

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL**



**TESIS:**

**“El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, una estrategia global para la construcción de capacidades técnicas y funcionales de los productores campesinos en México y Guatemala”**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:**  
**DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL**

**PRESENTA:**

**ARTURO CÉSAR LÓPEZ GARCÍA**

**DIRECTORA DE TESIS:**

**DRA. MARTHA CECILIA JARAMILLO CARDONA**

Tijuana, Baja California, Mayo de 2017

**Tesis presentada el 16 de mayo de 2017  
ante los siguientes sinodales:**

**Dra. Ana Bárbara Mungaray Moctezuma**  
*FEYRI- UABC*

**Dra. Martha Cecilia Jaramillo Cardona**  
*FEYRI- UABC*

**Dr. David Rocha Romero**  
*FEYRI- UABC*

**Dra. Rosa María González Corona**  
*FHYCS- UABC*

**Dr. Vicente Sánchez Munguía**  
*EL COLEF*

**Directora de Tesis:**

**Dra. Martha Cecilia Jaramillo Cardona**

## Dedicatoria

*A los campesinos de América*



© Códice florentino

## **Agradecimientos**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo brindado en esta faceta como estudiante de posgrado. Por la beca de manutención recibida estos últimos años, así también por las facilidades otorgadas para realizar la estancia de investigación en la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A la Universidad Autónoma de Baja California, en particular a la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, por permitir alcanzar este importante objetivo en mi vida profesional.

A la coordinación del DEDG, por su compromiso y facilidades brindadas durante estos años como estudiante. Así como a todos los profesores de la planta núcleo, con quienes tuve la dicha de compartir aprendizajes. Sus enseñanzas han sido factor clave para culminar este proyecto.

En especial agradecimiento a la Dra. Martha Cecilia Jaramillo Cardona, quien con su paciencia, conocimiento, compromiso y responsabilidad ha logrado dirigir de manera armoniosa este velero. Infinitamente honrado y agradecido.

A los doctores Vicente Sánchez, Rosa María González, Ana Bárbara Mungaray y David Rocha, quienes se tomaron el tiempo de leer y aportar de manera generosa sus contribuciones para mejorar este trabajo.

De manera significativa a las autoridades, profesores y nuevos amigos del Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quienes me arroparon, y me permitieron lograr de manera exitosa el trabajo de campo en la región ch'ortí.

Con especial agradecimiento al ingeniero Baltazar Moscoso, representante de la FAO en Guatemala, de quien tuve la oportunidad de recuperar información valiosa, sus palabras y experiencia, ennoblecieron significativamente este trabajo.

Un agradecimiento muy particular para la maestra Dora Sagastume Lemus, quien ha demostrado ser una persona verdaderamente comprometida con su región, demostrando en todo momento el férreo compromiso para mejorar las difíciles condiciones en que vive la gente de Olopa.

De igual manera a la Agencia de Desarrollo Rural "Por un Futuro con Historia" A. C., y en especial al licenciado Libaldo Ramírez, quien me involucró en su trabajo y me permitió conocer el contexto real en que se desenvuelven los actores rurales en Oaxaca.

A todos y cada uno de los hombres y mujeres participantes en el PESA tanto en la Sierra Sur de Oaxaca como del corredor seco Ch'ortí, quienes se tomaron el tiempo para contribuir de manera valiosa con sus experiencias y saberes. Esa fue la parte más enriquecedora del trabajo.

A mis amigos en Tijuana, quienes estuvieron conmigo en todo este trayecto, motivándome, y algunas veces intercambiando experiencias y gratos momentos *tesísticos*, sosteniendo charlas en torno a la globalización, fronteras, seguridad alimentaria y otros fenómenos sociales. Helí, Marco, Leo, Alejandra y Citlali. Así también a mis amigos en Miahuatlán, su apoyo a distancia fue bien recibido. Sol, Diego, Manny, Tomás y Abad.

Y finalmente a mi familia. En especial agradecimiento a mis padres, por sus oraciones, palabras de aliento y recordarme en todo momento que nada es posible sin la voluntad de Dios nuestro señor.

# Índice general

## Introducción

Planteamiento del problema	3
Pregunta de investigación	7
Objetivo de la investigación	7
Hipótesis de la investigación	8

## Metodología

Tipo de estudio	9
Unidad de análisis u objeto de estudio	9
Unidades de información	10
Instrumentos de trabajo	11
Trabajo de campo	11
Análisis de la información, validez y confiabilidad	12
Modelo cualitativo hipotético- explicativo sobre la evolución e impacto del programa PESA orientado a la construcción de capacidades en dos regiones latinoamericanas	12

## Capítulo I: Políticas públicas y construcción de capacidades: elementos claves para el desarrollo territorial en los contextos rurales

1.1 Las teorías del desarrollo económico, social y territorial. Entrecruces y divergencias	22
1.1.1 Desarrollo económico	22
1.1.2 Desarrollo social	23
1.1.3 Desarrollo territorial	25
1.2 Enfoque de capacidades	35
1.3 Política pública y social	44
1.3.1 Los modelos de políticas públicas	47
1.3.2 Bienestar social	48
1.4 Las organizaciones productivas comunitarias	49
1.4.1 Organizaciones productivas	51
1.4.2 Autogestión comunitaria	54
Conclusiones del capítulo	56

## Capítulo II: Políticas sociales en América Latina. Estrategias globales de combate a la pobreza con énfasis en la seguridad alimentaria

2.1 Concepto y enfoques de pobreza	59
2.2 El problema de la pobreza en América Latina	62
2.2.1. Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina	65
2.3 Los objetivos del milenio y los programas sociales con énfasis en la pobreza alimentaria en América Latina	71
2.3.1 La Cumbre mundial sobre la alimentación y los objetivos del milenio: antecedentes	72
2.3.2. Los Programas Seguridad Alimentaria de la FAO: una mirada a sus orígenes	76
2.3.3 Objetivos generales de los PESA	77
2.3.4 Metodología FAO de los PESA	79
Conclusiones de capítulo	83

### **Capítulo III: Diseño y operación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México y Guatemala**

3.1 El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en México _____	85
3.1.1 Antecedentes de la lucha contra la pobreza en México _____	85
3.1.2 Antecedentes del PESA en México _____	87
3.1.3 La institucionalización del PESA en la agenda pública mexicana _____	88
3.1.4 Actores involucrados _____	91
3.2 El Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala _____	92
3.2.1 Antecedentes de la lucha contra la pobreza en Guatemala _____	92
3.2.2 Antecedentes del PESA en Guatemala _____	93
3.2.3 La institucionalización del PESA en la agenda pública guatemalteca _____	94
3.2.4 Actores involucrados _____	96
Conclusiones _____	97

### **Capítulo IV: El PESA y la construcción de capacidades en las regiones Sierra Sur de Oaxaca y Ch'ortí en Chiquimula**

4.1 Regiones Sierra Sur y Ch'ortí: dos escenarios latinoamericanas en contexto _____	99
4.1.1 La región Sierra Sur de Oaxaca. Montañas, pobreza e inseguridad alimentaria _____	99
4.1.2 La La región de Copán- Ch'ortí. Un escenario de pobreza extrema en el oriente de Guatemala _____	108
4.2 Los Programas de Seguridad Alimentaria en acción en las regiones Sierra Sur y Ch'ortí. Dimensiones de análisis _____	121
4.2.1 Fase de operación del PESA y procesos de capacitación en las comunidades de estudio _____	122
4.2.2 Construcción de capacidades técnicas y funcionales _____	141
4.2.3 Incidencia en el territorio desde un enfoque territorial _____	162

### **Capítulo V: Conclusiones generales \_\_\_\_\_ 170**

<b>Anexos _____</b>	<b>181</b>
Anexo número 1 _____	181
Anexo número 2 _____	181
Anexo número 3 _____	181

### **Fuentes \_\_\_\_\_ 181**

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución de las entrevistas aplicadas _____	9
Cuadro 2. Operacionalización de las variables _____	16
Cuadro 3. Cuadro de escalas _____	17
Cuadro 1.1. Factores del desarrollo territorial propuestos por Boisier _____	25
Cuadro 1.2. Principios del enfoque Desarrollo Territorial _____	30
Cuadro 1.3. Componentes del Desarrollo Territorial _____	32
Cuadro 1.4. Dimensiones del bienestar _____	47
Cuadro 2.1 Enfoques del concepto de pobreza _____	59
Cuadro 2.2 Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina ____	
Cuadro 2.3 Los siete compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación _____	72
Cuadro 2.4 Los objetivos de desarrollo del milenio _____	73
Cuadro 2.5 Objetivos específicos del PESA _____	76
Cuadro 2.6 Etapas de los programas PESA _____	79
Cuadro 3.1 Actores involucrados en el programa PESA México _____	90
Cuadro 3.2. Pobreza urbana y rural en Guatemala en el año 2000 _____	92
Cuadro 3.3. Pobreza por grupo étnico en Guatemala en el año 2000 _____	92
Cuadro 3.4 Principales políticas públicas en materia de SAN en Guatemala _____	94
Cuadro 3.5 Actores participantes en el PESA Guatemala _____	95
Cuadro 4.1. Distribución de la población en Santo Tomás Tamazulapan, 2010 _____	102
Cuadro 4.2. Situación de escolaridad en Santo Tomas Tamazulapan, 2010 _____	103
Cuadro 4.3. Distribución de la población en Santa Lucía Miahuatlán, 2010 _____	104
Cuadro 4.4. Condición de la población hablante de lengua indígena y español en Santa Lucía Miahuatlán, 2010 _____	
Cuadro 4.5. Situación de escolaridad en Santa Lucía Miahuatlán, 2010 _____	105
Cuadro 4.6. Distribución de la población en San Jerónimo Coatlán, 2010 _____	107
Cuadro 4.7. Situación de escolaridad en San Jerónimo Coatlán, 2010 _____	108
Cuadro 4.8. Distribución de la población en Jocotán, 2009 _____	112
Cuadro 4.9. Tasa de cobertura educativa en Jocotán _____	113
Cuadro 4.10. Diez primeras causas de morbilidad general en Jocotán _____	
Cuadro 4.11. Diez primeras causas de morbilidad general en Olopa _____	
Cuadro 4.12. Distribución de la PEA en Olopa _____	118
Cuadro 4.13. Buenas prácticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la agricultura familiar en la región ch'ortí _____	
Cuadro 4.14. Buenas prácticas para la seguridad alimentaria en la Sierra Sur de México__	
Cuadro 4.15. Asociaciones registradas en la region ch'ortí _____	148
Cuadro 5.1. Matriz de resultados _____	174

## Índice de figuras

Figura 1. Fases del programa _____	4
Figura 2. Forma de operación del PESA de acuerdo con la FAO _____	12
Figura 3. Dimensiones de análisis para el desarrollo de capacidades _____	13
Figura 1.1 Principales elementos integrantes del Desarrollo Territorial _____	26
Figura 1.2. Componentes del Desarrollo Territorial _____	31
Figura 1.3. Dimensiones de empoderamiento de Rowlands _____	39
Figura 1.4. Factores estratégicos para el fortalecimiento de capacidades _____	41
Figura 2.1 Metodología FAO _____	77
Figura 2.2. Herramientas de la metodología FAO _____	78
Figura 4.1. Localización del área de estudio _____	100
Figura 4.8 Localización del área de estudio _____	110

## Índice de gráficos

Gráfico 2.1. Porcentaje de población en América Latina y el Caribe que vive con menos de dos dólares por día 2000- 2007 _____	61
---	----

\* \* \*

## **Siglas, abreviaturas y acrónimos**

A.C.	Asociación Civil
Acocarq	Asociación Comunidad Campesina de las Aldeas El Rincón y Los Cimientos
Adecro	Asociación de Desarrollo Comunitario Empresarial del RODEO
ADEGO	Asociación de Desarrollo Comunitario Granero de Oriente
Ader	Asociación de Desarrollo Rural
Adic	Asociación para el Desarrollo Integral Q-ANIL
Adicap	Asociación Agrícola para el Desarrollo Integral Comunitario La Paz
Adisque	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible de Quezaltepeque
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agricos	Agricultores del Cono Sur
AL	América Latina
AMCO	Asociación de Mujeres Campesinas de Oriente
Amepao	Asociación de Asociación Nim Ixum Maiz. Grandes, Pequeños y Medianos Productores de Oriente
Ammya	Asociación Municipal de Mujeres Activas Yupana
AMO	Asociación de Mujeres Olopenses
APAC	Asociación de Pequeños Agricultores Comunitarios
APADI	Asociación de Productores Agrícolas para el Desarrollo Integral de Asunción Mita
APALH	Asociación de Productores Agrícolas de la Laguna del Hoyo
APAS	Asociación de Productores Agrícolas del Suchitan
APLAGAQ	Asociación de Productores de Leche Ganaderos y Agricultores de Quezada
Asedechi	Asociación de Servicios y Desarrollo Socioeconómico de Chiquimula
Asejo	Asociación de Semilleristas de Jocotán
Asorech	Asociación Regional Campesina Chorti
Atescatel	Cooperativa Agrícola Integral R.L.
Café	Empresa Asociativa Campesina Asociativa Eca Flor Del Café
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cetrepasa	Centro de Tecnología y Reflexión para la Salud
Chortijol	Cooperativa Chortijol R.L.
CIAT	Cooperativa Integral Agrícola El Trapiche
Comscal	Asociación de Comunidades en Desarrollo
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Cunori	Centro Universitario de Oriente
Digesa	Dirección General de Servicios Agrícolas

ENRDC	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GOP	Grupo Operativo Estatal
Guat.	Guatemala
Hond.	Honduras
Inafed	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INE	Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Ley SAN	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Maga	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Mapama	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PESA México	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria- México
PESAN	Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ProRural	Programa de Desarrollo Rural
Prozachi	Proyecto Zacapa- Chiquimula
RAE	Real Academia Española
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sisan	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
UE	Unión Europea
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unsis	Universidad de la Sierra Sur
Usac	Universidad de San Carlos de Guatemala
UTN	Unidad Técnica Nacional

## **Resumen**

El presente estudio pretende documentar mediante un estudio de caso realizado en dos regiones latinoamericanas, la Sierra Sur de Oaxaca, México y el corredor seco Ch'ortí en Chiquimula, Guatemala, la construcción de capacidades técnicas y funcionales a través de la participación de un grupo de productores en la política global denominada Programa Especial de Seguridad Alimentaria y su incidencia en el desarrollo desde una perspectiva territorial. El estudio de corte cualitativo presenta en un primer momento el sustento teórico a partir de los enfoques de teoría económica, desarrollo social y desarrollo territorial, así como un debate conceptual sobre política pública y el enfoque de capacidades. El estudio expone además un análisis sobre el tema de la pobreza en América Latina y la necesidad de diseñar programas asistenciales con énfasis en la seguridad alimentaria. Respecto al programa PESA se muestra cómo esta política se incrusta en las agendas de trabajo de los gobiernos tanto en México como en Guatemala. La metodología utilizada incorpora un proceso de trabajo tanto documental como en campo, diseñando para esta última etapa una serie de guías de entrevistas, instrumentos que fueron destinados a diversos actores claves en las regiones de estudio. Los resultados se analizaron triangulando la información recuperada en campo con los aportes teóricos y conceptuales. La evidencia ha dejado al descubierto que si bien en los dos países muestran avances de desarrollo de capacidades en los productores beneficiados, el país centroamericano ha superado con gran ventaja a México, quien sólo ha logrado desarrollar en los productores capacidades de tipo técnico, mientras que en Guatemala además se evidencia un fortalecimiento de tipo organizacional.

## **Summary**

The present study intends to document, through a case study carried out in two Latin American regions, the Sierra Sur of Oaxaca in Mexico and the Ch'ortí dry corridor in Chiquimula Guatemala, the construction of technical and functional capacities through the participation of a group of producers in the global policy denominated Programa Especial de Seguridad Alimentaria and its incidence in the development from a territorial perspective. The qualitative study presents at first the theoretical support from the approaches of economic theory, social development and territorial development, as well as a conceptual debate on public policy and the approach of capacities. The study also presents an analysis on the issue of poverty in Latin America and the need to design assistance programs with an emphasis on food security. Concerning to the PESA program, it is shown how this policy is embedded in the work agendas of governments in both Mexico and Guatemala. The methodology used incorporates a documentary and fieldwork process, designing for this last stage a series of interview guides, instruments that were destined to diverse key actors in the regions of study. The results were analyzed triangulating the information recovered in the field with the theoretical and conceptual contributions. The evidence has revealed that while the two countries show advances in capacity development in the beneficiary producers, the Central American country has far outnumbered Mexico, who has only succeeded in developing technical capacities in the producers. In Guatemala there is also evidence of an organizational strengthening.

## **Introducción**

Uno de los grandes retos que enfrenta el tema de las políticas sociales en América Latina es que los programas no contribuyen a la integración de una política de desarrollo, que tenga por objeto la formulación de un proyecto de inclusión integral hacia los intereses de los diversos sectores de la población en situación de desventaja. A pesar de ser proyectos adecuadamente estructurados el problema principal es que debido a su operatividad, terminan siendo programas de asistencia social perdiendo de esa manera su perspectiva de desarrollo. Es decir en América Latina los programas sociales se encargan de brindar soluciones limitadas y de corto plazo, pues en lugar de manejarse como una política de desarrollo territorial, el contexto comunitario se ha limitado a funcionar como un vínculo entre la demanda pública y la oferta institucional (Franco, 1996).

El presente estudio parte como una inquietud por conocer cómo se inserta una política global en la agenda pública de México y Guatemala, lo que pone en evidencia en un momento dado, la grave situación de pobreza y marginación en que se encuentran los diversos escenarios rurales y la incapacidad por parte del estado por brindar solución oportuna a estos problemas, lo que ha orillado a estas naciones a ser sujetos de intervención por parte de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) mediante aportaciones económicas y procesos de enseñanza- aprendizaje.

De este modo, el presente trabajo aborda a grandes rasgos la construcción de capacidades técnicas y funcionales de los campesinos en dos regiones latinoamericanas, mismos que participan en una política global denominada Programa Especial de Seguridad Alimentaria. Si bien el proceso ha sido complejo y extenso, los resultados ponen en evidencia que el programa ha logrado incidir positivamente en la generación de estas capacidades, mediante constantes procesos de capacitación, monitoreo, evaluación y retroalimentación, lo cual no sólo se refleja en la transformación de sus prácticas cotidianas, sino además en la generación de alimentos para autoconsumo, y en diversos casos en la comercialización de sus productos en mercados a diversas escalas.

