrez y centro y norte del país; en tanto otros cruzan la frontera con Estados Unidos. En este caso la mayoría son hombres, pues las mujeres escasamente se insertan al mercado laboral, y si lo hacen es a través de empleos domésticos o elaboración de artesanías.

Huixtán, en Chiapas, es un municipio indígena hablante de las lenguas Tsotsil y Tseltal. También se rige por usos y costumbres; se refleja el sincretismo cultural (cosmovisión maya y la occidental), aún conservan mecanismos tradicionales para la siembra y producción de la tierra.

5.9.2. Principales actores, organización y gestión de territorio

La toma de decisiones, en su mayoría está en manos de los hombres, a quienes se denomina “cooperantes”, tengan o no tengan hijos. Ellos tienen que participar en todas las encomiendas, como policías, agentes rurales o municipales, ejidatarios, comité de vigilancia, de luz, de agua potable, de educación y de salud; todos en algún momento prestan sus servicios a la comunidad.

Las mujeres solamente participan cuando son viudas o los esposos están trabajando fuera de su lugar de origen.

5.9.3. Principales problemas

Los principales problemas que aquejan al municipio tienen que ver con la falta de ingreso, lo que se traduce en pobreza y pobreza extrema, de acuerdo a la medición de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL). Aunado a ello se encuentra la falta de servicios básicos, de infraestructura de salud y educativa. Tanto la falta de ingresos, la producción de autoconsumo, así como los problemas sociales, ambientales y la demanda externa de alimentos han generado la expulsión y exclusión social.

5.9.4. Implementación del programa producción para el bienestar

Como toda política pública, que emana del Plan Nacional de Desarrollo, encontramos fundamentos y estructuras gubernamentales que operan el programa a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, la heterogeneidad del territorio nacional, regional y municipal tiene implicaciones que tienden a diferenciarse en su interior.

Para tener elementos de análisis y conocer el funcionamiento y organización interna del programa —y si la población está recibiendo los beneficios que ofrece el mismo—, se realizaron entrevistas con diferentes actores claves como el jefe de distrito SADER, operadores del programa y beneficiarios.

5.9.5. Funcionamiento y organización interna del programa

El jefe del distrito, Ing. Dimas de la Peña, (De la Peña, 2021), en entrevista, señala puntualmente que el padrón de beneficiarios se hizo en función al padrón con que se contaba y que respondía al programa PROCAMPO; así, la ampliación del padrón la realizaron los servidores de la nación, por lo que su participación en el proceso ha sido mínima; lo que ha generado una desorganización para efectuarse los pagos y entregas de la tarjeta.

Los servidores de la nación recolectaron información y alimentaron el sistema; el entrevistado señala: “Es muy complicado el proceso, sobre todo la aglomeración para cobrar el

giro telegráfico; además del contexto de pandemia”, y añade: “En ocasiones nos invitan a participar en el proceso”.

El distrito de Desarrollo Rural 2 (DDR) de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, se trasladó al Municipio de Altamirano. Este cambio se traduce en distancia y costos de pasajes. Huixtán-Altamira: 66 kilómetros, que corresponde a 1:46 minutos. Huixtán- San Cristóbal de Las Casas, 32 kilómetros que corresponde a 42 minutos.

5.9.6. La Población está recibiendo los beneficios que ofrece el programa

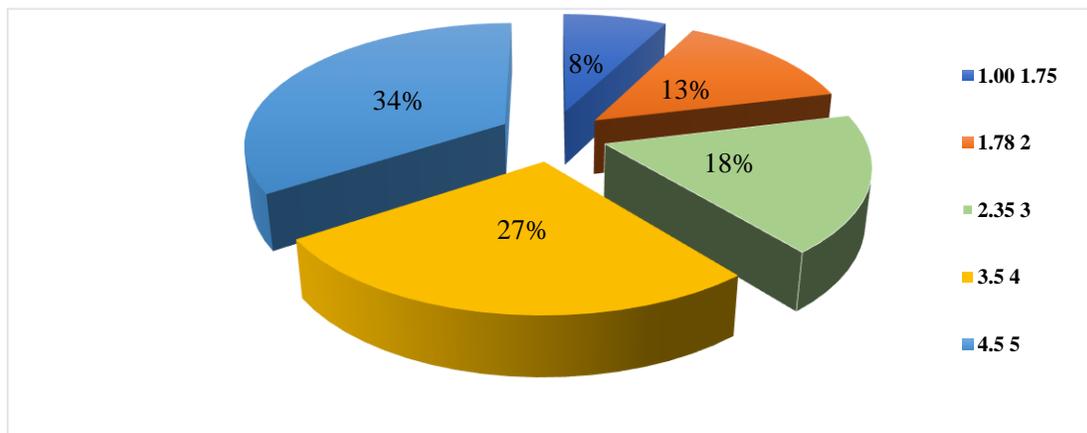
Los datos y cifras que ofrece el portal de SADER, así como las entrevistas a algunos actores locales, indican que los beneficiarios están recibiendo el apoyo económico, están registrados ante el CADER o SADER y son los titulares de la tenencia de la tierra; y en su mayoría son hombres. El padrón de beneficiarios es de 2 mil 618; 2 mil doscientos siete personas del sexo masculino, lo que representa el 84%. 411 personas son del sexo femenino, lo que representa el 16%.

Por información proporcionada por los beneficiarios se sabe que el dinero que obtienen lo utilizan para la compra de alimentos y en ocasiones fertilizantes; y que muchos de los que se inscribieron al padrón no están recibiendo el beneficio; existen casos en los que los beneficiarios no saben utilizar la tarjeta bancaria, razón por la cual tienden a pedir ayuda y ser sujetos a estafas o robo.

5.9.7. Distribución del beneficio en función de la dimensión territorial en hectáreas

En la figura 64 se observa la distribución territorial según el tamaño de hectáreas, lo que implica que el 34 por ciento posee de 1 a 1.7 hectáreas, el 8 por ciento tiene de 4.5 a 5 hectáreas. La mayoría no posee grandes extensiones de tierra.

Figura 63 *Distribución territorial según tamaño de hectárea, en las regiones Tsotsil y Tseltal, Huixtán, Chiapas*



Fuente: SADER 2020

Los elementos territoriales que se identifican tienen que ver con la flexibilidad y el cambio en las reglas de operación, que se focalizan en ingresos a personas indígenas del sur-sureste mexicano. Se trata de productores a menor escala, que practican una economía de subsistencia y que sufren exclusión por la desventaja comercial; circunstancias que responden al origen mismo del programa.

Como modificaciones en cuanto a la ubicación geográfica del DDR, se insertaron nuevos actores que se denominan servidores de la nación. Los pagos generan movilidad de los beneficiarios, ya que el municipio no cuenta con sucursales bancarias, y el desconocimiento en el manejo de tarjetas bancarias genera otro tipo de problemas al interior del territorio.

6. Conclusiones

6.1. Evaluación sostenibilidad del programa PESA para la generación de alimento e ingreso

En la región Tsotsil, como en la Tseltal el programa, durante su operatividad en el territorio, propició la generación de alimentos e ingresos; éste último, se cumplió por el acompañamiento de las ADR, y la posibilidad de orientarlos a los mercados. Sin embargo, los proyectos impuestos, como las granjas avícolas, fueron un rotundo fracaso; de igual manera sucedió con la producción de conejos, hongos, etcétera. Uno de los principales problemas a los que se enfrentaron fue el de la comercialización y la competencia en precios y costos.

Los proyectos que abonaron a la generación de alimentos e ingresos fueron a los que ellos tradicionalmente se han dedicado, como las actividades del traspatio, comúnmente denominadas Unidades de Producción Familiar (UPF). Se observó en las visitas domiciliaria que todas las mujeres tienen aves de corral, pequeño huerto y árboles frutales; aunado a la siembra de maíz y frijol en las parcelas.

Existen remanentes del proyecto, como obras (granjas), ollas de agua, tanques de ferrocemento; en términos de insumos: Rotoplas, malla gallinera, láminas, que los utilizan para su producción de traspatio; los proyectos para lumbricultura, cunicultura, producción de hongos seta no están funcionando, debido a que fueron proyectos que no solicitaron o no les preguntaron si era lo que realmente necesitaban.

Ellos refieren que los proyectos eran entregados como paquetes; por ejemplo, en los proyectos de aves incluían laminas, vacunas, malla gallinera y clavos; a cada familia les tenían que entregar, y cada una de ellas se hacía responsable de construir el gallinero. El acompañamiento de la ADR consistió en asistencia técnica y acompañamiento. No obstante, se tenía un plazo para su construcción y, por ende, para la producción. Este proceso era observado por la UTN y los evaluadores, razón por la cual la agencia tenía que “cumplir en tiempo y forma” y, asimismo, los beneficiarios. Del proceso evaluativo dependía la sobrevivencia de las agencias de desarrollo rural.

Al retirarse las agencias del territorio, los grupos y proyectos no continuaron; solamente los proyectos que fortalecieron las UPF son las que perduran, aunque de manera poco significativa, debido a que son actividades que suelen tener una tradición productiva dentro del territorio.

La imposición de proyectos, imposición de mecanismos de trabajo, generan un conflicto al interior de las localidades. A lo que respecta a la imposición de proyectos, trae consigo el abandono o fracaso del mismo. Por otro lado, se enfrentan a un mercado injusto, en donde no pueden competir por los costos, entre la oferta y la demanda de las grandes empresas.