Este trabajo se encuentra estructurado por un apartado introductorio y cinco capítulos. En la introducción se expone el planteamiento del problema, pregunta de investigación, objetivo e hipótesis, así como un apartado metodológico en donde se describen entre otros aspectos, el tipo de estudio, instrumentos de trabajo, etapas de la investigación y análisis de la información.

En relación con el capítulo uno, aquí se lleva una discusión teórica en torno a las diversas teorías y conceptos especializados, que para fines de este trabajo permiten explicar desde estas posturas nuestro problema de estudio, contrastando diversos puntos de vista de los autores para finalmente asumir una posición personal.

En el capítulo dos, se realiza un breve ensayo, en donde se intenta mostrar la situación de pobreza en América Latina y cómo los estados de esta región han puesto en práctica políticas públicas con el fin de brindar una posible solución a estos problemas, situando nuestro foco de atención a los inconvenientes presentados en relación con la inseguridad alimentaria. Se muestra además la intervención de la FAO como organismo internacional a través del Programa Especial de Seguridad Alimentaria, exponiendo sus antecedentes generales, objetivos globales y mecanismos de operación.

El capítulo tres recupera de manera específica al Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México y Guatemala, se presenta de manera descriptiva, un panorama general de la situación de pobreza rural en cada uno de los países, su institucionalización en cada una de las agendas gubernamentales, los objetivos del programa en cada contexto y actores participantes.

El capítulo cuatro corresponde a los resultados, aquí se realiza una exhaustiva revisión de los hallazgos a partir de los objetivos propuestos al inicio del trabajo. Este apartado muestra en un primer momento los contextos en donde se llevó a cabo el estudio, que para fines de este trabajo corresponde a la región Sierra Sur de Oaxaca en México y el corredor seco ch'ortí en Chiquimula, Guatemala. A continuación se exponen los resultados tendientes al proceso de construcción de capacidades técnicas y funcionales en ambas regiones, así como incidencia en la seguridad alimentaria y efectos en la economía local de ambas regiones. El análisis de los resultados se realiza mediante la triangulación de la información, recuperando de manera principal los argumentos de los sujetos entrevistados durante el trabajo de campo. Finalmente

el capítulo cinco ofrece una serie de conclusiones generales del trabajo, así como la prueba de hipótesis al final de este apartado.

## **Planteamiento del problema**

América Latina ha sido estudiada desde diferentes perspectivas, sobresaliendo aquellos relacionados con los temas de pobreza y marginación, poniendo de manifiesto la compleja y extensa brecha de desigualdad que permea aún en diversos pueblos de la región. Bajo este contexto, una de las regiones más azotadas se extiende desde el sur de México, la franja centroamericana y algunas regiones del cono sur del continente. Pueblos caracterizados por la concentración de población indígena en la mayoría de los casos.

Para el caso mexicano en el año 2010, alrededor de 86 millones de personas habitaban en zonas urbanas, y poco más de 26 millones en las áreas rurales, los niveles de pobreza y de carencia social tienen características particulares según el ámbito territorial. En las zonas rurales, el porcentaje de la población que vivía en pobreza en 2010 fue de 65.1 por ciento, lo que significó que 17 millones de personas sufrieran una o más carencias sociales, teniendo un ingreso inferior a la línea de bienestar que les impedía adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (Coneval, 2010: 27).

Por otro lado, de acuerdo con el Coneval (2010) uno de los grupos de población en que la pobreza está más extendida es la población que habla una lengua indígena. En el año 2010, el 79.6 por ciento de las personas de este grupo era considerada pobre, mientras que para la población nacional esta proporción fue de 46.3 por ciento, localizándose principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero.

Ahora bien, para el caso centroamericano, estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2001 el 50.8 por ciento de la población total en Centroamérica se encontraba en situación de pobreza. De este total, el 67 por ciento de la población se concentraba en zonas rurales y el 80 por ciento era considerada población en pobreza extrema<sup>1</sup> (PNUD, 2005). De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas

---

<sup>1</sup> Entre los tipos de pobreza de acuerdo con el INEGI, se encuentran la *pobreza extrema*: es cuando una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de

(ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son cuatro las naciones centroamericanas que albergan a las personas más pobres del mundo: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Uno de los principales problemas cuando nos referimos al tema de la pobreza tiene que ver con el acceso a los alimentos, situación que no sólo se limita a la capacidad de adquirirlos, sino a la disposición de los mismos, pues es importante señalar que muchas de las regiones en América Latina no sólo no se dispone de los recursos para su producción, sino que las mismas condiciones geográficas hacen difícil su generación, como sucede en la región de la Sierra Sur de México y el corredor seco Ch'ortí en Guatemala.

Pese a la intervención de organismos públicos y privados tanto nacionales como de carácter internacional el tema de la pobreza en América Latina aún es considerado grave si se toman en cuenta diversos indicadores de desarrollo. Por esa razón la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mediante diversos acuerdos en las dos Cumbres Mundiales sobre Alimentación<sup>2</sup> (1996 y 2002), y de los compromisos de la Declaración del Milenio<sup>3</sup>, promovieron en coordinación con otros organismos internacionales<sup>4</sup> estrategias para promover la seguridad de alimentos en la región como es el caso del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), diseñado por la FAO y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el año 1996, y puesto

---

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 dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; **pobreza moderada**: es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema; y **pobreza**: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a 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 (INEGI, 2017).

<sup>2</sup> Las cumbres realizadas en 1996 y 2001, representan el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población (ONU, 2000).

<sup>3</sup> La Cumbre de la Declaración del Milenio es un espacio que permitió la redacción de un documento que contiene una declaración de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI, y establece plazos para la realización de varios planes de acción colectivos. La Declaración reafirma la fe de los Estados Miembros en las Naciones Unidas y en su Carta como elementos indispensables para construir un mundo más pacífico, próspero y justo. El reconocimiento de la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr la dignidad humana, la igualdad y la equidad; así como la responsabilidad de los líderes del mundo hacia sus ciudadanos, en especial los niños y los más vulnerables (ONU, 2000a).

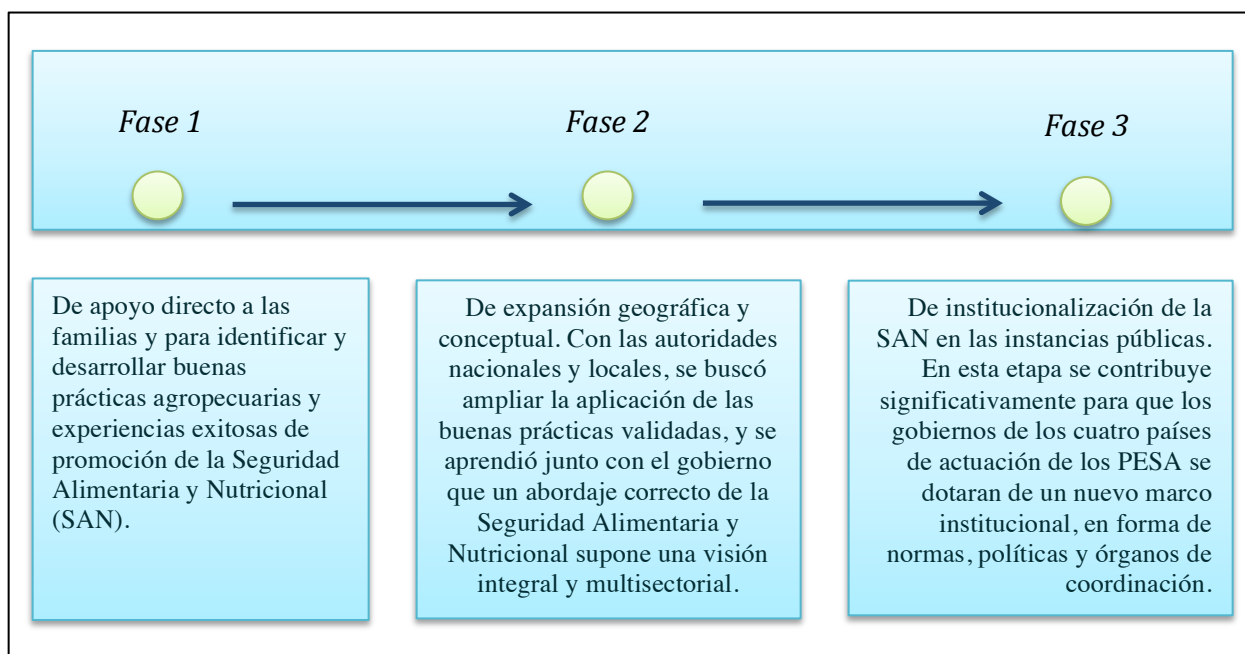
<sup>4</sup> Entre los principales organismos internacionales que participaron con la FAO se encuentra la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (López, 2016).

en marcha en varios países centroamericanos en el año 2000 y para el caso mexicano hasta el año 2007.

El PESA, resurge en la Cumbre Mundial sobre Alimentación en el año 2002, como respuesta ante el problema del hambre y malnutrición en que se encontraban las naciones en vías de desarrollo. Este programa se plantea como objetivo general contribuir en el cumplimiento de la meta 1.C del primer objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre (FAO, 2015). El programa de la FAO se ejecuta con apoyo financiero de la AECID y en otros casos como en México bajo auspicio del gobierno federal, el soporte metodológico queda a cargo de la FAO.

El diseño del programa, de acuerdo con la FAO, consiste en implementar el programa en tres etapas, el objetivo es desarrollar en cada una de ellas capacidades y estrategias que permita lograr en un momento determinado la autosuficiencia familiar y más adelante la transformación del territorio, mediante la detonación de mecanismos de producción y comercialización que mejoren las condiciones de vida de la población de las comunidades involucradas.

Este programa es un caso de estudio importante de examinar porque es de los primeros proyectos que expone el cambio de la visión asistencial en sus áreas de influencia, el diseño del programa ha sido reestructurado con el paso de los años, incorporando, mediante una deliberación entre los diversos organismos internacionales y gobiernos involucrados, una serie de conocimientos de acuerdo con las experiencias suscitadas con otros programas en la región.



**Figura 1. Fases del programa**

**Fuente:** Elaboración propia con información de la FAO (2015).

El PESA representa en América Latina uno de los programas de mayor envergadura por la magnitud del involucramiento de diversos actores así como por la aceptación e incorporación en las agendas nacionales con el propósito de basar la planeación para el desarrollo territorial de las localidades afectadas, finalmente, a diferencia de otros programas sociales, contempla el empoderamiento organizacional mediante la generación de conocimientos y capacidades para que los propios miembros puedan establecer su propia senda de desarrollo. Lo anterior es importante para fines de este estudio, pues si el programa demuestra que los involucrados están desarrollando capacidades a partir del aprendizaje aprehendido del PESA, se puede decir que la asistencia social está vinculándose a una serie de prácticas comunitarias como resultado de una eficiente política de desarrollo territorial.

De este modo, el problema de investigación se halla en conocer si las nuevas dinámicas de trabajo y de organización que promueven los nuevos programas sociales en América Latina logran articular las capacidades técnicas y funcionales<sup>5</sup> de los beneficiarios y sus

<sup>5</sup> De acuerdo con la FAO las **capacidades técnicas** se refieren a las enseñanzas en torno a nuevos procesos productivos, para ello se acude al rescate de conocimientos previos en materia de agricultura y se combina con prácticas mejoradas y tecnificadas, haciendo uso no sólo de nuevas tecnologías, sino de nuevos procedimientos

organizaciones para que ellos mismos establezcan sus propias sendas de desarrollo territorial o transformación local.

Un tema relevante que abordaremos será el relacionado con los procesos de aprendizaje y generación de capacidades técnicas y funcionales a partir de una política social, elementos que resultan importantes para el proceso de generación y transmisión del conocimiento. Sin embargo, si existiesen canales ineficientes de operación, el programa podría estar generando efectos contrarios en los miembros beneficiarios y por ende en la comunidad, generando apatía, poco involucramiento y escasa o nula apropiación de los beneficiarios con respecto a sus respectivos proyectos.

De otro modo, se desconoce y por lo tanto es necesario hacer un estudio para saber cómo el desarrollo territorial a partir de los procesos de aprendizaje, organización, seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local es generado a raíz de las capacidades desarrolladas por los beneficiarios con base en el conocimiento, evaluando de esa manera los lineamientos expuestos en los diversos discursos en torno al programa PESA.

De esta manera se plantean la pregunta, objetivo e hipótesis de investigación.

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo ha sido el proceso de construcción de capacidades técnicas y funcionales de los productores campesinos en México y Guatemala a partir de la implementación del PESA y cuáles han sido sus efectos en el desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local?

### **Objetivo de la investigación**

Conocer y comparar los efectos del programa PESA en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los productores campesinos de México y Guatemala para la promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

---

para aprovechar mejor los espacios, y los recursos disponibles. Por su parte las **capacidades funcionales**, hace referencia a aquellas que fortalecen a las primeras, y que en cierto modo empoderan al productor, ya que los dota de conocimientos sistemáticos mediante la colaboración en equipos de trabajo, lo cual les permitirá no sólo desenvolverse con autonomía en la toma de decisiones organizacional en el ámbito local, sino que serán capaces de emprender por su cuenta la búsqueda de nuevos mercados regionales, nacionales y extranjeros.

## **Hipótesis de la investigación**

La implementación del PESA ha desarrollado capacidades técnicas y funcionales en los productores campesinos de las regiones Sierra Sur de México y Ch'ortí en Guatemala, y esto ha tenido una incidencia positiva en el desarrollo territorial de estas regiones en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

## **Metodología**

El presente apartado tiene por objetivo poner en evidencia la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación. Es preciso advertir que se trata de un estudio de corte cualitativo, aunque también se acudirá en menor proporción a técnicas de tipo cuantitativo. Se trata de un estudio comparativo se realizó en dos regiones de Latinoamérica, una corresponde a la región Sierra Sur de Oaxaca, México y la otra es la denominada región ch'ortí en Chiquimula, Guatemala. En este apartado se detalla de manera concisa la estrategia metodológica a seguir para abordar nuestro fenómeno de investigación.

## **Tipo de estudio**

El proyecto se sitúa dentro del marco de un estudio cualitativo. Como bien se ha detallado, el objetivo de la investigación consiste en conocer cuáles son los efectos del PESA en dos comunidades indígenas de Latinoamérica, en la construcción de capacidades técnicas y funcionales basadas en el conocimiento de los productores y organizaciones campesinas para la promoción del desarrollo del territorio, en términos seguridad alimentaria y su fortalecimiento económico local.

Para este estudio se han retomado las diversas teorías del desarrollo y dentro de éste nos enfocamos al tema de desarrollo territorial, algunos aspectos en materia de política pública, se recuperan también los enfoques de capacidades, haciendo énfasis a las de tipo técnicas y funcionales, otro concepto que también es abordado se refiere a la autogestión comunitaria.

El desarrollo de los temas se llevó a cabo mediante diversos instrumentos metodológicos, que corresponden a la investigación documental y de campo, este proceso se ha definido en cinco fases:

- La primera fase hace referencia a la investigación documental que consistió en indagar las fuentes bibliográficas especializadas y bases de datos para construir el debate teórico.
- La segunda etapa consistió en el diseño de los instrumentos metodológicos que se aplicaron en campo.
- La tercera etapa se refiere a recabar la información en campo, mediante la aplicación de los instrumentos previamente diseñados.
- La cuarta etapa radicó en el análisis e interpretación de los datos.
- Finalmente, la quinta corresponde a la discusión y presentación de los resultados.

## **Unidad de análisis u objeto de estudio**

Nuestro objeto de estudio es el proceso de construcción de capacidades técnicas y funcionales en los campesinos y en las organizaciones productivas que son beneficiarios del programa PESA, mediante procesos de capacitación o transferencia de conocimiento, estos métodos incluyen una serie de fases en los que se hace un rescate de los saberes locales para después fortalecerlos con conocimientos específicos que serán perpetuados en prácticas futuras.

Las capacidades que se van a evaluar son las correspondientes a:

- Capacidades técnicas (desde una dimensión individual).
- Capacidades funcionales (desde una dimensión colectiva).

Por otra parte, en relación al desarrollo territorial, se pretenden evaluar los siguientes elementos:

- Seguridad alimentaria (desde una dimensión familiar).
- Fortalecimiento económico local (desde una dimensión familiar y comunitaria).

## **Unidades de información**

Para efectos de este trabajo de investigación, se dividió a los informantes en dos grupos, de acuerdo a cada país. Para el caso de México nuestros informantes fueron los campesinos sujetos de beneficio del PESA, programa que se inserta en la cartera de programas sociales denominados “Alianza para el Campo” de la Sagarpa; por otro lado también se recuperan diversos testimonios de los agentes de desarrollo rural, y autoridades de la SAGARPA.

Por su parte, para el caso de Guatemala, de igual forma nuestros informantes principales fueron los campesinos adscritos al Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), así también se buscó a quienes fueron los operadores del programa en las comunidades rurales, líderes organizacionales, académicos, y representantes de la FAO en el país, aquí cabe señalar, que el programa PESA terminó su periodo de trabajo en el 2015, año en que cerró operaciones en el país.

Para la construcción del marco contextual, se hizo necesario involucrar información que se localiza en cada uno de los contextos en que tuvo y tiene participación el programa, es por ello que para el caso mexicano, se acudió a entrevistar a informantes académicos del Instituto de Estudios Municipales de la Universidad de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio

Díaz, Oaxaca, mismos que han realizado importantes estudios sobre la región, cuyos registros enriquecen significativamente nuestro trabajo.

En relación con Guatemala, aprovechando una estancia de investigación en la Universidad de San Carlos, se recogió información de académicos e investigadores adscritos al Centro Universitario de Oriente así como al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, ambas instituciones con sede en la ciudad de Chiquimila, Guatemala, quienes han plasmado en diversos estudios información importante respecto a la región de nuestro interés y fenómeno de estudio.

## **Instrumentos de trabajo**

Se diseñó una entrevista semiestructurada. La entrevista definida como un contrato interpersonal que tiene por objeto el acopio de testimonios orales (Garza, 1994), incorpora en su diseño una serie de apartados que ha permitido recuperar de manera profunda información referente a las capacidades técnicas y funcionales y su incidencia en el desarrollo territorial. El instrumento se aplicó a nuestros actores clave, donde entre otros se menciona a los campesinos beneficiarios del PESA en México y Guatemala, así como a diversos sujetos involucrados en el proceso de operación del programa en ambas naciones. En total se aplicaron 50 entrevistas semiestructuradas, 24 en la región ch'ortí en Guatemala y 26 en la Sierra Sur de Oaxaca. Este número quedó distribuido de la siguiente manera.

*Cuadro 1. Distribución de las entrevistas aplicadas*

<b>Actor</b>	<b>México</b>	<b>Guatemala</b>
Productores	20	15
Operadores	3	4
FAO	1	2
Académicos	2	3
Total	26	24

**Fuente:** Elaboración propia.

## **Trabajo de campo**

El trabajo de campo se sitúa en dos momentos. El primer momento considera el trabajo realizado en Guatemala en los meses de septiembre y octubre del año 2016, mediante la

estancia de investigación en el Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos. Este periodo de trabajo permitió levantar la información de nuestros sujetos situados en Jocotán y Olopa, municipios pertenecientes al grupo étnico maya ch'ortí, donde el PESA tuvo una presencia significativa.

Para el caso de Oaxaca el trabajo de campo se realizó entre los meses de noviembre del año 2016 a febrero del año 2017, aprovechando de igual forma, una estancia de investigación en la Universidad de la Sierra Sur. Para el caso de México se entrevistó a productores de las comunidades indígenas de Santo Tomás Tamazulapan, Santa Lucía Miahuatlán y San Jerónimo Coatlán, pertenecientes a la etnia zapoteca de la Sierra Sur de Oaxaca.

### **Análisis de la información, validez y confiabilidad**

Para llevar a cabo la manipulación y análisis de la información, se acudió al uso de programas de corte cualitativo, como es el caso del Atlas.ti.

La validez es el grado en que un instrumento de medida calcula lo que realmente pretende o quiere medir; es decir, lo que en ocasiones se denomina exactitud. Por lo tanto, la validez es el criterio para valorar si el resultado obtenido en un estudio es el adecuado (Carazo, 2006), para nuestro estudio de caso en primer lugar y de acuerdo con Yin (1989) se establecerán las variables que deben ser estudiadas y medidas acorde a nuestros conceptos. La táctica consiste en una triangulación de la información, esto es, el uso de múltiples fuentes de evidencia para la construcción de datos como su verificación y contrastación con otras fuentes como la revisión de archivos, documentos oficiales, etcétera.

### **Modelo cualitativo hipotético- explicativo sobre la evolución e impacto del programa PESA orientado a la construcción de capacidades en dos regiones latinoamericanas**

De la amplia revisión de la literatura teórica y basándonos en el trabajo empírico se propone un modelo hipotético- explicativo que expone la construcción de capacidades organizacionales e individuales de los actores campesinos sujetos de beneficio de los programas de seguridad alimentaria en México y Guatemala.

El objetivo de este apartado es explicar la importancia de este modelo como herramienta analítica, se abordan las definiciones de los elementos que lo conforman, la forma en que se construyó, y se establecen las relaciones esperadas entre las variables. La contrastación de este modelo con los casos de estudio del Programa Especial de Seguridad Alimentaria se detalla en el capítulo IV de resultados.

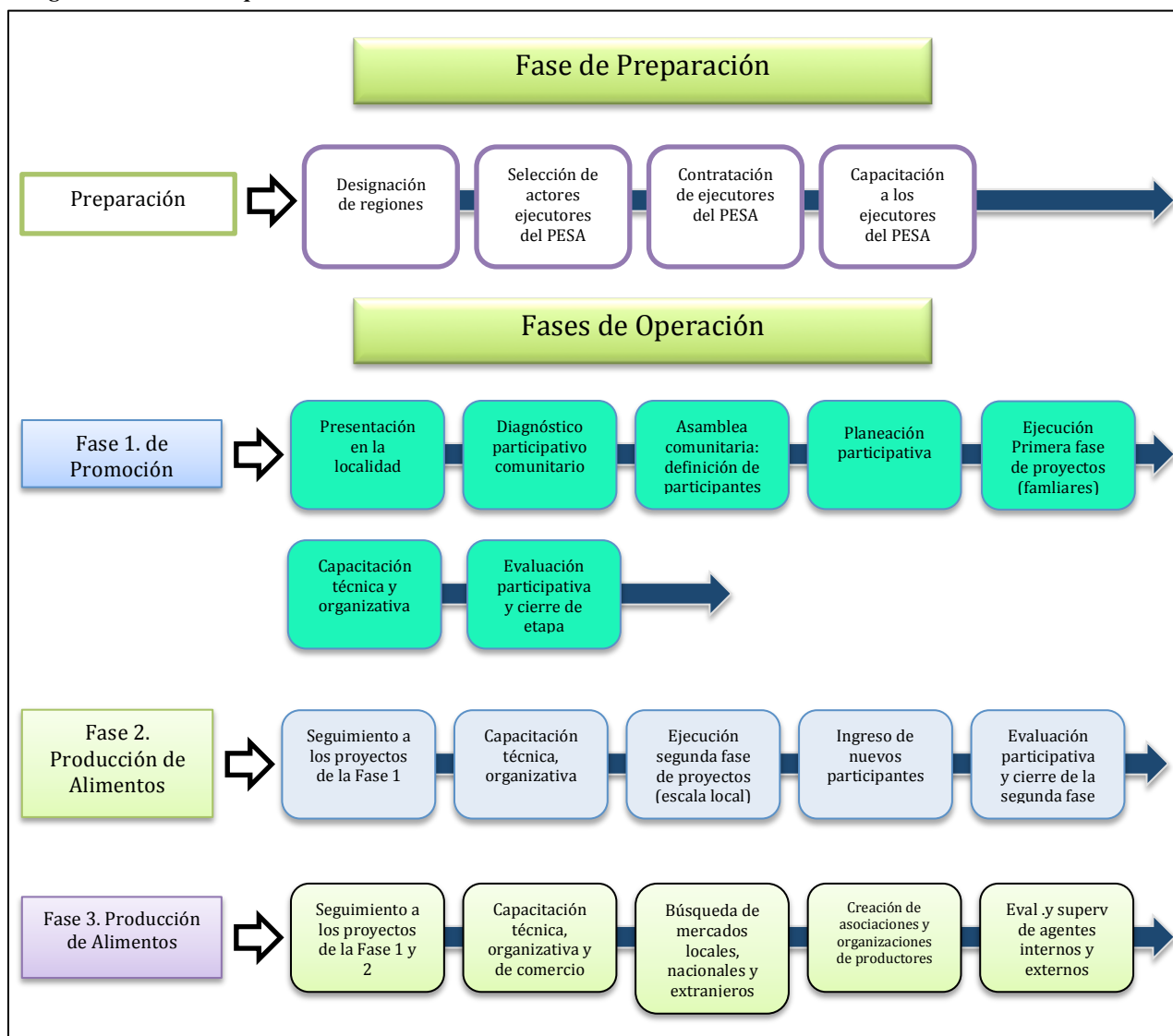
El Programa Especial de Seguridad Alimentaria es una estrategia de la FAO que en teoría busca la transformación de las condiciones de vida en las comunidades rurales de muy alta marginación, entre los objetivos de la estrategia se encuentra el contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional a través de la producción de alimentos de forma abundante y sostenida para el autoconsumo y la generación de ingresos, así como el desarrollo de capacidades humanas y sociales mediante un progresivo y constante programa de capacitaciones y acompañamiento técnico supervisado por extensionistas rurales (FAO, 2015).

De este modo, en la figura 2 se muestran las diferentes etapas del programa en el territorio, y cada una de los procedimientos realizados en cada fase. El objetivo de este instrumento visual consiste en conocer cuál es la estructura de la política y cuáles son los pasos que sigue para construir las capacidades en los productores rurales.

De acuerdo con la forma de operación del programa PESA, la estrategia podría considerarse como un modelo de acción en el que participan diversos entes públicos tendientes a la cooperación interinstitucional. De acuerdo con Aguilar (2006), bajo el marco conceptual de la gobernanza el gobierno está consciente de sus limitaciones para hacer frente a los problemas complejos como son los referentes a la pobreza alimentaria. Es posible argumentar que el programa PESA surge como este nuevo mecanismo público y de carácter gubernamental, para lograr lo que la FAO (2014, 2015, 2016) advierte como capacidades locales (humanas, productivas y organizativas), las cuales involucran una transformación desde una escala individual hasta la colectiva. De este modo, los conceptos utilizados para abordar la construcción de capacidades fueron: capacidades técnicas (que encierran elementos de capacitación técnica, tecnológica, y sistematización de actividades) y las de orden funcional (administración, asociación, gestión y comercialización).

El modelo hipotético- explicativo intenta reflejar el grado de construcción de capacidades, en particular aquellas que permiten identificar el desempeño e impacto, es por ello que el enfoque que fue utilizado para dar a conocer estas capacidades fue el enfoque de capacidades de Sen (1985, 1987; 1989; 1992a), las aportaciones de Rowlands (1997), y los postulados que la misma FAO (2015a; 2015b; 2017a; 2017b) ha desarrollado en torno al tema en diversas publicaciones.

**Figura 2. Forma de operación del PESA de acuerdo con la FAO**



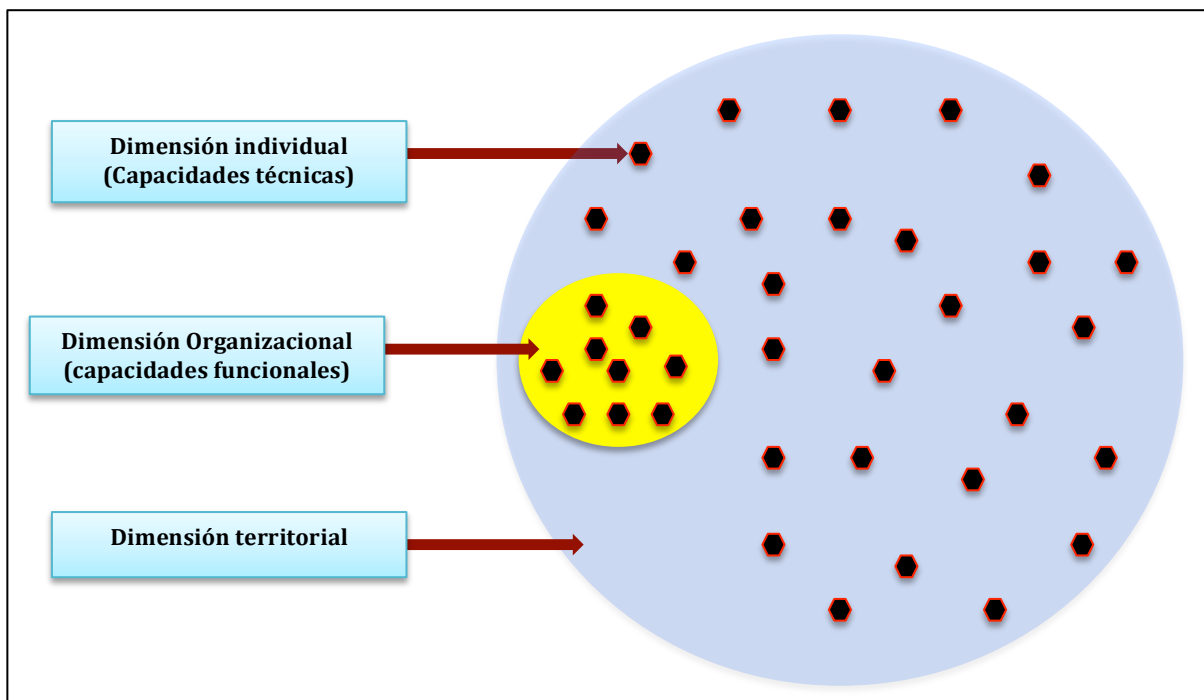
**Fuente:** Elaboración propia con información de FAO (2014; 2015) y Sagarpa (2011)

Dado lo anterior, las capacidades de carácter técnico de acuerdo con la FAO (2015b) hacen referencia al aprendizaje y dominio por parte de los actores en aspectos de carácter tecnológico, haciendo énfasis a la utilización de nueva maquinaria, herramienta y procesos tecnificados de

producción y sistematización de actividades. En relación con las capacidades de orden funcional, se refieren a las capacidades necesarias para captar y sostener cambios en el sector rural, éstas incluyen capacidades relevantes para la efectividad individual y organizacional, tales como la administración, asociación, gestión, comercialización y planificación estratégica. Estas habilidades se perciben como un complemento necesario a las intervenciones de desarrollo de capacidad técnica, ya que empoderan a los actores para aplicar efectivamente los nuevos conocimientos/habilidades y elevar los resultados de la intervención.

Cabe señalar que estas capacidades se pretenden abordar desde dos dimensiones, las de carácter individual y las de índole colectivo, dado que uno de los principios del programa PESA en relación con las etapas de trabajo, advierte que los productores lleguen a asociarse para trabajar como organizaciones productivas, desencadenando de ese modo sistemas productivos locales, los cuales, de acuerdo con la FAO, incidirán en el desarrollo territorial.

*Figura 3. Dimensiones de análisis para el desarrollo de capacidades*



**Fuente:** Cuadro adaptado de FAO (2015b: 27).

Los ejes analíticos corresponden a los intereses planteados en el objetivo de la investigación, el cual consiste en conocer y comparar los efectos del programa PESA en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los productores de México y Guatemala para la

promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

Dado lo anterior debe entenderse que la construcción de capacidades hace referencia a ese nuevo cambio de conocimientos y destrezas, y que de acuerdo con la FAO surgen a partir de dinámicos procesos de capacitación, los cuales tienen incidencia no sólo en el cambio de procesos productivos, y de comercialización, sino que repercute de manera directa en la seguridad alimentaria familiar y disponibilidad de alimentos para su comercialización, lo que incide enormemente en el territorio, pues al existir un mayor número de productores organizados y empoderados, existe un mayor conocimiento y aprovechamiento de factores como el suelo, el agua, y demás recursos naturales existentes en la región.

Para evidenciar el papel que juegan nuestras variables propuestas, las cuales se refieren a la construcción de *capacidades* y su incidencia en el *desarrollo territorial*. Debe saberse que para el caso de la variable *capacidades* se proponen dos categorías, las cuales se refieren a capacidades técnicas y capacidades funcionales.

Es preciso advertir que no podemos adentrarnos al tema de las capacidades sin antes acudir a un concepto que resulta el eje principal para su desarrollo: la capacitación. Ya que desde su concepción, la capacitación hace referencia a un proceso educativo de corto plazo que se acompaña de un procedimiento planeado, organizado y sistemático cuyo objetivo es la adquisición de conocimientos y habilidades necesarias para aumentar la eficacia en logro de metas propuestas (Figueroa, 2002). Los procesos de capacitación en cada una de las etapas del PESA ofrecen una serie de conocimientos y adiestramiento en temas específicos que promueven el desarrollo de capacidades tanto de índole técnico como funcional, en sus dimensiones individual y organizacional.

En relación con la categoría de *capacidades técnicas*, las capacitaciones giran en torno a la enseñanza de nuevos procesos productivos, para ello se acude al rescate de conocimientos previos en materia de agricultura y se combina con prácticas mejoradas y tecnificadas, haciendo uso no sólo de nuevas tecnologías, sino de nuevos procedimientos para aprovechar mejor los espacios, y los recursos disponibles. Entre los indicadores propuestos para medir esta categoría se encuentran los siguientes:

- Uso de nuevos equipos.
- Uso de nuevas tecnologías.
- Uso de nuevas estrategias de cultivo.

Al hablar de *uso*, se hace alusión no sólo a la puesta en marcha del equipo o la estrategia, sino al conocimiento y dominio de la misma, mediante un previo proceso de aprendizaje.

Por su parte, la categoría *capacidades funcionales*, hace referencia a aquellas que fortalecen a las primeras (las técnicas), y que en cierto modo empoderan al productor, ya que los dota de conocimientos sistemáticos mediante la colaboración en equipos de trabajo, lo cual les permitirá no sólo desenvolverse con autonomía en la toma de decisiones organizacionales en el ámbito local, sino que serán capaces de emprender por su cuenta la búsqueda de nuevos mercados regionales, nacionales y extranjeros. Entre los indicadores propuestos para medir esta categoría se encuentran los siguientes:

- Capacidad de asociación.
- Capacidad negociación.
- Capacidad de gestión.
- Autonomía en sus decisiones.
- Conocimientos de producción.
- Búsqueda de nuevos mercados.

Ahora bien, en relación con la variable desarrollo territorial, está conformada por dos categorías: *seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local*. La seguridad alimentaria de acuerdo con diversas organizaciones (FAO, 2014; 2015; 2015b; 2016; Sagarpa, 2015; 2016) existe cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. Los indicadores propuestos para medir esta categoría se encuentran los siguientes:

- Disposición de recursos económicos para adquisición de alimentos.
- Disposición de alimentos de forma sostenida.
- Acceso a los alimentos en forma abundante.
- Disposición y acceso a alimentos de calidad nutricional.
- Variedad de los alimentos.

Por su parte, la categoría fortalecimiento económico local, hace referencia de acuerdo con la FAO (2015b) a una transformación del territorio a partir de un mayor aprovechamiento del suelo destinado a mejores procesos productivos, permitiendo el desarrollo de nuevas

estrategias de comercialización a nivel local y regional. Los indicadores propuestos para medir esta categoría se encuentran los siguientes:

- Cambio de las dinámicas de sobrevivencia a dinámicas de comercialización.
- Predios inutilizados a predios de cultivo.

**Cuadro 2. Operacionalización de las variables**

<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
Capacidades	Individual	Capacidades Técnicas	- Uso de nuevos equipos. - Uso de nuevas tecnologías. - Uso de nuevas estrategias de cultivo. - Uso de nuevas estrategias de comercialización.
	organizacional	Capacidades funcionales	- Capacidad de asociación. - Capacidad negociación. - Capacidad de gestión. - Autonomía en sus decisiones. - Conocimientos de producción. - Búsqueda de nuevos mercados.
Desarrollo territorial	Individual y Organizacional	Seguridad alimentaria	- Disposición de recursos económicos para adquisición de alimentos. - Disposición de alimentos de forma sostenida. - Acceso a los alimentos en forma abundante. - Disposición y acceso a alimentos de calidad nutricional. - Variedad de los alimentos.
		Fortalecimiento económico local	- Cambio de las dinámicas de sobrevivencia a dinámicas de comercialización. - Predios inutilizados a predios de cultivo.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la literatura.