Eficiente y transparentar los recursos públicos, ha sido y es un reto constante para la administración pública; en el caso de San José las Flores, les quedaron a deber material de un proyecto, el proveedor nunca contestó la llamada telefónica. Lo que genera desconfianza e incertidumbre para la gestión de recursos.

Se pudo identificar a través de las entrevistas, una homologación de criterios entorno a la administración de recursos, la operatividad y la gestión del territorio. Todos coinciden con la importancia que deberá de tenerse en la administración de recursos, para fluir los pagos a las ADR, la transparencia en el manejo de recursos. Uno de los aportes más importantes de los entrevistados, es la coincidencia de que la metodología del PESA es flexible, existe un acompañamiento metodológico; en donde se pondera la participación de los actores locales.

En la revisión bibliográfica para el estado del arte de la investigación, se revisó una basta bibliografía entorno a la Seguridad Alimentaria y el PESA; en el caso de instituciones gubernamentales, adularon en hecho de incidir en el tema de la SA; pero los resultados del proyecto o programa; difieren mucho de lo realizado en campo.

6.2. Evaluación del programa producción para el bienestar

La población sí está recibiendo los beneficios, sin embargo, el recurso que obtienen no siempre lo destinan para la compra de insumos agrícolas; muchos de ellos lo utilizan para comprar maíz y otro tipo de alimentos. Así, el impacto que se espera es poco, bajo las condiciones del territorio, en cuanto al tipo de tierras con baja productividad y zonas montañosas. Aunado a ello, está la condición de pobreza y marginación.

Este programa es la prolongación del programa PROCAMPO, creado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y sostenido por las administraciones de Ernesto Zedillo, así como por Vicente Fox y Felipe Calderón. La mitad de los 245 mil 522 millones de pesos asignados durante dos décadas terminaron en manos de medio millón de los agricultores más ricos, y el resto de los recursos fueron utilizados por los campesinos para la compra de alimento y vestido principalmente, como se desprende de datos gubernamentales (Pérez, 2013).

El programa no se construyó bajo un enfoque de políticas públicas territoriales; sin embargo, se observan elementos territoriales que fueron analizados. Al implementarse el programa en el territorio, este se convierte en referente de la política pública. Desafortunadamente el programa no ha impactado significativamente, no ha detonado a nuevos procesos de desarrollo territorial, debido a que el problema es aún más complejo y de corte estructural.

6.3. Principales hallazgos frente al problema general

¿Cómo las políticas públicas de seguridad alimentaria establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 impactan en territorios con referentes culturales diferentes, estudio de caso de las regiones Tsotsil y Tseltal dentro del municipio de Huixtán, Chiapas?

Analizar las políticas públicas de Seguridad Alimentaria establecidas en los planes nacionales de desarrollo 2012-2018 y 2019-2024, para determinar su impacto en territorios con referentes culturales diferentes, estudio de caso de las regiones Tsotsil y Tseltal dentro del Municipio de Huixtán, Chiapas.

El análisis de las políticas públicas de seguridad alimentaria que están inmersas en los planes nacionales de desarrollo, tiene una expresión totalmente diferente en el territorio; como es el caso de las regiones Tsotsil y Tseltal del municipio de Huixtán, Chiapas; y, por ende, el impacto puede ser casi nulo; esto se sigue reflejando en las desalentadoras cifras de pobreza en la región.

Los estudios regionales coadyuvan a entender cómo se expresa el problema de la pobreza e inseguridad alimentaria en el territorio; en donde los actores locales tienen otra mirada; no se genera el diálogo entre los actores gubernamentales; para entender cómo se da la relación de los Tsotsiles y Tseltales en su territorio; tal como lo señala Sánchez Álvarez (2013), que la apropiación

de la naturaleza y la interacción social se generan relaciones sociopolíticas, productivas, delimitación territorial, expresiones culturales y simbólicas, teniendo como base el territorio y ecosistema.

Para los Tsotsiles y Tseltales, no es solamente el territorio, sino el universo; No obstante, las regiones de estudio, tienen una relación con el territorio y también con el universo; este mismo autor señala: *Dentro de la concepción maya Tsotsil y Tseltal se considera que la apropiación también tiene que ver con la base territorial y el universo u osil balamil, de modo que la apropiación se proyecta más allá de la mera apropiación y transformación de los productos de la naturaleza.*

Por tanto, de acuerdo a este autor, es importante reconocer la relación hombre-territorio desde su cosmovisión, de cómo se apropia del territorio. La madre tierra, como le denominan, tiene una relación de más holística, que tiene que ver con la espiritualidad y los principios morales y éticos. De acuerdo a Sánchez Álvarez (2013), explica que la concepción maya Tsotsil y Tseltal el termino vich'el (apropiar o recibir) y tunesel (usar), adquieren un sentido integral, que comprende desde la apropiación de los que ofrece la naturaleza y del propio territorio, y hasta la energía.

Por otro lado, y desde una mirada constructivista, la relación del hombre con el territorio, tiene que ver con los procesos de enseñanza aprendizaje a través de su entorno, y sobre todo con lo “sagrado” que no es más que la relación con los seres y guardianes de lugares sagrados, como los lugares o cuevas; de acuerdo con este autor, la sabiduría de los ancianos instruían y orientaban a los jóvenes de acuerdo a dones o capacidad de oficio, llevándolos a lugares sagrados para adquirir conocimiento; en el caso de las mujeres iban al cerro sagrado Xchel para recibir inteligencia y arte de tejer en telar de cintura. Por tanto, la relación hombre territorio, tiene una significancia más profunda para los pobladores de esta región de estudio. El territorio, adquiere importancia y valor para desempeñar determinadas funciones.

El tema del gobierno, en un entorno cultural diferente al resto, influye también en cómo se percibe y se construye la relación de poder. Al Estado mexicano lo representa la elite política, como es el poder ejecutivo, legislativo y judicial, esto sin soslayar sus instituciones, que están sujetas a un constructo occidental; lo que permite reflexionar del cómo se expresa el Estado en el territorio como unidad de análisis.

El papel del Estado mexicano, frente a las regiones de estudio, ha experimentado innumerables cambios sociopolíticos, económicos; sin embargo, en el ámbito sociocultural, ha expresado su resistencia a los procesos de occidentalización. La lengua indígena Bats'i K'op, como ellos le llaman a su lengua, ha perdurado a lo largo de la historia; su vestimenta, su “forma de vida” y de alimentarse a base de maíz, entre otras expresiones socioculturales, se traduce en resistencia y persistencia.

La relación que guarda el territorio frente al Estado mexicano ha permeado su entorno, su propio espacio; como lo señala José Manuel Martín Pérez, en su texto denominado “la reindianización del gobierno municipal en Huixtán: Cambios, persistencias y resistencias en un municipio de Los Altos de Chiapas”, donde aborda los procesos endógenos y exógenos, dando pautas para una reindianización en el gobierno municipal de Huixtán, Chiapas. Así este autor señala “[...] se evidencia la complejidad de la interrelación, adaptación y resistencia de los pueblos indígenas frente a las instituciones políticas y los espacios de gobierno” (Martín Pérez, 2014).

La resistencia y persistencia se enfatizó mucho más en los años ochenta y noventa, así como lo refiere Burguete (2008); las luchas indígenas desplegadas en América Latina, fueron energías en intentar transformar el diseño del Estado-nación monoétnico, impulsando reformas legales en favor del reconocimiento de sus derechos específicos (Burguete, 2008). Lo que se intenta hacer en este último apartado es vincular el papel del Estado frente a los territorios con referentes culturales.

El territorio vinculante, entre los pueblos y el Estado, es la autoridad municipal; Burguete señala: “Históricamente, el municipio ha sido una institución a la que el Estado —colonial, republicano, nacional-popular, neoliberal o plurinacional— ha recurrido para instalar en los territorios indígenas su propia institucionalidad” (Burguete Cal y Mayor, 2011). La autora señala además que en las últimas tres décadas el municipio se ha ajustado al nuevo contexto neoliberal, denominando a este fenómeno como “Neomunicipalismo”.

El municipio, es el articulador del territorio frente al Estado; en tanto el Estado ha reformado su perspectiva monoétnica, dando paso a la multiculturalidad. Burguete señala que la “indianización del gobierno municipal”, como estrategia de resistencia, de lo que resulta que en los contextos indígenas la institución municipal se haya constituido en un marco de interlegalidad,

que ha sido desplegada desde el Estado reformado para ampliar su presencia, sus competencias, su capacidad de regulación hacia las regiones indígenas; todo esto al mismo tiempo que se reorganiza para adecuarse a los cambios del entorno global y de las presiones del mercado (Burguete Cal y Mayor, 2011).

Huixtán Municipio Indígena. ¿Gobierno Indígena? ¿Cómo se denomina a los grupos étnicos, al gobierno étnico? De acuerdo al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y conforme a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un pueblo indígena se define:

Por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Con el reconocimiento de un pueblo indígena devienen también sus derechos; son ellos los dueños de su propio espacio; dueños de su territorio al que le dan el significado. Por ende, a ellos también se les debería conceder por derecho participar en la toma de decisiones; desde su perspectiva se reconoce el valor de la tierra, la Madre Tierra, pues genera un sentido de sostenibilidad; no obstante, les asiste el derecho de participar, de definir los rumbos de su propio territorio.