Los indicadores, los cuales son el reflejo de la literatura especializada en materia de evaluación de capacidades tanto por la FAO como por autores ajenos al organismo, se desglosan en una serie de preguntas que pueden ser consultadas en el apartado correspondiente a anexos del presente documento. Así pues, las capacidades de nuestro interés serán evaluadas de tal forma que el análisis de la información determine si el productor o socio campesino posee un dominio alto, medio o nulo en cuanto a las habilidades evaluadas, de igual forma sucede con la evaluación referente a la incidencia de estas capacidades en el territorio, para determinar si ésta es de igual manera, alta, media o nula.

Es decir para determinar si los productores desarrollaron o están desarrollando capacidades tanto técnicas como funcionales, se muestra una escala de valores, misma que se puede interpretar de manera hipotética de la siguiente manera:

- Se plantea que los productores de reciente ingreso y con amplia experiencia en actividades agropecuarias, se hacen acreedores a una amplia posibilidad de desarrollar las capacidades técnicas que el PESA planea desplegar.
- Los productores de reciente ingreso y con una escasa o nula experiencia en actividades agropecuarias, tienen pocas posibilidades de desarrollar capacidades técnicas en el corto plazo, dado que diversos procesos de producción requieren necesariamente un conocimiento previo.
- Los productores antiguos que han desarrollado las capacidades técnicas de manera exitosa, tienen amplias posibilidades de desarrollar las capacidades funcionales, sobre todo en lo referente a trabajo colaborativo, autogestión y búsqueda de mercados para la comercialización de sus productos.
- Los productores antiguos que no lograron desarrollar las capacidades técnicas de manera eficiente, tienen problemas para pasar a la etapa de asociación y trabajo colaborativo, quedando rezagados en la etapa 1.
- En relación con el territorio, se plantea que al existir un empoderamiento técnico y funcional, las estrategias de producción, disponibilidad y sostenibilidad de alimentos mejoraron considerablemente, existiendo un cambio en los hábitos alimenticios y mejoramiento de la salud. Por su parte al tener la capacidad de comercializar los productos, se tiene la posibilidad de contar con mayores ingresos para la familia, mejorando la situación económica de la localidad, aunado a que existe un mayor aprovechamiento de los predios que antes no eran utilizados, recuperando tierras infértiles, cambiando con ello el paisaje del entorno.

**Cuadro 3. Cuadro de escalas**

	(-)	(Medio)	(+)
Capacidades técnicas	(dominio nulo)	(dominio medio)	(dominio alto)
Capacidades funcionales	(dominio nulo)	(dominio medio)	(dominio alto)
Incidencia en el territorio	(incidencia nula)	(incidencia media)	(incidencia alta)
Espectro de análisis (México y Guatemala)			

**Fuente:** Elaboración propia.

El espectro de análisis corresponde al conjunto de variables que integran la tesis y que corresponden a casa caso de estudio, tanto en la microrregión mexicana de Coatlán, como en la región Ch'ortí en Guatemala.

En resumen, lo que se pretende realizar con el estudio es sistematizar algunos elementos del proceso de construcción de capacidades de sujetos beneficiarios del programa global PESA con fines comparativos en dos regiones latinoamericanas. Se pretende demostrar a través de una matriz con tres ejes analíticos: capacidades técnicas, capacidades funcionales y su incidencia en el territorio, la cual se podrá observar en el apartado correspondiente a conclusiones . El objetivo es que puedan distinguirse cambios sobre estos aspectos que permita identificar si realmente se trata de una política que está transformando el territorio al largo plazo mediante la generación de capacidades en las personas, o se trata de otro programa más de asistencia social cortoplacista.

## Capítulo I: Políticas públicas y construcción de capacidades: elementos claves para el desarrollo territorial en los contextos rurales

\* \* \*

*“Cuando observamos a las diferentes civilizaciones y vemos los muy distintos estilos de vida a los cuales el individuo ha debido conformarse y a cuyo desarrollo ha debido contribuir, sentimos renovarse nuestra esperanza en la humanidad y en sus potencialidades”.*

Margaret Mead, antropóloga  
Filadelfia, Estados Unidos

**E**n los albores de la globalización, uno de los problemas que se ha ido perpetuando a raíz de estos procesos macroeconómicos es la desigualdad social, imperante hasta nuestros días. Resultado de estos problemas de desigualdad son la escasez de alimentos en muchas de las regiones del mundo, trayendo consigo problemas como la desnutrición infantil que afecta directamente no sólo al individuo que la padece sino a la sociedad en su conjunto.

De este modo, entre los acuerdos de los dirigentes del mundo para erradicar la pobreza extrema y el hambre han surgido políticas globales como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, emanada de la FAO, con el objetivo de desarrollar capacidades en los campesinos para aprovechar sus recursos endógenos, y asegurar de ese modo la disponibilidad de alimentos en forma abundante y nutritiva.

El presente capítulo, tiene como objetivo presentar los referentes teóricos que giran en torno al problema de investigación, y que consiste en conocer y comparar los efectos de los Programas de Seguridad Alimentaria en regiones de México y Guatemala a través de la construcción de capacidades basadas en el conocimiento y aprendizaje de las organizaciones productivas de carácter campesino en el entorno local, que a su vez promueven el desarrollo del territorio en que se localizan en términos de aprendizaje, organización, seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

La revisión de la literatura se llevó a cabo mediante la consulta de los diversos textos especializados disponibles, para ello fue necesario acudir no sólo a la bibliografía impresa, sino también a los documentos disponibles en internet. Por otro lado se consultaron también bases de datos de diversos organismos internacionales como la

FAO, PNUD, CEPAL, AECID, entre otros. La intención es recuperar y contrastar aquellos argumentos y datos para que en un momento dado permitan fortalecer el estudio.

## **1.1 Las teorías del desarrollo económico, social y territorial. Entrecruces y divergencias**

En este apartado se pretende realizar un recorrido en tres grandes visiones del desarrollo que en los últimos años han sido objeto de debate, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo territorial. Los tres modelos se componen de elementos conceptuales y estrategias de acción diferentes entre sí, pero comparten sin embargo, un objetivo en común: el bienestar social.

### ***1.1.1 Desarrollo económico***

Hacer énfasis al modelo de desarrollo económico dentro de este marco de análisis, es indispensable ya que nos permitirá tener en consideración un primer acercamiento de este concepto con nuestro problema de investigación, tomando en consideración que este modelo, considera dentro de su dinámica de acción la transformación estructural del sistema, incluyendo el papel que juegan los actores que estamos interesados en estudiar (gobierno a través de un programa social y productores rurales).

El desarrollo económico encuentra sus antecedentes, de acuerdo con Todaro y Smith (2003: 15- 17), en una acertada planeación en la alteración de la estructura productiva y de empleo, de tal forma que el sector agrícola declinara mientras que el manufacturero y de servicios se expandiera. De este modo, las estrategias de desarrollo generalmente se refieren al rápido crecimiento de la industrialización, generalmente a costa del desarrollo rural o agrícola (Salgado, 2010: 17).

En los años cincuenta y sesenta, las naciones en desarrollo dieron cuenta que a pesar de su crecimiento económico los niveles de pobreza no se reducían y empezaron a cuestionar la estrecha definición de desarrollo; en los setenta el concepto de desarrollo económico se redefine en términos de la reducción o eliminación de la pobreza, desigualdad y desempleo en el contexto de una economía creciente (Todaro y Smith, 2003: 17).

En los años ochenta el Banco Mundial defendía el crecimiento económico como la meta del desarrollo, sin embargo finalmente en los noventa, la misma institución decide tomar una perspectiva más amplia y señala que el reto del desarrollo es mejorar la calidad de vida de la sociedad, lo cual no sólo se logra con un mayor ingreso económico sino que involucra mucho más. Abarca una mejor educación, mejores niveles de salud y nutrición, menor pobreza, un ambiente más limpio, mayor igualdad de oportunidades, mayor libertad individual y una vida cultural más rica (Todaro y Smith, 2003; Martín, 2005).

De esta forma, las medidas tradicionales del desarrollo pasan de ser la capacidad de la economía nacional para generar y mantener un crecimiento anual del producto nacional bruto o un aumento del ingreso per cápita, a indicadores sociales como la alfabetización, escolaridad, condiciones y servicios de salud y provisión de vivienda. Sin embargo, este enfoque tiene como limitante que a pesar de ser la pobreza el foco de atención, sus acciones se encaminan a elevar sólo los índices de bienestar, dejando de lado, el verdadero desarrollo de la sociedad y por lo tanto, las políticas y programas sociales destinadas bajo este velo nuevamente son efectivas sólo para el corto plazo.

### ***1.1.2 Desarrollo social***

El desarrollo social es un concepto que ha tenido varias connotaciones dependiendo de la ciencia que lo aborde, desde diferentes perspectivas se asume que el principal objetivo es siempre combatir un problema que se considera social.

En la década de los noventa Midgley (1995: 28-36) lleva a cabo una revisión sobre la concepción del desarrollo social en diferentes disciplinas sociales como la psicología, la sociología, el trabajo social y los estudios del desarrollo. De acuerdo con el autor, el desarrollo social dentro del campo de la psicología trata sobre el transcurso de la niñez y en particular la adquisición de habilidades sociales por los niños. La aportación que hace esta ciencia al campo de estudio es importante, pues se piensa que el desarrollo social es un proceso de crecimiento personal positivo, que contribuye acumulativamente al bienestar de la sociedad (Salgado, 2010: 18).

Para el campo de la sociología, el desarrollo social se refiere al cambio social, tema de debate entre autores a favor o en contra de la intervención humana y el papel que juega el gobierno en los asuntos sociales, es decir, el desarrollo social es estudiado a partir de la intervención del Estado para dar solución a problemas que aquejan a una sociedad, como es el caso de la pobreza y dentro de esta, la falta de alimentos.

El presente estudio se inclina hacia la postura a favor de la intervención del estado en los asuntos sociales, sobre todo en lo tendiente a la planeación y diseño de estrategias de acción, aludiendo con esto a los postulados de Hobhouse (2010) y otros autores (Atria, 2003; Coraggio, 2004; Cardozo, 2006; Hobhouse y Ginsberg, 2013) quienes definen el desarrollo social como un proceso de cambio planeado o guiado. Sin embargo, estamos conscientes de que este proceso no sólo se limita a definir la intervención gubernamental, sino a considerar los efectos de esta participación en los grupos objetivos es decir ¿realmente está teniendo incidencia la intervención del Estado en los grupos marginados? ¿cómo se manifiesta?

Dentro de los estudios del desarrollo, el concepto de desarrollo social ha sido usado principalmente para referirse a la provisión de servicios sociales en los países en vías de desarrollo. Subirats (2008) y otros (Tamayo (1998; Coffey, 2004; Lahera, 2004) señalan que uno de los principales quehaceres del estado es precisamente la solución de problemas que aquejan a un gran conglomerado en la sociedad, y que se cristaliza a partir de políticas de carácter social (alimentaria, educación, salud, etcétera). Aquí encontramos nuevamente una íntima interrelación entre la intervención del Estado y el problema de la pobreza, como un fenómeno social que afecta a un grupo considerable de la población.

De acuerdo con Salgado (2010: 19) el concepto de desarrollo social nace en las administraciones coloniales del bienestar en Inglaterra<sup>6</sup>, años más tarde la ONU adopta este término bajo el mismo significado en los años cincuenta y una década después cuestiona su definición limitada, ampliándola posteriormente a aspectos como: el

---

<sup>6</sup> En Inglaterra se buscaba vincular los servicios de bienestar con los esfuerzos del desarrollo económico, para hacer referencia a dos aspectos de su política: trabajo social remedial y programas de desarrollo comunitario.

aumento del nivel de vida de la población, la promoción de la participación popular y la integración de la planeación económica y social.

Bajo esta lógica, Midgley (1995: 25, 47) conceptualiza el desarrollo social como “el proceso planeado de cambio social diseñado para promover el bienestar de la población en conjunto con un proceso dinámico de desarrollo económico”. De acuerdo con el autor, el desarrollo social involucra la idea de que el bienestar puede ser promovido a través de una intervención organizada. Esta definición se adopta como eje transversal a lo largo de la investigación pues rescata tres posiciones: 1) un punto de vista intervencionista a favor del Estado en asuntos sociales a través de la planeación; 2) la finalidad de esta intervención es una transformación social, lo que implica conseguir un mejor estado; y 3) el manejo del bienestar y del desarrollo económico en conjunto.

Un aspecto relevante a considerar dentro de los aportes de Migdley es que el autor habla de una transformación social, mismo que es concebido como un cambio a la situación en que se encuentra la población antes de ser intervenida por alguna acción del Estado. Este dato es importante ya que el autor advierte que esta transformación no sólo es de tipo económico sino que habla de un bienestar generalizado, mismo que puede entenderse desde una dimensión individual o familiar, incluso comunitario o incluso regional.

### ***1.1.3 Desarrollo territorial***

En las últimas décadas, el concepto de territorio en torno a las discusiones sobre desarrollo ha ido tomando cada vez mayor relevancia. El territorio ya no es visto como un simple soporte de recursos, ahora es considerado un agente de transformación ya que en él se dan las relaciones y la organización de los agentes promotores del desarrollo.

Pese a encontrarnos en la era de la globalización, en la cual se supondría una mayor disponibilidad de bienes y recursos así como una mayor eficiencia de los procesos tecnológicos y de innovación, no todos los territorios son capaces de desarrollar tales características, ya que en realidad, las economías y los países representan una multiplicidad de situaciones que reflejan la complejidad del sistema económico, social e institucional (Vázquez- Barquero, 2005: 5).

El desarrollo territorial, de acuerdo con Boisier (1999 :71) se visualiza como un juego en el que participan dos jugadores, el Estado y la región (que es simplemente un territorio organizado que contiene su propio potencial endógeno). Es factible afirmar que al primer jugador, al Estado, le corresponde generar las condiciones para lograr un crecimiento económico, mientras que al segundo, le atañe la tarea más difícil, transformar ese crecimiento económico en desarrollo.

Boisier hace una interesante aportación al tema del desarrollo territorial, aludiendo que para lograr esta transformación es necesaria la existencia, nivel y articulación de seis factores del desarrollo que, por lo general están presentes en cualquier territorio. El factor principal y el gran reto es precisamente la maximización y potenciamiento de cada factor y sobre todo el logro de una articulación sólida e inteligente.

La propuesta de Boisier tiene una clara influencia de autores como North (1993), Touraine (1973; 1988), Hirschman (1958) y de Morin (1994), retomando conceptos como actores, organizaciones, cultura y complejidad. Los factores que son necesarios para concebir al desarrollo territorial se presentan en el cuadro 1.1.

Las aportaciones de Boisier en torno al desarrollo territorial se hacen más interesantes al momento de analizar de manera precisa los factores que intervienen en el proceso. Llama la atención que cada uno de ellos tiene fuertes connotaciones de influencia de otros autores con los cuales fortalecen el concepto. Un elemento que sobresale en la literatura del autor es que muestra a un territorio dinámico, sobre el cual se incrustan decisiones, dinámicas, procesos, y una serie de factores que lo convierten en un organismo capaz de generar una transformación desde su endogeneidad.

Schejtman y Ramírez (2004) por su parte, definen al desarrollo territorial como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos relevantes,

así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios (Schejtman y Ramírez, 2004: 1).

**Cuadro 1.1. Factores del desarrollo territorial propuestos por Boisier**

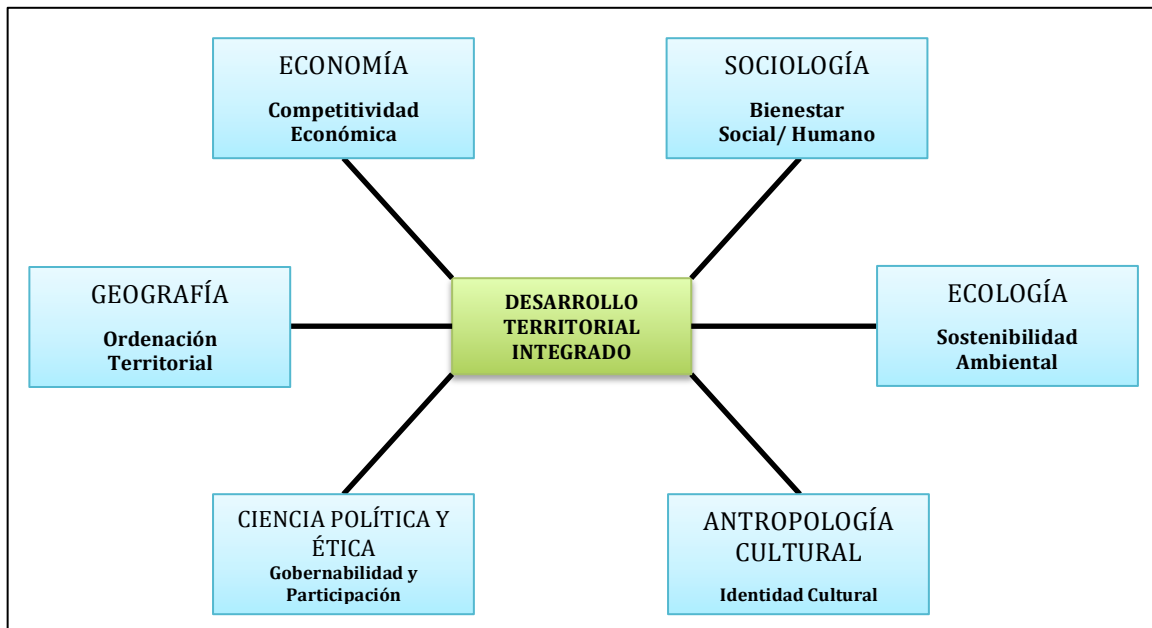
Factor		Descripción
1	Actores presentes en el territorio	El proceso de desarrollo comprende un proceso de toma de decisiones de enorme amplitud y complejidad las cuales son tomadas por personas, que ocupan una determinada posición en el entramado social del territorio.
2	instituciones tanto públicas como privadas	De acuerdo con el lenguaje de North, el resultado alcanzado dentro del espacio en cuestión, está directamente relacionado con las reglas del juego.
3	La cultura	Tiene que ver con la autorreferencia, es decir la propia identidad de la sociedad con su propio territorio.
4	Los procedimientos utilizados por las diferentes instituciones del área.	Se consideran tres de ellos, el primero se refiere al procedimiento que sustenta la gestión del desarrollo, el segundo hace referencia al procedimiento de administración del gobierno y finalmente al procedimiento de manejo de la información.
5	Los recursos con que cuenta el territorio	Recursos materiales, naturales, financieros, humanos, conocimientos que de acuerdo con Romer (1986) y Lucas (1988) es definido como sociedad del conocimiento.
6	El entorno	Factor configurado por una multiplicidad de organismos sobre los que no se tiene control sólo capacidad de influencia, pero con los cuales el territorio se articula necesaria y permanentemente.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Boisier (1999).