Cruz Rueda (2008) señala que los reclamos y demandas de los pueblos indígenas, de sus organizaciones y pueblos es la de ser partícipes en el diseño e implementación de planes y programas que les afectan directa e indirectamente. Este tipo de actos se han pronunciado en la década de los noventa e inicios del presente siglo, debido a que se han implementado megaproyectos y no han sido consultados; y si bien es cierto que las consultas son parte de un mandato constitucional (2013), en la realidad no lo son. Así, el ejercicio es relativamente viciado, tal y como lo han sido las elecciones en los tres niveles de gobierno.

Se consulta a los pueblos indígenas en temas de megaproyectos, pero también se debería de hacer en torno a la hechura de las políticas públicas; el fracaso de éstas en su territorio ha generado una desconfianza, tal como lo expresa Cruz Rueda: “La acción y reacción de los indígenas, sus pueblos y organizaciones, también se explica por la relación que el Estado mexicano

ha establecido con ellos, así como con la sociedad mexicana en general” (Cruz, 2008). Producto de una exacerbada marginación y discriminación, la desconfianza tiene un origen histórico. Ellos han sido relegados en muchos de los ámbitos cotidianos. Si bien es cierto que se han instrumentado acciones, estrategias y leyes para atender las demandas de los grupos étnicos, ellos siguen resistiendo y persistiendo en su territorio, que expresa referentes culturales diferentes como un mecanismo de sobrevivencia sociocultural. Sus saberes locales no se articulan con los conceptos y los constructos de un gobierno supranacional, federal y estatal, como lo es la seguridad alimentaria, el desarrollo, entre otros conceptos, que no dialogan con ellos, pues su Bats’i K’op es diferente al nuestro.

El gobierno local tiene una relevancia dentro del Estado nación puesto que permite la extensión del poder central, se genera un mejor control del territorio, facilita la administración y recaudación de impuestos, ensanchamiento del gobierno y vigilancia. Dentro de sus funciones en la actualidad se encuentran: la descentralización de las autonomías —delegación de funciones y división de poder en el territorio—; la democracia, porque guarda relación directa con la ciudadanía y la participación ciudadana; la eficiencia, que tiene que ver con un mejor manejo de los recursos, mejor conocimiento de necesidades y demandas, así como mayores beneficios.

Dentro de sus características se ubican: habilidad para promover la participación ciudadana; provisión de representatividad, responsabilidad y rendición de cuentas; eficiente proveedor de servicios y el reflejo de una identidad común de sus ciudadanos, tal y como se expresa en el municipio de Huixtán, Chiapas, donde la expresión territorial del municipio se traduce como rural. Así, sus principales características se han observado en el análisis regional: cuenta con menos del 30% de la población nacional, ha tenido diversos tipos de gobierno —con procesos de indianización y desindianización —, riqueza cultural, étnica, alimentaria —la mayoría se reconoce como indígena—, alejada del desarrollo nacional, políticas de campo rezagadas y pobreza; así como otras necesidades de salud, educación, comunicación, etcétera. Su participación es nula en la hechura de políticas públicas que operan en su territorio; situación que se evidencia en la investigación.

Administración pública es otro elemento de análisis; existen intentos que buscan trasladar el tema de la Reforma del Estado sólo al campo del sistema político. Es un avance en el sentido

que trata de recoger la pluralidad de actores sociales como corresponsables de los asuntos públicos. Queda la duda de si sería deseable incorporar a la ciudadanía como perspectiva, porque es a través de ella que podría darse cuenta de los límites cambiantes de la política. Así, la modernización política implica actuar en favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.

Se sugiere que mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.

El diálogo entre los saberes locales y globales; no existe; la visión de mercado de las grandes empresas que se mueven alrededor del mundo; tiene una lógica de competencia voraz y excluyente; en tanto los saberes locales, culturales se resisten a la homogenización cultural. Por otro lado, el concepto de SA está en función de procesos históricos, de los regímenes alimentarios que han orquestado las grandes potencias mundiales. Levario Flores (2018) señala: Se da una discusión teórica del concepto de SA, como discurso que, diseminado esencialmente por la FAO, pretende dar legitimidad al orden impuesto por el sistema capitalista mundial en la producción, suministro y comercio de los alimentos a nivel mundial, y que, a su vez, asegura su propia reproducción.

En este proceso se reconoció que el problema de la alimentación era responsabilidad común de todas las naciones, y acordaron cooperar para poder alcanzar el objetivo de una seguridad alimentaria (SA), cuya definición: la disponibilidad en todo momento de los suministros mundiales adecuados de alimentos básicos, principalmente cereales, a fin de evitar la escasez aguda de alimentos en caso de malas cosechas generalizadas o desastres nacionales, sostener una expansión constante de la producción y el consumo y reducir fluctuaciones de la producción y los precios (Shaw, 2007).

Entonces, la hechura de políticas alimentarias, debería de ser desde la complejidad del territorio, desde los propios actores, se requiere de políticas públicas territoriales y participativas; lejos del centralismo, planeación y administración pública de un solo individuo y sus instituciones.

Algunos autores, como Mballa y González (2017); argumentan que es necesario abordarla desde la complejidad; y señalan: En efecto, los problemas públicos —pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo— en varios países de América Latina, Asia y África, principalmente, no encuentran soluciones integrales porque no son analizados desde su complejidad, por lo cual, las soluciones a esos problemas públicos resultan fragmentadas y, a veces, inoperantes (Mballa, L. y González, L., 2017).

A nueve años de la instrumentación de políticas públicas para atender el fenómeno de la alimentación, el Estado mexicano, reconoce la necesidad de agregar constitucionalmente como un problema público el derecho a la alimentación, una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en todo tiempo; por tanto, tiene la obligatoriedad de garantizar, respetar y promover el derecho a la alimentación. Se muestra un avance en este proceso; sin embargo, no es suficiente. Enmarcarlo dentro de la constitución y el reconocimiento como un derecho humano no ha garantizado en términos reales cumplir con estos dos preceptos.

El mercado sigue jugando un papel relevante en la oferta y demanda de alimentos e impacta su disponibilidad. Dentro de la accesibilidad física a los mismos está además la falta de oferta suficiente, el transporte para su movilización —para la compra y venta—, además del precario ingreso de las familias de las regiones, que históricamente siguen siendo vulnerables en términos alimentarios, económicos, sociales, políticos y culturales. Su condición no permite acceder de manera constante a los alimentos. En términos de calidad, va implícita la pobreza, la carencia de servicios como el agua, la vivienda, etcétera.

Ante un contexto complejo, el Estado mexicano deberá de planificar desde las especificidades territoriales, como los referentes culturales diversos, que le permitan entender y comprender cómo se expresa el problema en el territorio, privilegiar el diálogo y acuerdo entre los actores involucrados, la transparencia de los recursos, promover la autonomía y libre determinación de los pueblos, para construir la paz y la dignidad; los pueblos originarios resisten y persisten en conservar lo que les pertenece.

Bibliografía

- A. Mares, M. (6 de agosto de 2021). *México: aumenta y agobia la pobreza*. Obtenido de El Economista: <https://www.economista.com.mx>
- Acosta, M. (1986). *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Aguilar Astorga y Lima Facio. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996c). *La implementación de las políticas públicas (colección de antologías de política pública. Vol. IV)*. México: Porrúa.
- Aguilar, F. L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39, Oct. 2007*, 1-29.
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y Administración pública*. México: FCE.
- Aguilar, V. (2003:47). *Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1993). *Antologías de Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, M. (2020). *Derecho Internacional de Derechos Humanos*. México: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=452&Itemid=250.
- Arana, J., Meilán, J., Gordillo, F., & Carro, J. (2010). Estrategias motivacionales y de aprendizaje para formentar el consumo responsable desde la escuela. *Revista Electrónica de Motivación y Emoción*, 19-39.
- Araya, Valeria; Alfaro, Manuela; Andonegui, Martín. (2007). Constructivismo: orígenes y perspectivas. *Laurus, vol. 13, núm. 24, mayo-agosto*,, 76-92.
- Arroyave, A. S. (enero-julio 2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y Desafíos . *Forum*, 17.
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Apuntes Didácticos: El Entorno de las finanzas públicas*. México: Auditoría Superior de la Federación.

- B. Leticia, P., & y Chacón, K. (2016). *Apuntes. Los estudios regionales: transdisciplina y regionalización*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Banco Mundial. (1999). *World Development Report 1990: poverty*. Washington DC: : Banco Mundial).
- Banco Mundial. (14 de octubre de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de Entendiendo a la pobreza: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el analisis de politicas públicas. Un manual para la práctica*. México: Coelgio de Mexico (CIDE).
- Basú 1977, citado et. al Lahera, Eugenio. (2005). *Del dicho al hecho, cómo implementar las políticas públicas*. Chile.
- Bazán Ojeda, A., Quintero Soto, M. L., & Hernández Espitia, A. L. (2011). Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. *Quivera, vol. 13, núm. 1, enero-junio*, , pp 207-219.
- Berthelot, J. (2000). *Sociologie, Epistemologie d'une discipline*. Bruselas: De Boeck.
- Boudeville, J. R. (1968). *Vespace et les pôles de croissance*. Paris; Francia: Universitaires de France, Colección Bibliothèque.
- Boulding, K. (1966). The Ethics of Rational Decision,. *Management Science, vol. 12, Series B*.
- Bourdieu, P. (1996). *Espacio social y poder simbólico*”. Barcelona, Espana: Guedisa.
- Bread for the World. (20 de abril de 2022). *¿Quiénes sufren hambre?* Obtenido de Bread for the World : <https://www.bread.org/es/quienes-sufren-de-hambre>
- Burguete Cal y Mayor, A. (2011). Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina. *Revista Pueblos y fronteras digital v.6, n.11, junio-noviembre* , 38-88.
- Burguete, C. A. (2008). Pueblos indígenas y estado-nación: desencantos de una "nueva relación". En X. Leyva, A. Burguete, & S. (. Speed, *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia una investigación co-labor* (págs. 9-58). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Caligaris, A. M. (2007). Conflicto, etnicidad y genero en la política interna de San Pedro, Chenalhó, Chiapas. *Sociológica, 22-63*.