De acuerdo con lo anterior, un aspecto a señalar dentro del enfoque del desarrollo territorial es la concepción del territorio como una construcción social, donde el espacio es concebido como un ente con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente (Ibid: 2). Con todo esto, el desarrollo territorial, debe verse no sólo como un cambio en el territorio es decir la parte física- geográfica, sino una transformación que involucre también al tejido social.

Por su parte Méndez (2002) advierte que la búsqueda de un desarrollo territorial integrado es deudora de toda una serie de perspectivas que han incorporado los nuevos conceptos recogidos en la figura 1.1, la cual permite comprender en parte la complejidad y hasta la confusión que a menudo presiden los estudios y propuestas sobre desarrollo planteadas desde diversos enfoques.

**Figura 1.1 Principales elementos integrantes del Desarrollo Territorial**



**Fuente:** Cuadro adaptado de Méndez (2002).

De acuerdo con Méndez (2002) en el plano de la acción o funcionamiento del enfoque de territorio en el contexto local se incorporan elementos de suma importancia como la innovación.

Esta nueva concepción del territorio propone una serie acciones encaminadas a transformar el espacio. En primer lugar, un territorio innovador se define por la presencia de un tejido productivo vinculado a una o varias actividades, en el que buena parte de las empresas existentes realizan esfuerzos en el plano de la innovación tecnológica, incorporando mejoras en los diferentes procesos asociados a su cadena de valor y en los productos (bienes materiales/ servicios) que ofrecen. La innovación organizativa de las empresas se relaciona con su estructura interna y/o sus relaciones externas (Méndez, 2002).

Con todo lo anterior se presentan dos perspectivas del territorio que si bien coinciden en algunos elementos como el papel que juegan los actores dentro de este sistema, también cada uno de ellos muestran algunos rasgos que se van a diferenciar uno del otro. Boisier hace una importante clasificación de factores clave para la concepción de este proceso, destacando entre ellos el papel que juegan los actores, la cultura, las decisiones

y el entorno donde se llevan a cabo los procesos, poniendo de manifiesto que las capacidades endógenas son el motor del desarrollo del territorio desde esta perspectiva.

Por su lado Méndez señala que la innovación desde el sector empresarial y social son piezas clave para concebir un desarrollo territorial innovador, yendo con esto más allá del concepto tradicional propuesto por otros autores como Boisier. Los aportes de Méndez a diferencia de Boisier enaltecen no sólo la participación de grupos organizados sino de un innovador entramado empresarial en el ámbito local, que aunado a una adecuada cooperación y movilización social serán los elementos que permitan dinamizar territorios innovadores y eficientes.

Ahora bien, un tercer enfoque que será retomado por este estudio con mayor amplitud, es el propuesto a la luz de la FAO, y que hace referencia al desarrollo territorial desde una perspectiva rural. En este sentido, se hará hincapié a esta perspectiva recuperando varios de los estudios realizados por el organismo en los últimos años como parte de su mecanismo de intervención en los diversos escenarios rurales en el planeta.

De acuerdo con la FAO, la noción de desarrollo territorial, encuentra su primer antecedente en el concepto de *territorio*, el cual se identifica como una dimensión geográfica con características homogéneas desde el punto de vista físico, económico y social que puede o no coincidir con los límites administrativos y es, sobre todo, una representación mental colectiva, fruto de una historia y de una identidad común con características particulares que se reflejan en sus habitantes y proyectan una imagen bien definida en los intercambios con el mundo exterior (FAO, 2008: 2).

Este enfoque de territorialidad recuperado por la FAO, es un modelo europeo, centrado en un dinamismo donde se muestra un territorio dinámico con elementos claramente definidos, sin embargo, el mismo organismo internacional afirma que este modelo primermundista no es posible aplicarlo a otros contextos de igual manera, como el caso de los países latinoamericanos, donde los tejidos sociales se encuentran enmarcados en una estructura política conformada por instituciones débiles, una población mayoritariamente pobre y con una fuerte carga cultural, por lo tanto, el

organismo propone un nuevo modelo de desarrollo con el enfoque territorial, recuperando lo más posible los elementos plasmados en el modelo europeo.

Al igual que Boisier (1999) y Mendez (2002), la FAO advierte que el enfoque territorial aplicado al desarrollo, no cuenta hasta el momento con una definición consensuada, sino más bien presenta la idea de que el territorio es el resultado de un proceso de *construcción social*. Su delimitación se realiza a partir de aproximaciones muy diversas (los límites administrativos, las cuencas hidrográficas, la identidad étnica y cultural, la existencia de polos económicos de desarrollo, criterios sociales), y corre a cargo de las instancias públicas. En ocasiones pueden ser los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales a través de sus actuaciones, quienes delimitan también el territorio. (FAO, 2008). Es por ello que la dimensión territorial supera la definición más tradicional de región administrativa, e integra todo tipo de espacios. El territorio se convierte bajo este nuevo paradigma, en la nueva unidad de gestión pública (Echeverri, 2009).

El desarrollo territorial entonces, surge como una estrategia para territorios y no como una estrategia para la agricultura o grupos sociales vulnerables residentes en el campo, este cambio focaliza la política en el territorio, dejando de ser una política sectorial productiva o una política sectorial social para transformarse en una política transversal que engloba e incluye lo sectorial (Echeverry, 2009; CEPAL- FAO, 2014; FAO, 2017).

De acuerdo con la FAO, en América Latina existen ya una serie de experiencias en territorios que han introducido grandes transformaciones en sus procesos de planificación rural, creando nuevos marcos normativos para la actuación en el ámbito territorial, nuevos escenarios de institucionalidad y nuevos enfoques estratégicos de carácter multidimensional en los cuales se asumen aspectos políticos, culturales, ambientales o de identidad. De este modo, lo rural ya no es equivalente a agricultura y es necesario redirigir las políticas públicas hacia un fomento de nuevas actividades productivas y hacia la creación de capacidades entre la población para acceder a las mismas (con especial atención a mujeres, jóvenes y pueblos indígenas).

De este modo, la FAO (2008: 3), advierte que “el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, creatividad y aptitud empresarial de los agentes locales, la capacidad técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con los mercados, la capacidad de liderazgo y de concertación entre actores económicos”.

Lo anterior permite recuperar algunos elementos que resultan importantes para fines de esta investigación, ya que se aborda como ejes importantes para el desarrollo los elementos de *capacidades locales, la creatividad de los agentes locales, la capacidad organizativa*, entre otros, mismos que, como veremos más adelante son elementos que la misma organización intenta desarrollar a través de la denominada *metodología FAO*, la cual es utilizada en diversos programas a nivel global.

La toma de decisiones a partir de este nuevo enfoque territorial se promueve con una visión de *abajo hacia arriba*<sup>7</sup> entablando procesos consensuados, involucrando a todos los actores del territorio en la búsqueda de soluciones para las problemáticas del desarrollo territorial, y parten de las consideraciones socio-políticas, más que de las preocupaciones puramente técnicas o económicas. Es decir a partir de este enfoque sistémico, las decisiones van a girar en torno a una problemática conjunta, dejando de lado aspectos aislados. Este hecho incorpora entonces una serie de principios del desarrollo territorial, que de acuerdo con la FAO, permite una mejor comprensión de cómo se encuentra conformado el enfoque.

El desarrollo territorial ha existido siempre en todos los territorios, y se encuentra ligada a las tradiciones, saberes y capacidades locales, como la innovación, creatividad y aptitud empresarial de los agentes locales, la capacidad técnica y de gestión, la capacidad organizativa y de relación de las personas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y los mercados, la capacidad de liderazgo y de concertación entre actores económicos (FAO, 2008; 2017).

---

<sup>7</sup> Paradigma que promueve la participación activa de la sociedad y actores presentes en los territorios, para proponer soluciones eficientes y eficaces a los otros órdenes de gobierno, recuperando para ello, saberes, conocimientos, y experiencias, todo ello en un marco de organización y trabajo colaborativo.

**Cuadro 1.2. Principios del enfoque Desarrollo Territorial**

Principio		Descripción
1	Basado en actores	Reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores del territorio.
2	Basado en el territorio	Reconocimiento de los territorios como unidades espaciales de análisis, modelados por las relaciones sociales e históricas que se producen entre los actores y el territorio.
3	Dinámico	Comprensión y aprendizaje de la complejidad de un ambiente en constante cambio para apoyar los patrones positivos de cambio y ayudar a mitigar los patrones negativos.
4	Sistémico	Suposición de la complejidad de un contexto territorial y las interdependencias dentro y entre territorios.
5	Multi-sectorial	Integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la visión que tienen los actores del territorio.
6	Multi-nivel	Integración de los diferentes niveles y escalas territoriales en el sistema de gobierno.
7	Participativo y negociado	Consideración del territorio como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza mutua, e incrementar el poder de negociación.

**Fuente:** Elaboración propia con base en FAO (2017)

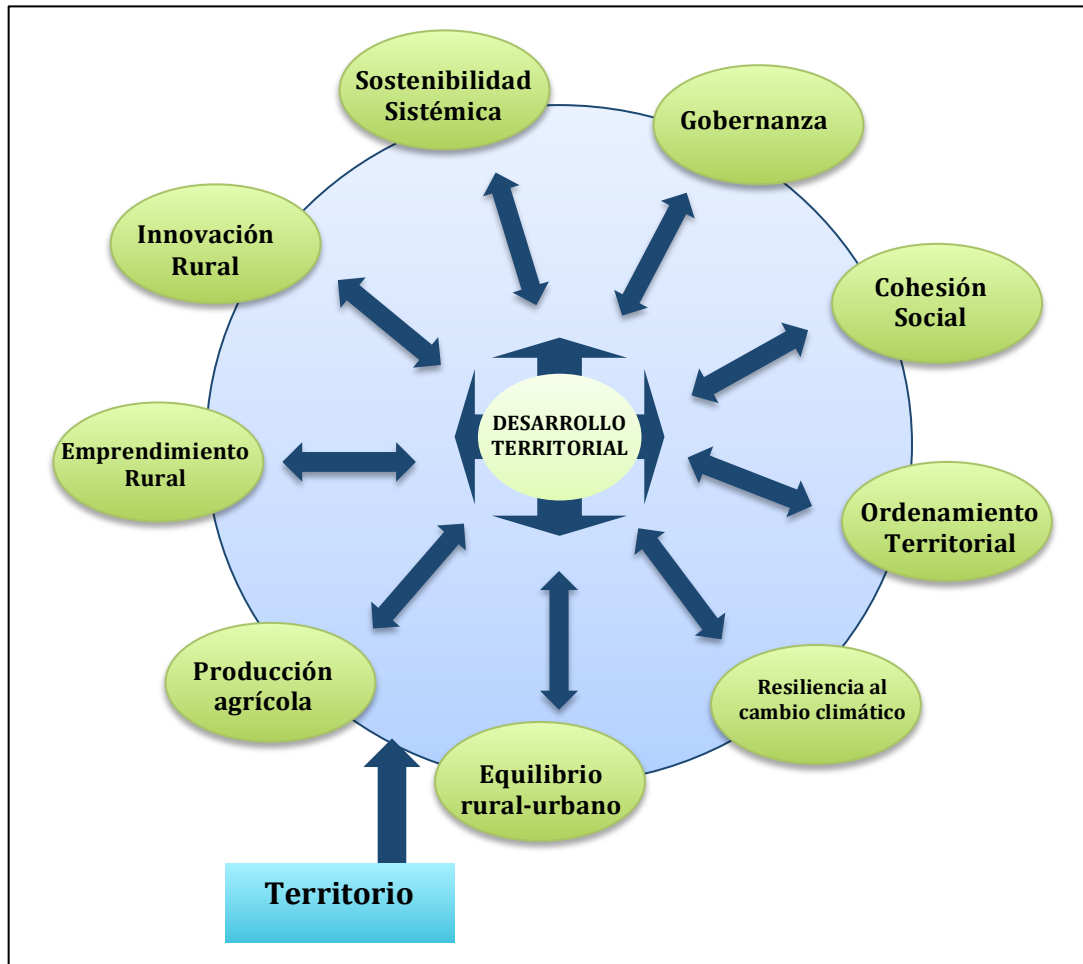
Como se ha advertido anteriormente, la FAO creó un modelo de desarrollo territorial, a través de su Centro de Inversiones en coordinación con el Banco Mundial, con el objetivo de ser aplicado y reproducido en las regiones rurales más empobrecidas del mundo. Este modelo presenta un conjunto de componentes como se muestra en la figura 1.2 y que explican al desarrollo desde este enfoque, el objetivo principal con este nuevo modelo es la satisfacción de las necesidades básicas de la población mediante la creación de ventanas de oportunidades para la superación de la pobreza, todo en un marco normativo político, económico, sociocultural y ambiental eficiente.

Es posible afirmar que si bien se trata de un modelo transversal, se espera un empoderamiento social, mediante la implementación de políticas y programas sociales con énfasis en la construcción de capacidades, que en un momento determinado permitan a la población rural romper los ciclos de la trampa de la pobreza<sup>8</sup> que ha encerrado a estas regiones por décadas.

---

<sup>8</sup> Escenario en el que se encuentran determinadas economías, llámese, país, estado, localidad, familia, y que les impide salir de su situación de subdesarrollo. Como consecuencia de los bajos niveles de ahorro que

Figura 1.2. Componentes del Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2017).

Como observaremos más adelante, el tema de la pobreza –problema transversal que aqueja a una gran parte del planeta- no es un problema propia de una sola región o grupo étnico, es un problema que se encuentra enraizado en diferentes territorios, y que ha logrado poner sobre la agenda global estrategias de coordinación y búsqueda de soluciones viables para combatir la inseguridad alimentaria y desnutrición.

---

presentan dichas economías, su inversión es escasa e insuficiente para abordar proyectos generadores de mayor crecimiento económico. También recibe el nombre de círculo vicioso de la pobreza (Sánchez, 2016).

**Cuadro 1.3. Componentes del Desarrollo Territorial**

<b>Componentes</b>	<b>Descripción</b>
<b>Sostenibilidad sistémica</b>	Principal pilar. Los territorios sostenibles, colaborativos y responsables socialmente consideran bajo el término “competitividad” no sólo la competitividad privada o sectorial sino la competitividad de todos los actores y de todos los sectores del territorio, partiendo del principio de que una productividad social alta permite incrementar no sólo la calidad de vida de sus habitantes, sino, además, la posición estratégica del territorio en el actual marco global.
<b>Gobernanza</b>	La gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas para una más efectiva gestión y una más transparente aplicación de las políticas de desarrollo territorial.
<b>Cohesión social</b>	La cohesión social contribuye con el crecimiento inclusivo de los territorios rurales afectados por la pobreza y la desigualdad. Las políticas e intervenciones de inclusión social y género, jóvenes, poblaciones indígenas forman elementos medulares del modelo de desarrollo territorial, y se constituyen en políticas transversales, en aras de un desarrollo territorial que tenga como paradigma la lucha contra la pobreza, igualdad y la salvaguarda de los derechos humanos.
<b>Ordenamiento territorial</b>	El objetivo central del ordenamiento territorial es contribuir al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. El ordenamiento territorial permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las necesidades de la población y las recomendaciones generadas por todos los instrumentos de planificación y gestión.
<b>Resiliencia al cambio climático</b>	Se necesita avanzar en un nuevo marco territorial “sostenible” que reconozca que los mecanismos de respuesta a los impactos del cambio climático deben ser planificados y ejecutados de manera coordinada desde diferentes niveles de gobierno y desde diferentes sectores, y deben ser considerados, como política transversal, en cualquier actuación pública en el territorio.
<b>Equilibrio rural-urbano</b>	El enfoque actual del desarrollo territorial propone establecer sinergias entre territorios rurales y urbanos, más que continuar considerándolos como sectores autónomos y en desigualdad de condiciones. Se trataría de sustituir la separación tradicional entre el campo y la ciudad por un escenario de profunda imbricación territorial de ambos.
<b>Producción agrícola</b>	Entre las acciones que permitirán el desarrollo territorial sostenible están la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de la competitividad de cadenas productivas y acceso al mercado, subsectores o conglomerados económicos potenciales del territorio, la consolidación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia, o la implementación de mecanismos de retención de excedentes en la economía local.
<b>Emprendimiento rurales</b>	El estímulo y la consolidación del emprendimiento rural es uno de los componentes del desarrollo territorial más importantes a la hora de abordar los problemas económicos de las comunidades rurales. El emprendimiento rural implica promover nuevas innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, destinadas a impulsar las potencialidades productivas y de empleo existentes.
<b>Innovación rural</b>	Se caracterizan por su capacidad continua de aprendizaje y adaptación (el aprendizaje continuo es un prerequisite indispensable para una sociedad innovadora), colaboran y trabajan en red, como enfoque necesario y útil para integrar y fomentar tanto relaciones complejas y multinivel; como un volumen de información elevado.

**Fuente:** Elaboración propia con base en FAO (2017).

Como se ha podido observar a lo largo de este apartado, el desarrollo territorial es un fenómeno complejo de abordar, amplio en su concepción y prácticamente nuevo dentro de los estudios rurales. Si bien existe ya documentación relacionada con este enfoque, cabe señalar que ha sido la FAO quien ha puesto en práctica los postulados desarrollados por diversos autores en materia de desarrollo, los trabajos y estudios llevados a cabo por este organismo internacional son amplios y profundos, llegando a resultados y conclusiones interesantes, tan es así que ha creado prácticamente una nueva metodología de trabajo para incluir en enfoque territorial en el modelo de desarrollo con énfasis en las áreas rurales y pobres del mundo.