- Calva, J. L. (1993). *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, México. Google .
- Cano Flores; Olivera Gómez; Oliva Zárate,. (2016). *La Planeación del Desarrollo en México: Análisis al Contexto de Logros*. Varacruz, Veracruz: Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA).
- Cantamutto, F. (2013). Sobre la noción del Estado en Marx, un recorrido biográfico-teórico. *Eikasia*, 99-115.
- Carbonell, M; y Rodríguez P. (2012). ¿Qué Significa el Derecho a la Alimentación? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. UNAM, pág. 1063-1078.
- Cárcamo, R. W. y Álvarez, A. (2014). La seguridad alimentaria y las políticas públicas. Una visión conceptual. *Sociedades Rurales, producción y medio ambiente Vol. 14, núm.27*, 97-126.
- Cárdenas, L. (1978). *Palabras y documentos públicos de ... Mensajes, discursos, Mensajes, discursos, 1928-1940*. México: Siglo Veintiuno.
- Cardoso, B. M. (2013). Las políticas públicas: los debates de su analisis y evaluación. *Andamios (número 10. volumen 10)*, 39-59.
- Cardozo, B. M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Angel Porrúa y CONOCER, Camara de Diputados LIX Legislatura.
- Cavalli Sforza, L. (2007). *La evolución de la cultura*. Barcelona, España: Anagrama, S.A.
- CEDRSAA. (2019). *El Derecho a la Alimentación en México: Políticas Públicas, Autosuficiencia, Calidad y Nutrición*. México: Camara de Diputados LXIV Legislatura.
- CEDRSSA. (2009). *Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria* . México: Camara de Senadores.
- CEDRSSA, C. d. (2011). *CEDRSSA*. México: CEDRSSA.
- CEPAL. (2011). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA-GSH). Eva-luación de Impacto (Volumen I) y Evaluación de Consistencia y Resu*. CEPAL.
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cobb Ross y Ross Howard. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Politica Science Review*, 70(1),, 126-138.

- Cohen, Lous & Manion, Lawrence. (1999). *“Estudio de casos” en Métodos de investigación educativa Trad. Francisco Agudo López*. Madrid: Editorial Muralla, S.A.
- Coll, M. F. (2020). *Región Cultural*. . México: Economedia.
- CONAPO. (2011). *Concepto y dimensiones de la marginación* . México: CONAPO.
- CONAPO. (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: Colección: Índices Sociodemográficos, Consejo Nacional de.
- CONAPO. (2016). *Indice de marginación*. México: Gobierno de México.
- CONEVAL . (2016). *Pobreza en México 2008-2016*. México: CONEVAL .
- CONEVAL. (2015). *Pobreza alimentaria*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2018). *¿Qué funciona y qué no en seguridad alimentaria?* México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. México: CONEVAL 2019.
- CONEVAL. (2020). *Avances y retos del Programa Producción para el Bienestar*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2020). *Evaluación de Diseño Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa producción para el bienestar*. México: CONEVAL 2020.
- CONEVAL. (2020). *Medición de Pobreza*. México.: CONEVAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Costé, R. (1967). *Moral intencional*. Barcelona, España: Herder. .
- Cruz, P. Juan, Rodriguez, P.P. y Larrañaga. M. P. (2019. Pp.13-15). *Derechos económicos una aproximación conceptual*. Ciudad de México: LC/MEX/TS.2019/15.
- Cruz, R. E. (3(5) de 2008). Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del convenio 169 de la OIT: el caso mexicano. *Revista Pueblos y Fronteras Digital* 3(5), 1-38 <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2008.5.208>. Obtenido de Revista Pueblos y Fronteras Digital.
- Cruz, V. J. (6 de 04 de 2014). Con Peña, se disparan más de 100% precios de la Canasta Básica. *Proceso*.

- De la Garza, D.; Yllán Ramirez, E. y Barredo, I. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 23, núm. 81,, pp 31-48.
- De la Paz, S. J. (2017). *Introducción a la Administración Pública*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- De la Peña, D. M. (05 de 05 de 2021). Producción para el Bienestar. (S. E. Mora, Entrevistador)
- De la Peña, M. D. (25 de Abril de 2021). ¿Que elementos puede aportar entorno a la sustentabilidad del PESA? (S. Castillo Mora, Entrevistador)
- Decostruyendo la Sociedad Civil en Chiapas. (5 de 9 de 2021). *Decostruyendo la Sociedad Civil en Chiapas*. Obtenido de Libro multimedia que recopila la historia, retos y desafíos de las ONGs y OSC de Chiapas.: <https://www.idesmac.org/ongs/2018/10/25/centro-de-investigacion-y-servicios-profesionales-a-c-ciserp/>
- Delgadillo M.J. y Torres, T. F. . (2011). *Estudios regionales en México : aproximaciones a las obras y sus autores*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas.
- Delgadillo, M. J. (2004). *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México, México*:. México: CRIM-UNAM.
- Delgadillo, M. J., Torres Torres, F., & y Gasca, Z. J. (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas.
- Delgadillo, M. J., Torres, T. F., y Gasca, Z. José. (2001). *Textos breves de economía. El Desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: Universidad Autónoma de México e instituto de investigaciones económicas.
- Demyk, N. (1995, pág 13-30). *Los Territorios del Estado-Nación en América Central*. . San José : Universidad de Costa Rica.
- Diario Oficial de la Federación. (16 de febrero de 2018). *Diario Oficial de La Federación* .
- Diario Responsable. (16 de Octubre de 2020). *Las cifras del hambre duelen en todo el mundo*. Obtenido de responsable.com: <http://diarioresponsable.com/noticias/30090-las-cifras-del-hambre-duelen-en-todo-el-mundo>
- Dogan, M. y R. Pahre. (1991). *L'innovation dans les ciencias sociales*. París : Presses Universitaires de France (versión Kindle/Amazon).

- ENSANUT. (2018-2019). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, resultados nacionales, publicado en el 2020*. México: Disponible en https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf.
- Espinosa, M. A. (26 de junio de 2021). "El PESA en las regiones Tsotsil y Tzeltal, Huixtán, Chiapas. (S. E. Mora, Entrevistador)
- Espinosa, M. A. (26 de Abril de 2021). ¿Cuáles son las debilidades y fortalezas del PESA? (M. S. Castillo, Entrevistador)
- FAO. (26 de Agosto de 2021). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Acerca de: <http://www.fao.org/about/es/>
- Facio, Aguilar Astorga y Lima. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- FAO. (15 de junio de 2013.). <http://www.fao.org/news/story/es/item/178033/icode/>. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- : <http://www.fao.org/news/story/es/item/178033/icode/>
- FAO. (2003). *“El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria”*. Roma, Italia: en línea.
- FAO. (2009). <https://www.fao.org/3/j6285s/j6285s04.htm>. Obtenido de <https://www.fao.org/3/j6285s/j6285s04.htm>.
- FAO. (2009). *LA FAO en MÉXICO más de 60 años colaborando*. México: La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.
- FAO. (2009). *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación 1945–2009*. Obtenido de <https://www.fao.org/3/j6285s/j6285s04.htm>.
- FAO. (2011). *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. Roma: Publicado por el Programa CE-FAO.
- FAO. (2011). *Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos*. Honduras: FAO.
- FAO. (2012). *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma (Italia): FAO.
- FAO. (2015). *70 aniversario de la FAO*. Washigton, USA: <http://www.fao.org/70/1945-55/es/>.
- FAO. (2015). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Los 70 Años de la FAO (1945-2015): <http://www.fao.org/3/i5142s/i5142s.pdf>

- FAO. (2016). *Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar*. Obtenido de Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural: <https://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf>
- FAO. (2020). Obtenido de Hambrewww.fao.org: <https://www.fao.org/hunger/es/>
- FAO. (5 de 05 de 2020). *Programa Especial de Seguridad Alimentaria Centroamerica*. Obtenido de [https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/#:~:text=Inseguridad%20Alimentaria%3A%20Insuficiente%20ingesti%C3%B3n%20de,\(cuando%20sucede%20de%20continuo\).&text=Disponibilidad%3A%20componente%20de%20la%20Seguridad%20Alimentar](https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/#:~:text=Inseguridad%20Alimentaria%3A%20Insuficiente%20ingesti%C3%B3n%20de,(cuando%20sucede%20de%20continuo).&text=Disponibilidad%3A%20componente%20de%20la%20Seguridad%20Alimentar)
- FAO. (2021). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Hambre e inseguridad alimentaria: <http://www.fao.org/hunger/es/>
- FAO México, SAGARPA, UTN. (S/F de S/F de 2013). *revista_pesa*. Obtenido de issuu.com/pesamx/docs/revista_pesa: https://issuu.com/pesamx/docs/revista_pesa
- FAO. SECAM, ICCA, CATIE. (2010). *“Seguridad alimentaria: retos y oportunidades para Chiapas, (proyección del pesa 2011-2012)”*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: FAO, SECAM, ICCA, CATIE.
- FAO-ODS. (2019). *Marco de la FAO sobre pobreza extrema rural: Hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Roma: FAO-ODS.
- FAO-OMS. (2005). *CODEX ALIMENTARIUS*. Roma: FAO/MS.
- Federal, G., & PND. (2013-2018). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*. México: GOBIERNO DE LA REPUBLICA.
- Fernández, R. J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- Flores, D. A. (22 de mayo de 2021). El PESA. (S. Castillo, Entrevistador)
- Flores, M. (2004). Implicaciones de los paradigmas de investigación en la práctica educativa. *Revista Digital Universitaria*, 5, 2-9.
- Fremont., A. (1976). *La region, espace vécu*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Fukuyama, F. (. (2013). What Is Governance? *CGD Working Paper 314*.
- Furet, F. and Ozouf, M. (1988). *Dictionnaire critique de la Révolution française, article “Droits de*. Paris.