Un elemento crucial para la concepción del desarrollo territorial tiene que ver con la generación de capacidades locales, mismas que se podrían clasificar según su tipo: humanas, técnicas, funcionales, organizacionales, empresariales, etc., sin embargo esto lo abordaremos en el siguiente segmento, donde además se definirán aquellas que se pretenden estudiar en este trabajo.

## **1.2 Enfoque de capacidades**

En este apartado se expone lo relacionado con uno de los ejes principales de la investigación, lo relacionado con las capacidades. Para fines de este trabajo, recuperaremos principalmente los trabajos de Amartya Sen y Jo Rowlands, para llegar al enfoque de capacidades que propone la FAO en su metodología de trabajo aplicable a las zonas de alta marginación a través del enfoque de desarrollo territorial con énfasis en las políticas públicas.

De acuerdo con Urquijo (2014), las capacidades son usadas para evaluar varios aspectos del bienestar individual, los grupos y la sociedad, tales como la desigualdad, la pobreza, la ausencia de desarrollo, la calidad de vida. Asimismo, estas oportunidades merecen ser utilizadas como una herramienta para diseñar y evaluar políticas públicas de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales. En este sentido, la teoría de las capacidades no es una teoría que explique la pobreza, la desigualdad o el bienestar, lo que sí ofrece es una herramienta o un marco normativo, y a su vez crítico, en el cual conceptualizar y evaluar estos problemas sociales (Robeyns, 2005: 94). El énfasis de esta

evaluación se centra en las capacidades los individuos. Buscando promover que se tenga mayor libertad de vivir el tipo de vida que se valora. En este orden de ideas es posible afirmar que el enfoque se constituye en una metodología crítica, plural y abierta para las ciencias sociales y humanas Urquijo (2014).

De acuerdo con la teoría de capacidades de Sen, se pueden establecer dos elementos constitutivos a esta propuesta: los funcionamientos (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*)<sup>9</sup>, lograr esta distinción dará una mayor claridad al enfoque de Sen y que será de gran utilidad para nuestro estudio.

En relación con *los funcionamientos*, de acuerdo con el autor, éstos se encuentran interrelacionados, consistentes en estados y acciones (Sen, 1992a), el conjunto de funcionamientos son de tal importancia que la realización de una persona puede entenderse como la suma de sus funcionamientos, ya que estos son las peculiaridades del estado de su existencia (Sen, 1985: 15).

Según el autor, los funcionamientos se pueden clasificar en simples y complejos. Los funcionamientos simples son aquellas funciones más elementales, como estar bien alimentado, tener buena salud, no padecer enfermedades evitables ni sufrir mortalidad prematura, entre otros. Los funcionamientos complejos se representan por funciones de mayor complejidad, como ser feliz, tener dignidad y ser capaz de participar en la vida de la comunidad, entre otros también. La vida puede considerarse como un conjunto de funcionamientos interrelacionados que consiste en las diferentes acciones realizadas y en los distintos estados que se pueden alcanzar (Urquijo, 2014).

Dado lo anterior, los funcionamientos son parte integral de un individuo y para llevar a cabo la valoración de su bienestar, será necesario valorar cada uno de esos funcionamientos. Se advierte que para evaluar el bienestar de una persona, se debe hacer caso omiso a sus bienes de consumo, posesiones materiales o propiedades, y valorar lo

---

<sup>9</sup> En inglés se encuentra la palabra *capacity*, que se puede traducir como ‘capacidad’, pero una capacidad más general. Mientras que *capability*, que es el término utilizado por Sen, presenta un sentido más específico, ya que se refiere a las habilidades de ser capaz (física, legal o intelectualmente) de ser o hacer algo. En español no tenemos una palabra equivalente para cada uno de estos usos, por eso ambos términos se traducen como ‘capacidad’ (Urquijo, 2014).

que consigue realizar con lo que tiene. Por esa razón reafirma que para evaluar el bienestar de un individuo se deben considerar íntegramente los funcionamientos.

[...] una bicicleta se ve como algo que tiene características de medio de transporte, y en este caso una persona en particular que posee una bicicleta no importa si es sana o inválida. Para darnos cuenta del bienestar de la persona tenemos que irnos a los funcionamientos, es decir, lo que la persona logra hacer con este bien y a las características de su posesión. Pues una persona discapacitada no es capaz de hacer muchas cosas que una persona sana sí puede hacer con el mismo conjunto de bienes (Sen, 1985: 9-10).

De acuerdo con las obras de Sen, el concepto de funcionamiento logra tener un sentido más elaborado en sus últimas obras, como *Inequality Reexamined* (1992) y *Development as Freedom* (1999). Allí el concepto de funcionamientos refleja las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Los funcionamientos valorados pueden ir desde los más elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo (Sen, 1989: 75).

Es necesario afirmar que las actividades que realiza un individuo tanto de manera individual, como en el seno de la familia o en su defecto en la comunidad, le ofrecen un tipo de información que de un modo u otro, le permite cuantificar qué tanto le provoca bienestar y si realmente está viviendo la vida que valora. De este modo, algunos funcionamientos elementales, como estar bien nutrido, poseer buena salud, etc., pueden tener evaluaciones altas. Otros funcionamientos más complejos, como poder integrarse socialmente o alcanzar la auto dignidad, llegan a ser ampliamente apreciados (Urquijo, 2014). Asimismo, el contexto social lleva a resaltar aún más unos funcionamientos que otros. Los funcionamientos no son igualmente valiosos o portadores de un valor en sí.

El segundo elemento de acuerdo con la teoría de Sen, se refiere a las capacidades, y en este sentido el autor advierte que una capacidad es un conjunto de vectores de funcionamientos o una suma de vectores de estos funcionamientos, que reflejan la libertad de la persona para alcanzar aquello que valora (Sen, 1985). Una capacidad, por lo tanto, no es más que las diversas combinaciones de funcionamientos que se pueden conseguir, como es la habilidad para alimentarse sanamente, gozar de buena salud o en su defecto la posibilidad de escapar de una muerte prematura.

Todo lo contrario, la falta de capacidades por parte de una persona o un colectivo, hace referencia de manera indiscutible a una desigualdad social, ausencia de bienestar y una pobre calidad de vida.

De acuerdo con Sen (1985, 1987; 1992a; 1992b), la capacidad refleja la libertad con que cuenta una persona para llevar un tipo de vida u otra. Así, el conjunto de capacidades es un tipo de libertad: la libertad para conseguir distintas combinaciones de funciones; en otras palabras, la libertad para lograr diferentes estilos de vida.

Con estas afirmaciones el autor señala que las capacidades representan la manera de concebir la libertad como *libertad positiva*, porque las capacidades representan la forma verdadera y real en que las personas llevan el tipo de vida que consideran valiosa, logrando con ello el logro de su auto determinación.

En cuando a la relación entre funcionamientos y capacidades, el autor advierte que ambos elementos se encuentran íntimamente interrelacionados porque los funcionamientos entre los que se puede acceder como individuo conforman una capacidad y por ende, la ausencia de una capacidad, hace alusión a un deterioro progresivo de los funcionamientos de un individuo.

De hecho, las relaciones entre funcionamientos y capacidades son mucho más complejas de lo que pueden parecer a primera vista. Las condiciones de vida son, en cierto modo, estados de existencia: ser esto o hacer aquello. Los funcionamientos reflejan los distintos aspectos de tales estados, y el conjunto de paquetes de funcionamiento viable es la capacidad de una persona. Sin embargo, entre las posibilidades de ser y de hacer están las actividades de escoger, y, así hay una relación bidireccional y simultánea entre los funcionamientos y las capacidades (Sen, 1987: 37).

La capacidad se define entonces, desde el espacio de los funcionamientos (Sen, 1987). El conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos, es decir, las distintas combinaciones de funcionamientos que se pueden realizar. Los funcionamientos, entonces, alimentan las capacidades. La ausencia de un funcionamiento es un signo claro de que una capacidad ha sido vulnerada, ya que esta demanda ciertos funcionamientos (Nussbaum, 2002: 131). Para lograr una mejor comprensión entre funcionamiento y capacidad, se podría resumir en que un

*funcionamiento* se refiere a un logro por parte de un individuo, mientras que la *capacidad*, es el conjunto de logros.

Ahora bien, haciendo un paréntesis en la propuesta de Amartya Sen en relación con las capacidades humanas, es necesario acudir a un enfoque que de igual forma es importante recuperar, nos referimos al enfoque de empoderamiento de Jo Rowlands. Si bien este paradigma es atribuido a estudios de género desde una óptica feminista, nos interesa hacer énfasis a esta propuesta ya que parte de las capacidades de Sen se vinculan con el espectro del empoderamiento, pues las personas una vez que toman conciencia de nuevos conocimientos, prácticas, y asimilación de nuevas habilidades, comienzan a acceder a un nuevo plano de poder que de un modo u otro inciden en sus decisiones.

Otro aspecto que también se pretende rescatar de este enfoque es el relacionado con las dimensiones de análisis, esto porque una vez superado los trabajos de Rowlands, se pretende mostrar el enfoque de capacidades desde la visión de la FAO, y este organismo advierte que no es posible abordar los estudios de capacidades sólo desde una perspectiva individual, sino también desde una posición colectiva.

El concepto de poder, lo vamos a retomar a partir de los trabajos de Foucault, quien desarrolló el concepto de empoderamiento cuya matriz proviene del término *empowerment*, y que podría traducirse como poderío o fortalecimiento, de acuerdo con Martínez (2000), este concepto se entiende como el proceso de adquirir control sobre uno mismo, sobre la ideología y los recursos que determinan el poder.

De acuerdo con Murgulaldy (2017), este se entiende como proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión, y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las actuaciones que viven.

Se trata de un proceso que abarca dos dimensiones: la individual (relacionadas con las habilidades, destrezas, autoestima y confianza en si mismo) y la colectiva (relacionada con el nivel comunitario y social donde se desenvuelven las personas) (Sociedad en Movimiento, 2009).

La idea de empoderamiento surge con la noción de impulsar a los grupos vulnerables que han sido objeto de exclusión social y discriminación a lo largo de la historia. Constituyendo una estrategia que implica un proceso complejo pero necesario para lograr un desarrollo incluyente basado en una cultura democrática.

Rowlands sostiene que desde una visión más amplia y menos convencional, el empoderamiento es más que el simple hecho de abrir el acceso a la toma de decisiones por lo tanto también se debe incluir aquellos procesos que lleven a las personas a percibirse a sí mismas con la capacidad y el derecho a ocupar ese espacio decisorio (Rowlands, 1997). Con base en esta definición se desprenden las tres dimensiones del empoderamiento de Rowlands.

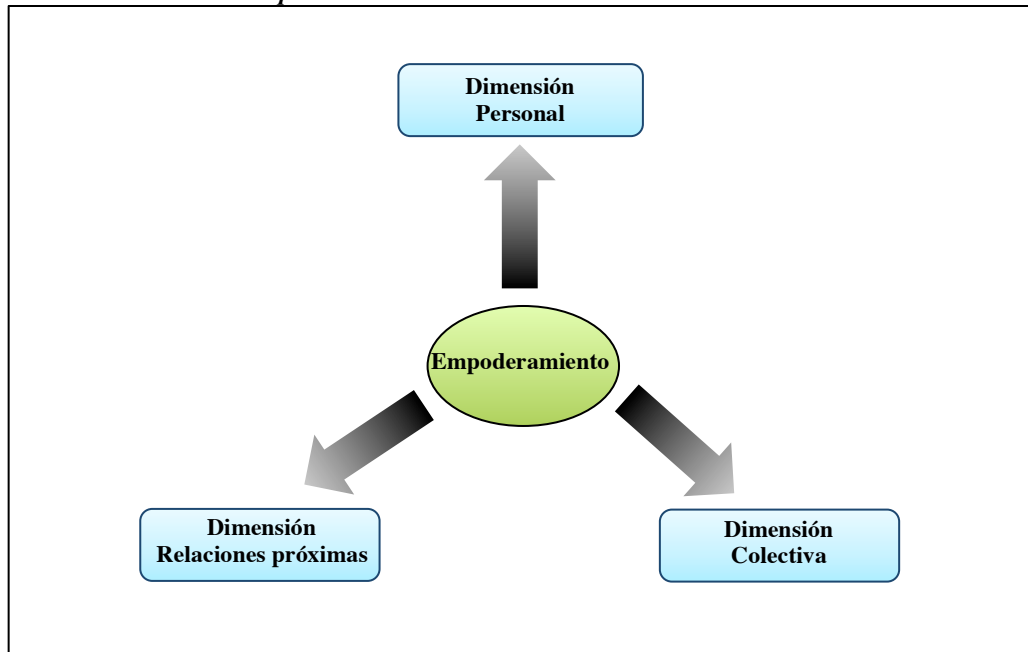
- Dimensión personal. Aquí el empoderamiento supone desarrollar el sentido del yo, y de la confianza y la capacidad individual, y deshacer los efectos de la opresión interiorizada.
- Dimensión relaciones próximas. Aquí el empoderamiento se refiere al desarrollo de capacidad de negociar e influir en la naturaleza de la relación social y de las decisiones que se toman dentro de ella.
- Dimensión colectiva. Cuando los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos por separado. Esto incluye la participación en las estructuras políticas, aunque debería abarcar también la acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia. La acción colectiva puede estar basada tanto en el nivel local por ejemplo, en el ámbito del pueblo o en el barrio como en el nivel institucional sea en redes nacionales e internacionales (Rowlands, 1997).

El estudio de las dimensiones de Rowlands, respecto al empoderamiento de las personas y colectividades, es de suma importancia para nuestro estudio, ya que, como lo advierte la autora, se trata de empoderar al sujeto a partir del desarrollo de capacidades. En nuestro estudio se abordará el tema de las capacidades en torno a los individuos que forman parte de un política global como es el PESA, sin embargo parte de estos actores presentes en el territorio, se encuentran también organizaciones, que de un modo u otro, se sabe de manera empírica, están dotados de un empoderamiento, a partir del desarrollo de capacidades, por lo tanto, este enfoque nos permitirá profundizar un poco más al respecto.

Superado el apartado del enfoque de empoderamiento de Rowlands, a continuación se pretende conocer cuál es el enfoque de capacidades por parte de la FAO, que como se

ha argumentado anteriormente, está íntimamente ligado a un instrumento de acción llamado *metodología FAO*, que es utilizado por diferentes actores gestores del desarrollo en diversos contextos territoriales, como parte de los programas y políticas públicas encaminadas a combatir los problemas de pobreza, especialmente los relacionados con la inseguridad alimentaria y nutricional.

**Figura 1.3. Dimensiones de empoderamiento de Rowlands**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Rowlands (1997).

De acuerdo con la FAO (2017b), una capacidad se define como la competencia de personas, organizaciones y de la sociedad en su conjunto para gestionar satisfactoriamente sus asuntos.

El fortalecimiento de capacidades es una función básica en la que hace hincapié el marco estratégico de la FAO. En opinión del organismo internacional, el fortalecimiento de capacidades es impulsado por actores nacionales en consonancia con las prioridades nacionales y apoyándose en los sistemas nacionales y los conocimientos expertos locales. El desarrollo de las necesidades de capacitación debe asumirse junto con agentes nacionales, regionales e internacionales y requiere de intervenciones de largo aliento y no de acciones independientes reducidas al corto plazo (FAO, 2017b).

De acuerdo con la literatura de la FAO, un país consigue sus objetivos de desarrollo sólo mediante el fortalecimiento de sus individuos y organizaciones y creando un entorno de políticas favorables. Los países miembros necesitan las capacidades técnicas para alcanzar sus metas de desarrollo en ámbitos tan amplios como la seguridad alimentaria, la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural.

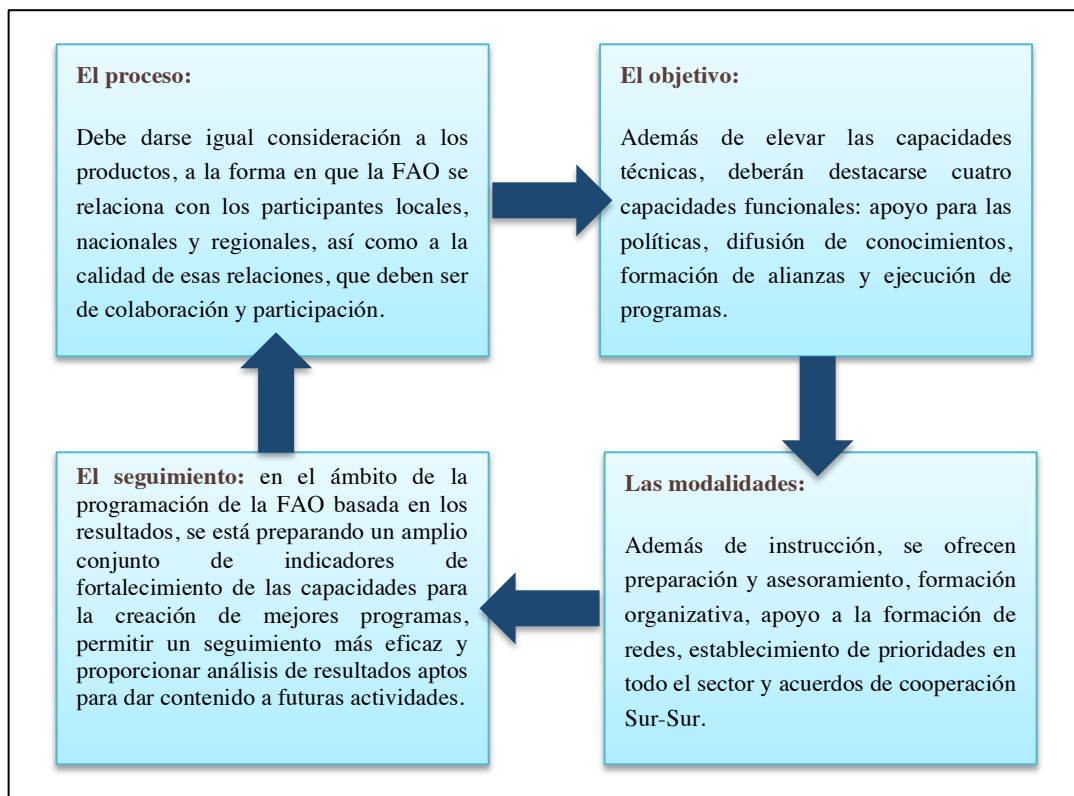
De acuerdo con la FAO (2015b) las capacidades funcionales les permiten a los países dirigir y gestionar sus actividades de cambio. La FAO hace hincapié en el fortalecimiento, no sólo de las capacidades técnicas, sino también de las capacidades funcionales de sus países miembros para:

- Formular y aplicar políticas y encabezar la reforma de las políticas;
- Generar, gestionar e intercambiar informaciones y conocimientos;
- Establecer redes, alianzas y acuerdos de asociación; y
- Ejecutar los programas y proyectos desde la planificación hasta el seguimiento y la evaluación.