- García Olmedo, F. (2015). Geografía e Historia mundial del hambre (1990-2015). *Dendra*, 1-8.
- García, J. J. (2006). *Geografía Regional*. En A. Lindón, & D. Hiernaux, *Tratado de Geografía Humana* (págs. 25-70). España: España: Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gergen, K. (2007). *Constructivismo Social, aportes para el debate y la práctica*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Giménez, G. (2004). Pluralidad y unidad de las ciencias sociales. *Estudios Sociológicos* vol. XXII, núm. 2, mayo-agosto, , 267-282.
- Giménez, G. (2007). *Cultura, identidad y metropolitanismo global, en Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*. Ciudad de México:: CONACULTA.
- Giménez, Gilberto. (2007). *Cultura, identidad y metropolitanismo global, en Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*. Ciudad de México: Fernández.
- Gobierno de la República, Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural. (marzo de 2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/625742/PO_PPB_2021_1RA_MOD_12marzo2021_FIRMADO.pdf. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/625742/PO_PPB_2021_1RA_MOD_12marzo2021_FIRMADO.pdf: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/625742/PO_PPB_2021_1RA_MOD_12marzo2021_FIRMADO.pdf
- Gobierno de la República, Secretaria del Bienestar. (2021). Obtenido de Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2021: Chiapas: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/610699/Informe_anual_2021_07_Chiapas.pdf
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. México: Gobierno de la República .
- Gobierno de México y SADER. (s/m de s/m de 2019, pp19). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435862/AutosuficienciaAlimentaria_5022019__2_.pdf. Obtenido de <https://www.gob.mx/agricultura>.
- Gobierno de México, Secretaría del Bienestar. (2022). *Secretaría del Bienestar*. Obtenido de Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/698019/07_038_CHIS_Huixta_n.pdf
- Gobierno Vasco. (2012). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, Plan de Innovación Pública*,. Gobierno Vasco: Gobierno Vasco.

- Gobierno Vasco, D. d. (2012). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, Plan de Innovación Pública*,. Gobierno Vasco: Gobierno Vasco.
- Gómez López, R. (12 de Mayo de 2021). ¿Cómo era antes la producción de alimentos? (S. E. Castillo Mora, Entrevistador)
- Gómez, G. J. (17 de mayo de 2021). "Comercialización de productos PESA". (S. E. Mora, Entrevistador)
- Gómez, L. R. (14 de 05 de 2021). Producción para el Bienestar y el sistema alimentario local. (S. E. Mora, Entrevistador)
- González, A. (2003). Los paradigmas en las ciencias sociales. *Islas 45. octubre-diciembre*,, pp. 125-135.
- González, H. A. (17 de mayo de 2021). Proyecto: Granja de aves ponedoras. (S. C. Mora, Entrevistador)
- Greene, J. C. (2007). Mixed methods in social inquiry. *Handbook of mixed methods in social and behaviural reeserch*, 91-110.
- Guardamagna, M. y Reyes, Malena. (2019). El desafio de la implementación de políticas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad Y territorio, Vol. XVIII, núm. 59*, 1003-1033.
- Guba y Lincoln. (1994). *Handbook of Qualitative Research, de NormanDezin y Ivonna*. London.
- Guba, E. y Lincoln,. (1994). Paradigmas en pugna en la investigación cualitativa. *Handbook of Qualitative Research*, pp. 105-117).
- Guerrero, O. (-2. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Estado, Gobierno y Gestión Pública, núm. 13, Universidad de Chile*, 5-22.
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapara , J.S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho (8)* , 333-351.
- Guzmán, Mendoza C.y Angarita, Escolar N. (2015). *Las políticas públicas: cuadernos de notas*. Barranquilla, Colombia: Universidad de Norte.
- H. Cámara de Senadores. (1998). *El Federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. México.: LVI Legislatura del Senado de la República.

- Hacienda del Estado de Chiapas. (2009). *Atención a los 28 con menor índice de desarrollo Humano*. <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2009/TomoI/Municipios2.pdf>: Hacienda del Estado.
- Hall, P. (1993). Paradigmas de políticas, aprendizaje social y el estado: el caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña. *Politica comparativa*, vol. 25, número 3, 275-296.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metología de la investigación*. México: Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Hernández, A. (20 de mayo de 2021). Proyectos del PESA. (S. E. Mora, Entrevistador)
- Hernández, G. (1999). EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales*, 89-91.
- Holmes, Stephen y Sunstein,. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos (Siglo 21 Editores, Buenos Aires) 262 páginas, p. 31*. Buenos Aires: Siglo 21.
- Huertas Ramos, J. (2017). La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica. *Administración y Desarrollo* 47(2), 10-22.
- INEGI. (enero- mayo 2017). Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica. *En números, documentos de análisis y estadística, Vol. 1, Núm. 8, , 60*.
- INSP, I. N. (2007). Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México. *SciELO, México*.
- Isserman, A. (2001). *Regional Science International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*,. Oxford: Elsevier.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2002). *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Vol. I, Letras A-B*. UNAM, México: Editorial Porrúa. UNAM. México, 2002. Págs. 168 y 169.
- José, P. (8 de Mayo de 2021). ¿De Funcionario Municipal a Evaluador del PESA? . (S. Castillo Mora, Entrevistador)
- Kuhn, T. (1975). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, México 1975.
- Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas públicas? *Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago*, (págs. 1-15). Santiago de Chile.

- Lakatos, I. (1978). *La Metodología de los Programas de Investigación*. Madrid: Alianza.
- Laparra, G. (2010 de octubre de 2010). *Slideshare*. Obtenido de Discurso y metodología PESA: <https://es.slideshare.net/GeorginaLaparra/discurso-y-metodologia-pesa-vr-280708>
- Levario Flores, A. E. (2018). *La seguridad alimentaria como guía de política pública en México, evaluación cualitativa del Caso de la Ciudad de México*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A. C.
- Levario, F. A. (2018). *La seguridad alimentaria como guía de política pública*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A.C.
- Lipton, M. y. (1995). "Poverty and policy" en Behrman, J. y. Srinivasan, T. *Handbook of development economics*. (Amsterdam: North Holland).
- Lopera, M. M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Rev. Geren. Política, Salud, Bogotá Colombia 13(26)*, 28-43.
- López Salazar, Ricardo; Gallardo García, Enrique David. (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Revista Estudios Socio-Jurídicos, 17(1)*,., 13-41.
- López, E. (2011 de Mayo de 2021). Regionalización y Microrregionalización . (S. Castillo Mora, Entrevistador)
- López, H. E. (12 de mayo de 2021). El Pesa y su microrregionalización. (S. E. Mora, Entrevistador)
- Luhmann, N. (1997). *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Santiago de Chile: Anthropos.
- Luján, D. (2017). Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto. *Rev. Hist., N° 24, vol. 2, julio-diciembre* , 145-174.
- Made for Minds*. (11 de 03 de 2021). Obtenido de <https://www.dw.com/es/onu-30-millones-de-personas-a-un-paso-de-sufrir-de-hambruna/a-56845013>
- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México*. México, D.F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas Públicas*. México: Fondo de la Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas Públicas*. México: Fondo de la Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Martín Pérez, J. M. (2014). La reindianización del gobierno municipal en Huixtán: Cambios, persistencias y resistencias en un municipio de Los Altos de Chiapas. *Revista pueblos fronteras digital*. vol.9 no.17 San Cristóbal de Las Casas enero/junio , <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2014.17.59>.
- Martínez, M. (17 de mayo de 2021). Evaluación de sostenibilidad del Programa PESA. (S. C. Mora, Entrevistador)
- Martínez, P. M. (22 de mayo de 2021). Entrevista sobre el programa PESA. (C. Mora, Entrevistador)
- Mateo, R. J.M y Bollo, M. M. (2016). *La región como categoría geográfica*. México: Universidad Autónoma de México y Centro de investigaciones en geografía ambiental.
- Mazurek, H. (2009). *Espacio y territorio: Instrumentos metodológicos de investigación social*. Marseille: IRD Éditions, Edición Impresa/La nacion.
- Mballa, L. y González, L. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones, problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración P. Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 27, julio-diciembre, 97-121.
- Mballa, Louis Valentin y González López, Carlos. (2018 vol. XV (27)). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones, problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública,. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*,, 97-121.
- McMichael, P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México : MAPorrúa.
- Mejía, J. J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Universidad Pontificia Bolivariana. Analecta*. 2 (3) , 141-164.
- Mejía, Garza R. M. y Rojas, Zamudio Laura P. (2018). *Federalismo (s) el rompecabezas actual*. de México: Fondo de la Cultura Económica.
- Merino, M. (2009). *Los Programas de subsidios al campo, las razones y sinrazones de una política mal diseñada*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Merino, M. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones*. México: FCE, CIDE.

- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la soluciones de problemas públicos*. Ciudad de México, México: CIDE.
- México, H. d. (2015). *Turrent, Diaz Eduardo*. México: Banco de México.
- Miklos, T. (2000). *Criterios básicos de planeación*. México: Siglo XXI Editores-IFE.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. *Cuadernos de Administración*, vol.20 no.33, pp., 323-335.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Barcelona, España: Paidós.
- Morin, E. (2001). *El paradigma de la complejidad, en: Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Morin, E. (2007). *Introducción al pensamiento complejo*. España: Guedisa.
- ONG Acción Contra el Hambre. (20 de abril de 2022). Obtenido de <https://www.accioncontraelhambre.org/es/que-hacemos>
- Organizacion de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. (26 de agosto de 2021). *FAO*. Obtenido de A cerca de: <http://www.fao.org/about/es/>
- Ornelas, J. (2014). *Teorias y técnicas para el análisis regional*. Puebla, Puebla: El Errante Editor, S.A. de C.V.,.
- Ornelas, J. (2014). *Teorias y técnicas para el análisis regional*. Puebla, Puebla: El Errante Editor, S.A. de C.V.,.
- Ortiz, A., Vázquez, V., Montes, M. (2005). La alimentación en México: enfoques y visión a futuro. *Estudios Sociales*, vol.13 (25).
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia*. Barcelona: Paidós.
- Pacheco, B. M. (2018). La importancia del manejo de las políticas públicas y el aporte para el desarrollo de un país. *ecuperado de <https://www.gestiopolis.com/la-importancia-del-manejo-de-las-politicas-publicas-y-el-aporte-para-el-desarrollo-de-un-pais/>*.
- Palacio-Prieto; Sanchez ; Casado; Sancho; Cacho;. (2004). *Indicadores para la Caracterización del Ordenamiento Territorial*. México: INSTITUTO DE GEOGRAFÍA-UNAM y SEDESOL.

- Pazos, Á. (1991). El sentido practico (Tra. Á. Pazos). En P. (. Bourdieu, *El sentido práctico* . Madrid: Taurus.
- Pérez, M. U. (23 de 12 de 2013). Concluyó el Procampo: la mitad de sus recursos fue a manos de agricultores ricos. *La Jornada*, pág. 8.
- PESA/SAGARPA. (2014). “Indicadores de éxito del PESA en terminos cuantitativos y cualitativos. México : <http://www.sagarpa>.
- Peters, B. G. (2012). Governance as Political Theory In D. Levi-Faur, Oxford Handbook of Governance. In D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press., 19-32.
- Pineda, M. M. (1 de Mayo de 2021). ¿Perspectiva metodologica? (S. Castillo Mora, Entrevistador)
- PND, G. F. (2013-2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno Federal <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>.
- PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. N.York: PNUD.
- Presidencia de la República. (25 de julio de 2013). <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/que-es-procampo?tab=>. Obtenido de <https://www.gob.mx/epn>.
- Presidencia de la República EPN. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno Federal.
- Rivera, M. R. (2010). Gobernanza democrática, concepto y perspectivas. *Unidad de gobernabilidad y gobernanza*, 1-30.
- Rivero, C. (2002). El aporte de Edgar Morín al pensamiento social contemporáneo, desde una epistemología de la complejidad. *Salud de los Trabajadores / Volumen 10 Edición Especial N° 1 y 2*, 103-115.
- Rofman, Adriana Compiladora. (2016). *Participación, políticas públicas*. Argentina: Libro Universitario Argentino.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, núm. 33, julio-diciembre, , 67-91.
- Roth, A. (2020). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Univesidad Nacional de Colombia.

- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos,, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas; formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, D. A. (2002). *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, D. A.-N. (2002). *Políticas públicas Formulación, implementación y evaluación*. Bogota, D:C: Ediciones Aurora.
- Rothstein, B. (2013). Conceptualizing Quality of Government. In N. Charron, V. Lapuente & B. Rothstein, *Quality of Government and Corruption from a European Perspective – A Comparative Study of Good Government in EU Regions*.
- Rozga-Luter, Ryszard Edward y Hernández-Diego, Celia. (2010). Los estudios regionales contemporáneos; legados, perspectivas y desafíos en el marco de la geografía cultural. *Econ. soc. territ [online].*, vol.10, n.34, pp.583-623.
- Rózga-Luter; y Hernández. (2010). Los estudios regionales contemporáneos. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. x, núm. 34, 583-623.
- Ruelh, D. (2015). La prevalencia de subalimentación de la FAO y la carencia por acceso a la alimentación del CONEVAL-indicadores centrales para medir la SAN ¿Cuáles son las diferencias? *Boletín SAN Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO en México s/n*, 5-22.
- Sabatier, P. y Mazmanian. D. (1981). *La aplicación de las Políticas eficaces*. Policy Studies Organization series (Unnumbered) ISBN: 0669033111: Lexington Books. pp. 220.
- SADER, MOCYR. (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020. PAG.* . México: SADER. Obtenido de CONEVAL .
- Sánchez González, J. J. (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Sánchez, A. M. (2012. P.49). *Territorio y Culturas en Huixtán, Chiapas*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: Universidad Intercultural de Chiapas.
- Sánchez, G. M. (2015). La dicotomía cualitativo-cuantitativo: posibilidades de. *Campo Abierto*, vol. monográfico, pp 11-30.

- Senado de la República LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez. (2010). *Planes Nacionales Siglo XX y XXI*. México: Senado de la República Instituto Belisario Domínguez.
- Sepúlveda, S. (1997). *Desarrollo Sostenible Microrregional*. . San José : IICA.
- Sepúlveda, S. (2002). *Desarrollo Sostenible Microrregional. Métodos para la planificación local*. . San José: IICA-UNA-CDT.
- Serra Rojas, A. (2002). *Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, Primer curso*. México: Porrúa.
- Shaw, J. D. (2007). *World Food Security. A History since 1945*. New York: : Palgrave McMillan.
- Shaw, J. D. (2007). *World Food Security. A History since 1945*. New York: McMillan.
- Shaw, J. D. (2007.). *World Food Security. A History since 1945. New York*. New York: Palgrave McMillan.
- Simon, H. (1997). *Administrative Behavior*. United States: Free Press.
- Stern, C. (1993). Las regiones y sus niveles de desarrollo socioeconómico. *Colección Jornadas, núm. 72*, 18.
- Tamayo, S. M. (1997). “*El análisis de las políticas públicas*”, *La nueva administración*. Madrid: Alianza.
- Togerson, D. (1985). Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences*. 18, pp. 242 a 262.
- Ton, P. G. (14 de mayo de 2021). Proyecto: Granja de aves ponedoras. (S. C. Mora, Entrevistador)
- Torrens, J. (2020). La nueva gestión pública como metodología de la ciencia política en el diseño de políticas públicas. *Revista Juridica UNAM*, 123.
- Torres, T. F. (2018). *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo*. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Torres, T. F. Trápaga.Y, Delgadillo. M. J. y Gasca. Z. José. (2003). *Seguridad alimentaria : seguridad nacional*. México: CLACSO,http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/iiec-unam/20170526043224/pdf_795.pdf.
- Universal Rights Group, L. A. (2020). *Una guía básica a los sistemas regionales de derechos humanos*. Ginebra, Suiza: Agencia Mydear.

- Universitaria, A. C. (S/f). *Implementación de las Políticas Públicas*. Asturias Corporación Universitaria.
- Universitat Calermany. (7 de Abril de 2022). *¿Qué es la seguridad alimentaria y por qué es importante?* Obtenido de Universitat Calermany: <https://www.universitatcalermany.com/actualidad/que-es-la-seguridad-alimentaria-y-por-que-es-importante>
- Unwin, T. (1995). *El lugar de la geografía*. Madrid, España: Catedrá.
- UTN PESA FAO. (2016). *Metodología PESA FAO*. Obtenido de Manual para agentes de desarrollo rural: <https://www.fao.org/3/i5507s/i5507s.pdf>
- Valencia, A. German y Alvarez, J. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos N° 33*, pp 93-121.
- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos, 33 (julio-diciembre)*, 93-121.
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas núm. 19, enero-junio, 2007*, pp. 127-136.
- Vargas, A. C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas núm. 19, enero-junio*,, 127-136.
- Vasco, G. (2012). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Gobierno Vasco: Gobierno Vasco.
- Vázquez, A. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho, Antioquia, vol. 67. Num. 149*, 243-260.
- Velásquez G. Raúl. (2009. Vol. 20, enero-junio). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, pp. 149-187.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos vol.19 no.38 México jul./dic. 2011ISSN 0188-7653*, pp.39-64.

Anexo 1 Cuadro metodológico

Objetivos Específicos	Instrumento	Teoría de análisis	Unidad de análisis	Elementos de análisis
Analizar el Plan Nacional de Desarrollo desde la perspectiva de los Estudios Regionales	Revisión documental	Paradigma Postpositivista	El Plan Nacional de Desarrollo en su contexto global y regional	<ul style="list-style-type: none"> • La planeación del desarrollo regional en México • Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo • El Plan Nacional de Desarrollo e inserción a una economía global • El Plan Nacional de Desarrollo y políticas públicas de seguridad alimentaria • La transversalidad del fenómeno alimentario • Gobernanza y gestión para el territorio en temas de seguridad alimentaria
Analizar las políticas públicas de Seguridad Alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024	Revisión documental	Paradigma Postpositivista	Plan Nacional de Desarrollo, en el rubro de seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Eje de Políticas públicas en seguridad alimentaria • Transversalidad • Estrategias y programas • Objetivos y metas • Análisis del Plan Nacional de Desarrollo frente al territorio
Determinar el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024	Revisión Documental	Paradigma postpositivista	Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno vasco	<ul style="list-style-type: none"> • El ciclo de las políticas públicas, enfoque y fuentes de información • Naturaleza de la evaluación de las políticas públicas, actores relevantes, principios de evaluación, tipos de evaluación • Fases de evaluación de políticas y programas • Criterios de evaluación:
		Paradigma postpositivista	CONEVAL: Evaluación en función la cuantificación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Informes • Índice de pobreza/marginación • Inseguridad alimentaria • Evaluación y resultados del programa datos nacionales/estatales en temas de seguridad alimentaria
Determinar el impacto de las políticas públicas en seguridad alimentaria establecidas en el plan nacional de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 en las regiones Tsotsil y Tseltal del Municipio de Huixtán, Chiapas	Revisión documental Encuestas Mapeo de actores Entrevistas Visitas domiciliarias Grupos Grupos focales	Paradigma Constructivista	Programa PSAZR Producción para el bienestar	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y metas • Población beneficiaria • Evaluación de impacto desde la sostenibilidad • Temporalidad: Ex post • Cumplimiento de objetivos y metas <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y metas • Población beneficiaria • Evaluación de equidad y eficiencia • Temporalidad: Intermedia • Cumplimiento de objetivos y metas

Anexo 2 Cartas de presentación



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES



Tuxtla Gutiérrez Chiapas, a 7 de mayo del 2021.

Asunto: Carta de Presentación.

A quien corresponda:



El que suscribe C. DR. DANIEL HERNANDEZ CRUZ, Coordinador del Doctorado en Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Chiapas, me permito presentar a la C. MTRA. SILVIA ERNESTINA CASTILLO MORA, alumna del 5º semestre de este programa de Doctorado, con matrícula PS1708, en el área de formación: Políticas Públicas, Derechos Humanos y Sustentabilidad, actualmente se encuentra elaborando un proyecto de investigación, mismo que presentará como tesis doctoral.

Por lo anterior, me permito solicitar muy atentamente su autorización para que la C. Castillo Mora, lleve a cabo el trabajo de campo (aplicación de entrevistas) relativo la investigación académica en temas de Seguridad Alimentaria en el municipio de Huixtán, Chiapas.



Esperando contar con su invaluable apoyo, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE:

"Por la conciencia de la necesidad de servir"



DR. DANIEL HERNÁNDEZ CRUZ
Encargado de Coordinación del Doctorado en Estudios Regionales



C.c.p. Archivo
DHC'oacc

Boulevard los Laguitos 338, segundo piso, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
Teléfono: 961 1250811
www.der.doctorados.unach.mx E-mail asistente.der.unach@gmail.com

Anexo 3 Carta de presentación



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES



Tuxtla Gutiérrez Chiapas, a 7 de mayo del 2021.

Asunto: Carta de Presentación.

A quien corresponda:



El que suscribe C. DR. DANIEL HERNANDEZ CRUZ, Coordinador del Doctorado en Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Chiapas, me permito presentar a la C. MTRA. SILVIA ERNESTINA CASTILLO MORA, alumna del 5º semestre de este programa de Doctorado, con matrícula PS1708, en el área de formación: Políticas Públicas, Derechos Humanos y Sustentabilidad, actualmente se encuentra elaborando un proyecto de investigación, mismo que presentará como tesis doctoral.



Por lo anterior, me permito solicitar muy atentamente su autorización para que la C. Castillo Mora, lleve a cabo el trabajo de campo (aplicación de entrevistas) relativo la investigación académica en temas de Seguridad Alimentaria en el municipio de Huixtán, Chiapas.

Esperando contar con su invaluable apoyo, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE:

"Por la conciencia de la necesidad de servir"

11-05-21
Recibo



DR. DANIEL HERNÁNDEZ CRUZ
Encargado de Coordinación del Doctorado en Estudios Regionales

C.C. Archivo
DHC*oacc

Boulevard los Laguitos 338, segundo piso, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
Teléfono: 961 1250811
www.der.doctorados.unach.mx E-mail asistente.der.unach@gmail.com

Anexo 4 Calendario de actividades en el municipio de Huixtán, Chiapas

|

Huixtán, Chiapas, 11 de mayo de 2021

C. PROFR. JAVIER SEBASTIAN JIMENEZ SANTIZ
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL
PRESENTE.

ATENCION A H. AYUNTAMIENTO MPAL CONSTITUCIONAL
HUIXTAN, CHIAPAS.
PRESENTE

Es por esta vía que me permito saludarlo y agradecer la oportunidad de realizar el trabajo académico sobre Seguridad Alimentaria en como estudiante del Doctorado en Estudios Regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. Asimismo le presento la calendarización de actividades con el objetivo de que se les de aviso a las autoridades de las localidades que serán objeto de estudio y convocar a las beneficiarias del programa PESA.

Comunidad	Fecha	Día	Horario
Carmen Yalchuc	12 de mayo 2021	miércoles	10:00
San Pedro Pedernal	13 de mayo 2021	Jueves	10:00
Los Pozos	14 de mayo 2021	Viernes	10:00
Bazon	17 de mayo 2021	Lunes	9:00
Oquem	19 de mayo 2021	Miércoles	9:00
Shpuilho	19 de mayo	Miércoles	16:00

No omito informar a usted que concluyendo el proceso de investigación se le hará llegar un informe de las actividades realizadas así como los resultados de las encuestas y entrevistas.

Agradeciendo una vez más las atenciones prestadas, hago propicia la ocasión para reiterarle mis consideraciones.

Respetuosamente

Mtra. Silvia Ernestina Castillo Mora

11-05-21
Recibido



COLONIA SAN PEDRO PEDERNAL
MPIO DE HUIXTAN, CHIAPAS

Anexo 7 Canasta básica alimentaria 2012-2018 y 2019-2024

CBA 2012-2018		CBA 2019-2024	
1	Maíz	1	Maíz
2	Azúcar	2	Azúcar
3	Frijol	3	Frijol
4	Arroz	4	Arroz
5	Harina de maíz aceite vegetal	5	Harina de maíz aceite vegetal
6	Aceite vegetal	6	Aceite vegetal
7	Chiles jalapeños, rajas y chipotles	7	Chiles jalapeños, rajas y chipotles
8	Leche en polvo	8	Leche en polvo
9	Atún	9	Atún
10	Sardina	10	Sardina
11	Sal de mesa	11	Sal de mesa
12	Café soluble	12	Café soluble
13	Chocolate en polvo	13	Chocolate en polvo
14	Galletas Marías, de animalitos o saladas	14	Galletas Marías, de animalitos o saladas
15	Harina de trigo	15	Harina de trigo
16	Pasta para sopa	16	Pasta para sopa
17	Avena	17	Avena
18	Lenteja	18	Lenteja
19	Detergente en polvo	19	Detergente en polvo
20	Jabón de lavandería	20	Jabón de lavandería
21	Pasta de dientes	21	Pasta de dientes
22	Jabón de tocador	22	Jabón de tocador
23	Papel higiénico	23	Papel higiénico
		24	Carne de res
		25	Carne de pollo
		26	Carne de puerco
		27	Pan
		28	Huevo fresco
		29	Pescado seco
		30	Agua purificada para leche en polvo
		31	Deshidratados de jamaica y horchata (sin azúcar añadida)
		32	Garbanzo
		33	Chicharos
		34	Frutas (frescas adquiridas en regiones atendidas)
		35	Verduras (frescas adquiridas en regiones atendidas)
		36	Gelatina
		37	Cacahuate
		38	Ajonjolí

Anexo 8 Evidencias fotográficas



Entrevista con el Ing. Dimas de la Peña Montoya,
jefe de SADER, antes SAGARPA

Recuperación de información PESA/PSAZR y Producción para el Bienestar



Entrevistas con Lic. José Pérez Pérez,
ex funcionario público municipal de Huixtán,
Chiapas y evaluador del PESA (CEEA-UNACH)



Entrevista con la Mtra. María Eugenia Pineda Meléndez,
exintegrante de la Unidad Técnica Nacional y responsable del Centro de Evaluación
Especializado Acreditado de la UNACH (CEEA)
(sábado 1 de mayo de 2021. Duración de la entrevista: 26:46 y 6:43 minutos)



Entrevista vía Zoom con el Ing. Juan Salomé Alcocer,
capacitador en metodología PESA (Lunes 19 de abril de 2021. Duración 22:06 minutos)



Entrevista con el Ing. Adolfo Miranda, responsable de la ADR CISCER, S. A.

Anexo 9 Evidencias fotográficas de trabajo de campo

9 de marzo de 2021, primeros acercamientos con los actores sociales



Eshpuilhó, municipio de Huixtán, Chiapas. 20 de mayo de 2021



**Visita domiciliaria a
Cecilia Micaela Martínez Severino**



Visita domiciliaria y entrevista: Angelina González Hernández
Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas 20 de mayo 2021



Grupo focal
Eshpuilhó, Huixtán, Chiapas 20 de mayo de 2021
Lucía Hernández Moshan



Entrevista:

Micaela Martínez, beneficiaria del PESA (Casa entre Bazón y San José Las Flores).