De este modo, se tiene que para el fortalecimiento de capacidades, la FAO cuenta con una amplia cartera de recursos entre los que incluye: la formación y la capacitación de capacitadores, entrenamiento y desarrollo organizacional. La FAO colabora con institutos de formación y universidades nacionales para apoyar la adaptación de los nuevos conocimientos a los programas formativos existentes. Asimismo, la FAO presta apoyo a diversos organismos y de la sociedad civil en procesos con múltiples partes interesadas en el desarrollo de capacidades (FAO, 2017b).

Con todo lo anterior, se observa que el proceso de generación de capacidades por parte la FAO es amplio, y los recursos que emplea son vastos también. Esto es de suma importancia porque el programa que se pretende abordar en la región latinoamericana basa su operación a partir de talleres y cursos de capacitación, mediante previa planeación y organización de temáticas, acordes a los intereses de los sujetos beneficiarios. Sin embargo el mismo organismo ha encontrado un sin número de problemas al momento de aplicar sus recursos, por lo que ha diseñado un esquema, haciendo énfasis en los factores mostrados en el cuadro siguiente.

**Figura 1.4. Factores estratégicos para el fortalecimiento de capacidades**



**Fuente:** elaboración propia con información de FAO (2017b).

El rescate de estos conceptos permitirá delimitar nuestro estudio en función de las capacidades de los campesinos productores en las comunidades rurales tanto de México como en Guatemala. En relación a los sujetos de estudio, se pretende indagar cómo estos individuos y las organizaciones desarrollan estas capacidades, que de acuerdo con los autores (Sen, Rowlands, FAO) giran en función al mejoramiento en la calidad de vida. Es decir, la necesidad de obtener un beneficio será el motor que moverá a los sujetos de investigación a participar en los programas en los que se encuentran, y a organizarse en grupos en busca de su seguridad alimentaria, este elemento brindará el primer paso para el desarrollo de las capacidades humanas. Culminado este apartado a continuación se presenta una aproximación teórica en torno a las políticas públicas, en donde se pretende visualizar cuál es el objeto de estas estrategias como factor de desarrollo social y cuál es su incidencia en el territorio.

### 1.3 Política pública y social

El concepto de política pública es bastante reciente, si se considera que se comenzó a introducir dentro del lenguaje cotidiano de las ciencias políticas y administrativas a partir de 1970. De acuerdo con diversos autores (Dye, 1972 y 1984; Many y Thoenig, 1989; Thoenig, 1998) las políticas públicas son acciones del poder político para resolver problemas colectivos. De este modo las conceptualizaciones varían conforme al contexto y en el mayor de los casos algunos especialistas le dan mayor peso a determinados elementos que para otros pueden quedar en segundo orden.

Resulta conveniente hacer una distinción entre políticas públicas y sociales. Para Ziccardi (2008: 128) las políticas sociales “son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales”. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda, y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Un tipo particular de políticas sociales lo constituyen las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza que se registran en las sociedades latinoamericanas y su propósito es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches et al., 1994).

Una política social según Lahera (2004) es la forma de intervención de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos. Por su parte Aguilar (2009) las define como acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía cuya solución es considerada de interés o beneficio público.

De acuerdo con Coffey (2004: 2-4), hay al menos tres formas distintas en que puede ser definida una política social. En la primera el uso del término se utiliza para denotar el conjunto de prácticas y políticas que tienen que ver con la promoción del bienestar social a través de las instituciones del Estado. No obstante, hay que hacer notar que en esta

definición se reconoce que la política social puede ser creada ó implementada desde dentro o fuera de la tutela del Estado. La segunda definición de política social es como campo de estudio distintivo, en donde se ha redefinido su concepción convencional (encargada del estudio del Estado de Bienestar y sus principales servicios sociales) incorporando todas las políticas del gobierno que tengan implicaciones en el bienestar social (como las concernientes a la familia y al mercado de trabajo), bajo el entendimiento de que el bienestar es promovido desde el Estado o fuera de él. La tercera definición de la política social es como disciplina académica, no sólo con un objeto de estudio redefinido, sino con una construcción teórica y conceptual propia. Lo anterior señala la autora, no quiere decir que la política social tenga que presentar nuevas ideas, intereses y comprensiones.

Para Adelantado (2008) la política social es un campo de estudio multidisciplinar con tres objetos de interés: primero, el interés por el bienestar, concepto muy controvertido e históricamente cambiante. Segundo, el interés por el análisis de los impactos de las políticas que a su vez parten de diferentes posiciones ideológicas. Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado se encuentran involucradas las familias y el llamado tercer sector

Finalmente para Subirats (2008: 36), una política social es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos o no públicos, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de acciones y decisiones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

La definición de política pública que se adapta a nuestro estudio, se retoma a partir de un enfoque institucional y multidisciplinar. Desde un enfoque institucional, se está de acuerdo con Goffey (2004) pues enfatiza en el preponderante rol del Estado para la promoción del bienestar social mediante la intervención de sus instituciones, poniendo

de manifiesto que aunque éstas puedan ser creadas fuera o dentro de su regazo, la característica principal es su institucionalización en los diversos planes y códigos. Se dice que es multidisciplinar (Adelantado, 2008:1) porque advierte que éstas no tienen un sólo conjunto de métodos, teorías y perspectivas, pues descansa sobre los métodos y teorías utilizados en sociología, historia, economía, derecho, geografía, estadística, filosofía, ciencia política y psicología social para poder comprender uno de sus principales objetos de estudio: el bienestar social.

Si bien existe una diferenciación entre política pública y política social, para fines de este trabajo utilizaremos ambos conceptos de manera indistinta. Esto porque el programa social de nuestro estudio es abordado como una política pública desde los diversos enfoques multidisciplinarios e incluso por la misma FAO, por otro lado, es una política social ya que atiende como foco principal el problema de la pobreza.

Dado lo anterior, es posible señalar que las políticas sociales de corte asistencial en Latinoamérica en los últimos años se han enfocado a atender problemas de pobreza en primer orden. De este modo, las políticas llegan a través de diversos programas focalizados para atender grupos sociales específicos, mujeres, indígenas, jóvenes, adultos mayores, etc. Focalizar las prestaciones, implica optar por una población-objetivo determinada (la población viviendo en situación de extrema pobreza) teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles (Rodríguez, 2011: 13). La focalización se presenta como una alternativa, en la medida que la concentración de los recursos disponibles en grupos focales claramente definidos permite que el impacto producido sea mayor (Cohen y Franco, 2000).

Desde esta postura, se rescata que el foco de atención es y será, de acuerdo con Cohen y Franco (2000) y Rodríguez (2011) la ciudadanía. Para ello, los diseñadores de políticas públicas deben considerar a los actores sociales, no como simples objetos dentro del problema, sino como sujetos que forman parte de él, y que a la vez pueden hacer aportaciones para solucionarlo, es decir, donde los actores constituyan un ser dinámico que sea parte del problema y de su solución, a fin de lograr que esta propuesta sea una herramienta real de uso, no sólo una construcción conceptual. Este es un verdadero proceso de una política pública (Jaramillo, 2010).

Es así como esta investigación hará énfasis de manera principal a una política social focalizada como es el caso de los programas de seguridad alimentaria en México y Guatemala, que para el caso de México se incrusta en los programas de Alianza para el Campo de la Sagarpa y para Guatemala en el programa de mayor envergadura del país, denominado Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a cargo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan) del gobierno federal, en coordinación con la FAO y la AECID.

Estas políticas públicas están dirigidas, de acuerdo con su diseño, a combatir la pobreza alimentaria de la población campesina rural que habitan en comunidades consideradas de alta y muy alta marginación, y que para los casos de estudio de nuestro interés corresponden además a regiones con población indígena.

### *1.3.1 Los modelos de políticas públicas*

Donati y Lucas (1987:60-61) distinguen cuatro modelos de política social basados en Titmuss (1974), quien mezcla tanto elementos de la realidad como de la teoría, y que nos permite tomarlos como punto de referencia para situaciones específicas. Los modelos se describen a continuación:

- **Residual:** Existen dos canales naturales por medio del cual las necesidades de los individuos son satisfechas: el mercado privado y la familia. Las instituciones sociales de bienestar deben intervenir sólo en caso de que fallen estos sujetos.
- **Adquisitivo- realizativo:** Las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, es decir, en base a la capacidad de realización productiva del individuo.
- **Modelo institucional-redistributivo:** Considera el bienestar como el valor máximo que debe ser asegurado tratando de prevenir los efectos del cambio social bajo el principio de igualdad social.
- **Modelo total:** Se absolutiza la planificación, que además de existir con criterios universalistas busca evitar otros criterios que no sea la necesidad; esto bajo la programación pública de manera normativa.

Los autores ejemplifican estos modelos en situaciones reales: en Norteamérica se podrían encontrar los dos primeros modelos con preponderancia, mientras que en los países socialistas se predominó una mezcla de los dos segundos. Un elemento distintivo que los autores no señalan pero también podría considerarse en estos modelos es el grado de involucramiento de los individuos en la política social a través de sus prácticas participativas. En el modelo residual se podría considerar una perspectiva asistencial en

donde los individuos son objetos pasivos de los beneficios sociales, en este modelo las prácticas participativas serían nulas.

El modelo adquisitivo- realizativo por su parte, tiene un enfoque más parecido al de desarrollo humano, ya que la capacidad de agencia del individuo permite que tenga mayores opciones de elección. En el modelo institucional- redistributivo la participación del individuo estará limitada al bien común y no sólo al particular. En el modelo total la planificación podría tener dos enfoques: por un lado, conservar esquemas jerárquicos verticales o por el otro, inducir una participación horizontal de los sujetos hacia el diseño de la política a través de herramientas participativas. En la práctica sin embargo, los autores señalan que estos modelos pueden encontrarse mezclados.

Como se aprecia en este apartado, los modelos de política pública hacen referencia a una estructura vertical, es decir como una función que se desprende de arriba hacia abajo, del gobierno a la sociedad, sin embargo, dentro de este soporte, hay que considerar que existen elementos que no pueden ni deben quedar fuera de contexto. El caso de la participación es un elemento de suma importancia para lograr que una política sea eficaz o fracase. Se concluye que no es posible intervenir un problema sin la participación del estado, pero una política no es eficiente sin contribución de la sociedad.

### ***1.3.2 Bienestar social***

Para fines de esta investigación vamos a hacer énfasis al concepto de bienestar de acuerdo con Sen (1995) quien lo define en función de la equidad en la distribución del ingreso y logro de oportunidades para todos, haciendo énfasis a una colectividad social sin especificar si se trata de una familia, colonia o comunidad.

Por su parte Mesino (2010) advierte que el bienestar social mínimo se alcanza cuando se cubren las necesidades básicas de los individuos, en términos de equidad, entre ellas, alimentación, salud, educación y vivienda.

Ambas posturas son interesantes si se considera que los autores aseguran que para lograr el bienestar en una comunidad, llámese familia o colonia, se requiere de insumos de carácter material para satisfacer necesidades básicas como la alimentación o vivienda.

Sin embargo el argumento de Sen a diferencia de Mesino agrega que es importante la existencia de oportunidades para todos, un beneficio intangible que además de representar una oportunidad para adquirir un ingreso, representa una actividad que permitirá al individuo ser feliz y realizado.

**Cuadro 1.4. Dimensiones del bienestar**

<b>Bienestar familiar</b>		
<b>Alimentación</b>	<b>Educación</b>	<b>Salud</b>
<p>Definición: Alimentación es la ingestión de alimento por parte de los organismos para proveerse de sus necesidades alimenticias, fundamentalmente para conseguir energía y desarrollarse (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2017).</p>	<p>Definición: El proceso multidireccional mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar. La educación no sólo se produce a través de la palabra, pues está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes (UNESCO, 2011).</p>	<p>Definición: Es un estado de bienestar o de equilibrio que puede ser visto a nivel subjetivo o a nivel objetivo. El término salud se contrapone al de enfermedad, y es objeto de especial atención por parte de la medicina. (OMS, 2017)</p>

**Fuente:** López, (2014: 29) con base en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2014), UNESCO (2014) y OMS (2014).

El nivel de bienestar de una sociedad, se evalúa en función de indicadores socioeconómicos, entre los cuales están: esperanza de vida al nacer, relacionada estrechamente con el nivel de salud y de nutrición, así como el ingreso familiar, la tasa de mortalidad infantil vinculada a las condiciones de vida y acceso a servicios de salud y la tasa de analfabetismo, ligada a la calidad de vida, al empleo, al ingreso y la salud, esto es, que todos tengan acceso a los bienes materiales e inmateriales de la sociedad.

El cuadro anterior, de acuerdo con López (2014), representa las dimensiones mínimas que ofrecen la garantía del bienestar para cualquier sociedad. Si bien es cierto que existe un abanico de necesidades, las mismas cuentan con una categoría de priorización. Incluso, de las tres dimensiones expuestas en el cuadro, es posible que la alimentación supere a las otras dos con una vertiginosa ventaja.

**1.4 Las organizaciones productivas comunitarias**

El presente apartado pretende visualizar la forma en cómo la población se organiza para lograr un beneficio colectivo. Para fines de este trabajo se hará énfasis al contexto rural, dado que nuestro contexto de trabajo hace referencia a dos comunidades amerindias.

De acuerdo con Rello (1990), en la década de los setenta diversos estudios advertían de la sobrevivencia de la economía campesina, de su fuerza y la adaptación a los nuevos modelos económicos en el mundo, sin embargo, en su estudio realizado en la década de los ochentas descubre que el fenómeno campesino es heterogéneo y diverso.

El campesino ha pasado a ser un nuevo actor en el medio rural, inmerso en los nuevos procesos globalizadores. “ha surgido un nuevo tipo de campesino, con un grado elevado de autarquía y embebido en relaciones productivas y sociales heredadas de varias generaciones de atrás, está surgiendo un campesino abiertamente vinculado con el mercado, a la tecnología moderna, a la agroindustria, al crédito, en suma, al complejo urbano, y por tanto, cada vez más sujeto a los vaivenes de los mercados internos y externos y de la política económica de los gobiernos” (Rello, 1990: 12).

Dado lo anterior, se podría afirmar que el campesinado es un elemento que ha permanecido constante en los territorios rurales a lo largo y ancho de la región Latinoamericana. México y Guatemala no son la excepción. A pesar de que la obra de Rello surge en la década de los noventa, su trabajo nos invita a la reflexión sobre todo cuando enaltece el surgimiento de este nuevo tipo de campesino en los albores de la globalización.

Si bien es cierto que se ha puesto sobre la mesa la heterogeneidad del campesinado en América Latina, para fines de esta investigación pretendemos abordar al campesino productor, es decir aquel que lleva a cabo actividades o dinámicas encaminadas a obtener beneficios encaminados a un mejoramiento de vida tanto individual como de su familia, adentrado en la modernidad y con fuertes lazos con el mercado. En suma, nuestro sujeto de estudio serán los campesinos productores organizados en grupos de trabajo, beneficiarios de los programas sociales de seguridad alimentaria tanto en México como en Guatemala, con el objeto de conocer sus mecanismos de trabajo, aprendizaje, cooperación, organización, empoderamiento, es decir, sus capacidades organizacionales.

Para adentrarnos al tema de la organización en la comunidad, será necesario primero conocer cómo es la participación social en los diferentes escenarios rurales, tomando en cuenta el factor cultural, las regiones rurales en Latinoamérica comparten rasgos que en cierto modo permite homogeneizar algunas prácticas participativas. De este modo resulta

interesante preguntarnos ¿cómo es la participación social en las comunidades rurales? ¿cuáles son las formas de participación? ¿qué es una organización productiva y bajo que condiciones surgen en los contextos rurales?

Para intentar dar respuesta a estas interrogantes, a continuación abrimos un debate conceptual que nos permitirá adentrarnos al tema, para ello citaremos los postulados de diversos autores especializados, para finalmente tomar una postura respecto a nuestros intereses.

#### ***1.4.1 Organizaciones productivas***

En este apartado se pretende hacer una revisión de las organizaciones campesinas en el contexto latinoamericano, ya que como se ha advertido, nuestro estudio se sitúa en dos regiones latinoamericanas. Si bien es cierto que existen diversos estudios en relación a este tema, para fines de esta investigación, basaremos nuestra conceptualización de acuerdo con los aportes de la FAO, dado que este organismo es el actor responsable de implementar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria en el mundo.

Las organizaciones productivas campesinas, de acuerdo con la FAO (2016), son llamadas también organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares, y hacen referencia a agrupaciones de base, formales e informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tienen por lo menos un objetivo común. Actúan conjuntamente ante las autoridades locales asociadas a la idea del desarrollo “de abajo hacia arriba” y constituyen mecanismos para la obtención de créditos, insumos, capacitación y otros servicios promoviendo el bienestar de sus miembros.

De acuerdo con el organismo, los pequeños agricultores, trabajadores rurales, campesinos sin tierra, y otros grupos desventajados de la población rural no tienen poder de negociación suficiente para lograr que sus pedidos sean atendidos. De ahí la importancia de agruparse y aunar esfuerzos para formular ante las autoridades demandas que representen los intereses de la totalidad de sus miembros (FAO, 2011; 2014; 2015; 2015b; 2016).

Este elemento es importante ya que de entrada nos manifiesta que los integrantes de las organizaciones rurales campesinas con carácter de productores y sujetos de un beneficio económico a través de un programa social, son por lo regular personas en situación de desventaja económica o material. Otro aspecto que también se recupera del texto de la FAO gira en torno a las actividades desempeñadas por la sociedad rural, netamente a actividades campestres, tales como la agricultura, ganadería, crianza de aves de corral y animales pequeños, elaboración de artesanías, silvicultura, pesca, etcétera, poniendo en práctica sus saberes, conocimientos y sus propios recursos.