22 de mayo de 2021



Asamblea general,

Oquem, municipio de Huixtán, Chiapas



Visita domiciliaria

Oquem, Huixtán, Chiapas, 24 mayo 2021

Manuela Severino Martínez (Representante de grupo)



Visita domiciliaria

Oquem, Huixtán, Chiapas, 17 mayo 2021

Algunas evidencias fotográficas fueron posibles, dado que se autorizó la toma de fotografías



12 de mayo 2021.

Visita domiciliaria y entrevistas a profundidad



Entrevistas con Autoridades rurales del Programa Producción para el Bienestar

Carmen Yalchuc, Huixtán, Chiapas 14 de mayo 2021



Carmen Yalchuc, Huixtán, Levantamiento de encuestas a beneficiarias PESA

Carmen Yalchuc, Huixtán, 14 de mayo 2021



Entrevista con las autoridades municipales y beneficiarios del programa PESA y Producción para el Bienestar San Pedro Pedernal, municipio de Huixtán, Chiapas, 13 de mayo de 2021



Levantamiento de encuestas del PESA y grupo Focal, San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas 13 mayo 2021



Asamblea general y levantamiento de encuestas

San Pedro Pedernal, Huixtán, Chiapas,

13 mayo 2021



Asamblea general y levantamiento de encuesta

Los Pozos, Huixtán, Chiapas, 13 de mayo de 2021



Grupos focales y entrevista:

Gloria Ton, representante de grupo

Los Pozos, Huixtán, Chiapas, 14 mayo 2021



Visita domiciliaria: traspatio,

Los Pozos, Huixtán, Chiapas, 14 mayo 2021



Entrevista a don Antonio Girón Jiménez y visita domiciliaria a doña María Guzmán Pérez, de la comunidad San José Las Flores, municipio de Huixtán, Chiapas (17 de mayo 2021)

Anexo 10 Evidencia de la evaluación (endógena) Producción para el Bienestar



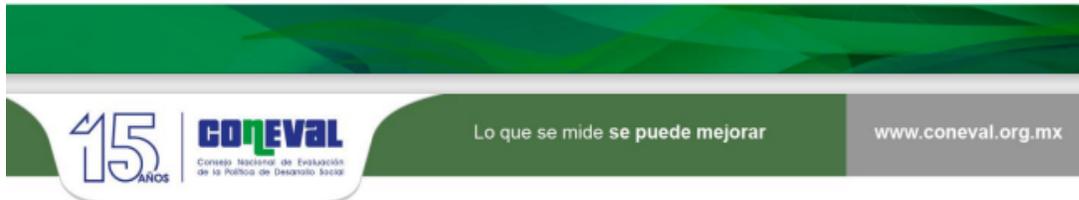
Producción para el Bienestar



Conclusiones

1. El problema o necesidad del PpB efectivamente se formula como una situación que puede ser revertida, pero se establece solamente una causa única y directa, definida por la limitada capacidad de contar con dinero en efectivo por parte de los productores, lo que implica que los productores de pequeña y mediana escala únicamente requieren de recursos económicos para mejorar su productividad. Sin embargo, lo anterior contradice lo señalado en la misma tabla del árbol de problemas de PpB, así como los casos de otros países que se exponen en el Diagnóstico.
2. El Programa cuenta con un Diagnóstico, fechado en julio 2019, que se considera limitado ya que explica que el problema de la productividad se debe a: a) "Insuficiente capital de trabajo..."; b) "Limitado acceso a financiamiento y crédito..."; c) "Escaso acceso y adopción a innovaciones tecnológicas..."; d) "Escaso acceso a servicios y programas...". El diagnóstico podrá ser enriquecido por las siguientes causas: i) por carencia de la disponibilidad de agua; ii) tierras inapropiadas para agricultura; iii) tecnología alta en insumos; y, iv) carencia de programas de mejoramiento genético de semillas para agricultura de temporal.
3. En las ROP 2020, en el objetivo general de PpB, ya no se indica que la falta de liquidez sea la única causa de la baja productividad, por lo que se enmienda el descuido en la definición del problema central del Diagnóstico, y se propone una atención más integral al productor que sólo la transferencia de apoyos directos. No obstante, sólo destina el 2% de su presupuesto para la capacitación y acompañamiento técnico-organizativo, y el 1% para vincular a los productores a esquemas de financiamiento, por lo que no es posible que estos tengan la cobertura que tienen los apoyos directos.
4. El Programa define a su población potencial (PP) como "productores con predios inscritos en el Padrón del Programa PpB", sin embargo, estos productores no necesariamente presentan el problema de productividad que PpB pretende atender. A pesar de tener una estimación de su PP, no cuenta con una metodología para su cálculo y por lo tanto se desconoce el origen de la información. En tanto que la Población Objetivo no está cuantificada y tampoco se tiene una metodología documentada para ello.
5. La premisa en la que se basa la planeación de PpB corresponde más a una búsqueda por la universalidad de atención de los productores con menos de 20 ha de los cultivos definidos por la UR del Programa, mediante el otorgamiento de una transferencia de recursos, que no necesariamente resolvería el problema de productividad de los mismos.
6. El incentivo o apoyo otorgado no considera características sociodemográficas, étnicas o de residencia, ni particularidades de los sistemas de producción de los beneficiarios.
7. El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo, por lo que se estima que hay pocas condiciones para una coordinación territorial entre los apoyos directos, el acompañamiento técnico y organizativo, y la vinculación con estrategias de financiamiento.
8. Los criterios de elegibilidad de los beneficiarios al Programa PpB están claramente especificados en sus ROP 2020: estar registrados en el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural con expedientes completos y actualizados y sin observaciones por parte de SADER. Sin embargo, en ningún documento normativo se establecen los procedimientos que el Programa realiza para seleccionar a sus beneficiarios, por lo que se tiene opacidad en este proceso.
9. El Programa no cuenta con mecanismos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Cuando la UR cuenta con suficiencia presupuestal solicita a los CADER que se ratifique la emisión de los incentivos de los productores que tienen completo su expediente y los apoyos se depositan automáticamente, según las ROP 2020, en las cuentas bancarias de los productores o se emiten órdenes de pago que se entregan a los productores.
10. No está documentado cómo se seleccionan a los beneficiarios para recibir los apoyos directos, por lo que se requiere contar con información adicional (socioeconómica y productiva) de los productores que permita establecer procedimientos apegados a los documentos normativo del Programa, para dar trámite a las solicitudes de apoyo, y de esta forma estar en condiciones de su publicación o distribución entre la población objetivo del Programa.
11. La DGOEP, declara que la base de datos del Padrón de PpB es muy compleja y limitada, por lo que no fue proporcionada al equipo consultor y, en consecuencia, limitó el análisis de las características de la misma; dada su importancia desde muchos puntos de vista, vale la pena considerar su cambio por otra base de datos que tenga la capacidad de agregar más información de los beneficiarios que le permita reconocer a los grupos considerados como "abandonados", quienes debieran constituir su población prioritaria.
12. La MIR tiene una estructura enfocada a la dispersión de los apoyos directos, por lo que se requiere agregar otros componentes para monitorear la capacitación y acompañamiento técnico organizativo y la gestión de esquemas de financiamiento.

Anexo 11 *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Producción para el Bienestar 2019-2020*



V. Recomendaciones

Se reconoce que el primer año de operación de cualquier programa enfrenta retos operativos y administrativos, y en el caso del programa Producción para el Bienestar, no fue la excepción. Bajo este contexto, fue un acierto del Programa retomar el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores del programa ya que este esquema, que había venido funcionando desde varios años antes, contaba con una normatividad probada, la cual era ampliamente conocida por el personal de los CADER y DDR, y por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios y datos personales registrados ya en el padrón de productores, por lo que PpB contó con expedientes en regla de estos productores.

A continuación se presentan las recomendaciones identificadas en esta evaluación que buscan mejorar el diseño y funcionamiento del programa. En particular se enuncian recomendaciones generales que se derivan del hecho de que este programa es de reciente creación y recomendaciones específicas que son concretas al diseño e implementación de esta intervención.

a. Generales

La obligación que tienen los programas de presentar un diagnóstico en su primer año de operación permitió que estos desarrollaran el análisis de su problemática. Sin embargo, con los cambios que se fueron realizando sobre la marcha del Programa, como la inclusión de productores cañeros y cafetaleros cuya problemática es diferente a la planteada inicialmente en el diagnóstico, es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y efectos del problema que desea atender, así como las características de la población que presenta el problema. Por otro lado, el árbol del problema debe considerar un análisis más detallado sobre todo cuando la baja productividad de productores con características y cultivos diferentes puede estar asociada a múltiples factores, por lo que su exploración permitiría identificar si se requieren de apoyos adicionales, incluso dentro del sector. El contar con un buen diagnóstico sirve de base para el diseño y planeación del Programa dado que permitirá establecer el marco operativo del Programa, así como definir mecanismos de focalización a partir de las características de la población y el presupuesto asignado, lo anterior con el fin de poder alcanzar el objetivo del Programa.

Respecto a la población que presenta el problema, en el Diagnóstico se define la población potencial como los productores inscritos en el Padrón de PpB. Sin embargo, la población potencial debe definirse a partir de los productores que presentan los problemas centrales que se busca resolver; mientras que la objetivo debe definirse como un subconjunto de la potencial y en todo caso especificarse a través de características relevantes observables de los productores. Por su parte, la población atendida se debe definir como los productores que efectivamente reciben los apoyos. Lo anterior puede servir de base para desarrollar una estrategia de cobertura y focalización más adecuada y eficiente.

Con la partición de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, que son coordinadas