Las comunidades campesinas, difieren según sus características culturales, ecológicas, evolución histórica, etc., pero todas se caracterizan por tener relaciones de producción basadas en el trabajo familiar o bajo formas colectivas entre los comuneros. Producen sus alimentos básicos con sistemas ancestrales y escasa dotación de recursos, siendo los focos donde se concentra la extrema pobreza (FAO, 2016).

Entre las organizaciones comunitarias rurales, existen las denominadas de base, quienes actúan como intermediarias entre los agricultores de escasos recursos y las instituciones de investigación y extensión externas. Existen otras, creadas a raíz de programas sociales, las cuales tienen como objetivo producir productos alimenticios (frutos, semillas, ganado, etcétera) y que forman parte del canal entre las organizaciones de base y los mercados. Estas organizaciones campesinas productoras, adaptan y difunden tecnología en programas que ellas mismas controlan y administran y constituyen un mecanismo de desarrollo de conocimiento y difusión que será de transmitido de generación en generación para orientar su actuación a las necesidades de las familias rurales pobres.

En relación con la forma en que son creadas, estas van a diferir dependiendo del contexto a lo largo y ancho de América Latina, desde sociedades rurales, cooperativas de producción, cooperativas agrarias, etcétera (FAO, 2016). De acuerdo con el organismo internacional, estas organizaciones tienen en común una estructura administrativa de tipo cooperativo sustentándose en los principios de participación democrática y trabajo

comunitario, pero en la práctica, su poder de negociación es escaso, carecen de infraestructura y de servicios de apoyo<sup>10</sup>.

Un elemento que no podemos dejar fuera de contexto es el referente a la participación de las mujeres en el desarrollo comunitario. De acuerdo con la FAO, las mujeres y las organizaciones femeninas son a menudo muy eficaces, eficientes y fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares.

Diversos estudios (López, 1988; Campaña, 1992; Madera, 2000; Castillo, 2001; López, 2014) revelan que las mujeres rurales son las encargadas principales de llevar alimentos a la casa, sobre todo si se considera que debido a problemas como la migración, viudez, o porque sus respectivas parejas salen a trabajar fuera de la comunidad, ellas toman el rol del proveedor del hogar, quedando al frente no sólo de la hogar sino de las responsabilidades que ello conlleva.

Pese a que las mujeres están ganando terreno en la esfera pública, es importante advertir que su participación plena en organizaciones campesinas de América Latina es limitada. En particular donde existen normas que tienden a reflejar enfoques masculinos que las excluyen a ser aceptadas como miembros de organizaciones o cooperativas, o por no poseer títulos sobre la tierra, etc. Son también obstáculos para la organización de las mujeres la estructura centralizada, la falta de capacitación y de recursos (FAO).

De este modo encontramos que las organizaciones rurales para el caso latinoamericano cristalizan la participación social, sobre todo porque este tipo de estructuras resulta una esperanza para la población en desventaja económica, si bien las organizaciones permiten un avance hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las familias, este tipo de instituciones permiten además el desarrollo de capacidades que van a permitir que los integrantes se doten de conocimientos (técnicos, administrativos, comercialización) y destrezas que les permitirán no sólo un desarrollo humano-organizacional sino repercutirá en un momento dado en la comunidad.

---

<sup>10</sup> Para profundizar en el tema véase Ordoñez (2000) y Meza (2002), quienes advierten que los programas de segunda generación en México tuvieron como foco de atención a los campesinos y población de las zonas rurales, creando de ese modo las primeras cooperativas a partir de programas sociales. Sin embargo al ser políticas aisladas y sin seguimiento, las cooperativas estuvieron destinadas al fracaso desde el principio, obteniendo beneficios sólo en el corto plazo.

### *1.4.2 Autogestión comunitaria*

La autogestión aparece frecuentemente como objetivo central de algunos programas de combate a la pobreza que a través de la participación comunitaria intentan formar agentes de cambio y comunidades activas. Cabe resaltar que las comunidades rurales por si solas son autogestoras ya que la misma dinámica tradicional han hecho que estas prácticas promuevan la cohesión comunitaria rasgo característico de las poblaciones rurales, sobre todo las de índole indígena.

Adizes (1977) explica la filosofía de la autogestión, su forma de funcionamiento y brinda una definición: La autogestión se basa en mecanismos de mercado donde el capital, como fuente de poder, está restringido y los trabajadores tienen poder para manejar la empresa y determinar la distribución de utilidades. La autogestión en esencia se define como “la participación de todos los miembros de una organización en la propiedad y en el control de la organización.” (Adizes 1977: 26). El autor advierte que su significado refiere a una filosofía centrada en los siguientes elementos:

- No se limita a ser un programa para reestructurar las empresas individuales sino que intenta reestructurar toda la sociedad pues persigue objetivos múltiples (sociales y políticos) y no sólo económicos.
- Sus organizaciones son democráticas en lugar de jerárquicas; la organización es descentralizada, de manera que todos sus integrantes pueden intervenir en la toma de decisiones y las personas participan en la fijación de los objetivos que ellos mismos han de perseguir.
- Es un sistema desarrollista y humanista, ya que tiende a capacitar a cada individuo para gobernarse a sí mismo y pone la organización al servicio de cada individuo en lugar de que éste sea un instrumento de la organización.
- Las organizaciones autogestoras son comunidades, y como tales gestionan el bienestar de sus miembros en educación, salud y cultura y no esperan que esas necesidades sean satisfechas por el mercado. Un elemento central de la autogestión es la organización comunitaria.

Para De la Rosa (1990:13) las formas de gestión se entienden como la facultad de tomar decisiones al elegir los medios para lograr un fin o una meta establecida. En este sentido, la autogestión, la cogestión y la gestión dirigida son formas distintas en las que se lleva a cabo la toma de decisiones en cuanto a los recursos y finalidades de una iniciativa o proyecto comunitario. En la autogestión son los propios beneficiarios quienes toman las decisiones de manera autónoma sobre los medios y los propósitos de las iniciativas, así como la distribución de sus beneficios; en la cogestión existe una negociación entre los usuarios y los proveedores de recursos; y en la gestión dirigida la

planeación y la toma de decisiones se hacen desde organismos externos involucrando a los beneficiarios únicamente en aspectos operativos.

Schteingart (1991) por su parte, entiende por autogestión “la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios como administrativas, en las que las decisiones respecto de su conducción son tomadas directamente por los que participan en las mismas.” En la definición de De la Rosa (1990) y Schteingart (1991) se puede observar una inclinación hacia la toma de decisiones sobre los medios para lograr un fin que supone beneficiará al colectivo o en su defecto a los interesados.

Schteingart (1991:135) por su parte distingue el término de participación al de autogestión, el autor advierte que la participación es un concepto más indefinido que la autogestión. Ambos conceptos difieren en sentido de que la participación es un término contextual multifacético, es decir, promueve distintos grados de desarrollos y alcances que permiten diferenciar intensidades en que se podrían interpretar como autogestión, como es el caso de la participación activa y el empoderamiento.

Restrepo (1994), en relación a la autogestión, examina distintas interpretaciones sobre su significado y menciona dos concepciones, la lineal o tradicional y la gerencial. La primera es equivalente a la de administración, entendida como el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto ya que “asume como dirección y gobierno, actividades para hacer que las cosas funcionen, con capacidad para generar procesos de transformación de la realidad”. La segunda concepción hace referencia al ejercicio del liderazgo.

Así pues, la investigación se inclina por la definición de gestión desde la perspectiva de las ciencias administrativas gerenciales, pues el objetivo del trabajo es evidenciar mecanismos operativos específicos al interior de una organización social rural en términos de las habilidades de gestión o capacidades para transformar la realidad junto con un ejercicio de liderazgo.

Este acercamiento es conveniente para conocer a la organización comunitaria porque maneja un nivel práctico operativo, basado en las habilidades individuales y colectivas necesarias. Este enfoque permitirá conocer las formas de organización productiva y de

trabajo imperantes en comunidades rurales, resultado de un programa social. Aunado al estudio de su composición se intentará conocer también como estas organizaciones permean en las dinámicas productivas locales, dinamizando y transformando de esa manera a la comunidad, al territorio.

### **Conclusiones del capítulo**

Se ha realizado un recorrido teórico conceptual a través de los diversos elementos que suponemos brindarán un soporte a nuestra investigación. Tal como se ha advertido anteriormente, el objetivo de nuestra investigación hace referencia a conocer y comparar los efectos de los programas de seguridad alimentaria en la construcción de capacidades basadas en el conocimiento de las organizaciones productivas locales de México y Guatemala para la promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

Aunque ambos países poseen gran similitud en aspectos socioculturales, como el lenguaje, tradiciones, composición étnica, también es cierto que poseen marcadas diferencias, sobre todo relacionados con el factor económico y aspectos en materia de ciencia y tecnología. Sin embargo pese a ello, un problema en común, que las dos naciones comparten se relaciona con el problema de la alimentación el cual se vislumbra como una realidad en las zonas rurales con población indígena.

Una primera conclusión a la que llegamos es que el proceso de desarrollo es complejo, si bien transitamos por tres enfoques diferentes (desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo territorial), cada uno de ellos muestra elementos que fueron importantes acorde al tiempo y contexto en que fueron implementados. Esta evolución de los paradigmas del desarrollo no ha terminado de consolidarse y es posible que en futuro no muy lejano considere además algunos elementos que aún están pendientes de atender.

Como se pudo apreciar, es el enfoque del desarrollo territorial el que considera la necesidad de una masa calificada para lograr un desarrollo pleno, mismo que ya no debe ser visto desde una postura vertical sino de manera horizontal. De este modo, las políticas y programas sociales deben procurar una transferencia de conocimiento y desarrollo de

capacidades para que los grupos sociales que habitan estos espacios cuenten con las herramientas para aprovechar al máximo el potencial de su entorno.

Una segunda conclusión en este orden tiene que ver con las capacidades humanas. De acuerdo con Sen (1992a), el ser humano posee una serie de elementos que le van a permitir un desarrollo integral, siendo la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación y vivienda las de primer orden, satisfechas en su mayor parte con recursos monetarios. Sin embargo, existen otras de carácter intangibles como la libertad y la felicidad las que complementan el desarrollo humano. De este modo, un mecanismo para lograr este bienestar individual, familiar y social, tiene que ver con la seguridad de contar con una fuente de ingresos. En los espacios rurales una vía para acceder a estos beneficios es a través de la participación en programas sociales.

Las políticas públicas también han tenido una evolución importante, éstas han dejado de ser meros programas focalizados sin diseño y planificación para convertirse en estrategias de acción para el desarrollo integral del territorio. De este modo abordamos la tercera conclusión. El tema de las políticas públicas es un tema complejo de abordar, ya que de entrada requiere una precisión casi imposible de alcanzar cuando de planear se trata, pues hay que considerar que los territorios son heterogéneos y dinámicos. Bajo este espectro nos atrevemos a afirmar que el fracaso de muchas de ellas a lo largo y ancho de América Latina se debe a problemas de este tipo. Otros elementos que tampoco se consideran y que llevan a las políticas a ser meros programas paliativos y de corto plazo son falta de visión, falta de presupuesto, ineficiencia de los operadores, incapacidad para focalizar a los grupos prioritarios, entre otros.

Una política pública de combate a la pobreza exitosa, se refleja en la capacidad de ésta para atender a un mayor grupo de personas mejorando significativamente el nivel de vida y el de sus familias no sólo en el corto plazo sino para las futuras generaciones. Uno de los principales problemas que aqueja a la población rural es el acceso y disponibilidad de alimentos, problema que atrae además otras dificultades como la desnutrición, falta de acceso a servicios básicos, acceso limitado a la educación, entre otros.

## Capítulo II: Políticas sociales en América Latina. Estrategias globales de combate a la pobreza con énfasis en la seguridad alimentaria

\* \* \*

*De modo que llega el pan, los seis hombres se acurrucan en un rincón y empiezan con el sagrado procedimiento de la repartición. Para ello hay diferentes recetas. Se puede por ejemplo sortear. El molde de pan se corta rápidamente en seis rebanadas y los trozos de diferente tamaño se sortean con pedacitos de papel o con números. Todos tienen las mismas posibilidades, nadie se puede quejar. Al que le ha tocado en suerte el trozo grande, se esfuerza en ocultar su alegría para no hacer sentir mal a los camaradas, lo toma rápidamente y desaparece de preferencia bajo la manta. El que recibe el trozo más pequeño también se echa en la cama, sólo el sueño puede consolarlo. Cuando te despiertas, te azotan el hambre, el frío y todas las plagas bíblicas de una larga jornada.*

Fred Wander, escritor  
Viena, Austria

**E**l objetivo de este apartado es poner en contexto a los programas de seguridad alimentaria en la región de estudio, para ello se recurrirá a hacer un esbozo partiendo de lo macro a lo micro. En un primer momento se hará una traza sobre la situación de pobreza en América Latina, de tal manera que esta sección sea la antesala para más adelante poner de manifiesto los casos de México y Guatemala.

Iniciamos el argumento afirmando que Latinoamérica representa una de las regiones en el mundo con un extenso mosaico étnico y cultural, y que alberga en sus naciones a una gran cantidad de población en situación de pobreza, lo cual no sólo se evidencia por la escasez material y económica, sino además por los serios problemas de salud, desnutrición y falta de alimentos, siendo los más afectados la población que habita en las zonas rurales.

Pese a existir una gran preocupación en el mundo por dar solución a los problemas de pobreza, principalmente en relación a la escasez de alimentos imperante en diversas regiones del planeta, y entre ellas América Latina. Es evidente que aún falta mucho por hacer sobre todo en materia de políticas públicas que en cierto modo es responsabilidad del Estado, pero ante la falta de acuerdos, ineficiencia para diseñar políticas, disponibilidad de recursos económicos e incapacidad de los operadores, el problema de la pobreza no se detiene, por el contrario cada vez más pareciera cobrar mayor fuerza.

La vasta literatura en torno al estudio de las políticas públicas en países en vías de desarrollo, confirma que ha existido un avance significativo en esta materia, sobre todo cuando se exponen sus efectos en las zonas de mayor vulnerabilidad de pobreza, que en muchos casos se encuentra en las zonas rurales, donde el problema principal radica en la falta de alimentos. De este modo, una de las estrategias para combatir la escasez de alimentos en el mundo son las acciones encaminadas por la FAO a través de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria, los cuales tienen por objetivo no sólo asegurar la disposición de alimentos en los hogares, sino además desarrollar capacidades en los campesinos para que éstos sean autosuficientes y aseguren su alimentación y la de sus familias en el largo plazo.

Para la realización del presente capítulo se acudió a la consulta y síntesis de la diversa literatura especializada, así como a la revisión de diversas bases de datos y reportes en material impreso y del internet, la intención es que al recuperar los aportes de los diversos autores, también se pueda mostrar el contexto sobre el que versa nuestro estudio.

## **2.1 Concepto y enfoques de pobreza**

El término de pobreza se encuentra acuñado en el diccionario de la Real Academia Española (2016) como falta o escasez, es decir se refiere a la ausencia de algo que no especifica si es de carácter material o inmaterial. Más adelante el mismo diccionario en una segunda definición refiriéndose a los seres humanos lo cita como escaso haber de la gente pobre. Esta segunda definición es más específica, ya que el sustantivo haber de acuerdo con la misma institución, es definida como un carácter material que forma parte de las posesiones de una persona, por tanto, el concepto de pobreza alude, de acuerdo con la RAE a la escases de posesiones de un ser humano.

Si bien esta primera aproximación del concepto nos lleva de la mano a la ausencia o escasez de bienes no queda claro a qué tipo de bienes o posesiones se refiere, es decir la ausencia de cuáles recursos hace que las personas sean pobres o no. En esta búsqueda encontramos otros conceptos más específicos relacionados con la pobreza y que dejan entrever que este problema no se basa sólo en la ausencia de lo material, sino de elementos cognitivos.

Amartya Sen (1992a) propone que el primer requisito para conceptualizar el término de pobreza es tener un criterio para definir quién debe estar en el centro de nuestro interés, en este sentido, se deben especificar algunas normas de consumo o definir una línea de pobreza, y a partir de estos estándares se podría decir que son pobres aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas o cuyos ingresos están por debajo de esa línea.

De este modo es posible argumentar de acuerdo con el autor que detrás de cada concepto o tipo de pobreza existe un concepto analítico que va a caracterizar a la pobreza según el contexto, espacio, situación, valoración o carencia según se trata. Así pues no es lo mismo hablar de una falta de recursos económicos para solventar la compra de alimentos (que incide en la salud y aprovechamiento y rendimiento escolar), a la carencia de valores para vivir en una adecuada armonía en sociedad, o en un momento determinado la falta de capacidad para desarrollar conocimientos que se vean reflejados en la posibilidad de echar andar estrategias para transformar la situación en que nos encontramos.

Bajo esta lógica nos enfrentamos a una serie de elementos que son estudiados bajo la óptica de la pobreza, es así como a continuación se presenta una tipología o enfoques de este concepto a partir de características que permitan una separación y distinción del mismo.

Como se alcanza apreciar el concepto es amplio y repercute en diversos escenarios, tiene que ver no sólo con una ausencia de recursos materiales, sino también a cuestiones intangibles como las capacidades y las emociones.

Para fines de este estudio nos avocaremos a la pobreza desde dos perspectivas, la primera tiene que ver con una combinación entre el enfoque tradicional de Deaton (1999) y el biológico de Rowntree (1951), y la segunda perspectiva a partir de los postulados de Sen (1989; 1992a) referente a la pobreza bajo el enfoque de las capacidades.

Referente a los enfoques de Deaton y Rowntree, estos autores señalan que la escasez de ingresos económicos repercute en el consumo limitado de bienes y servicios considerados básicos y esto conlleva a consecuencias negativas en el desarrollo físico de los seres humanos, tales como problemas de desnutrición, y salud, característicos de la

población en situación de desventaja económica. Profundizando en la literatura referente al enfoque tradicional de la pobreza, Paz (2010: 19) advierte que ésta se encuentra integrada por diversas variables para su medición, que incluyen entre otras cuestiones, la calidad de la vivienda, la educación de los niños, el nivel educativo del jefe, su condición de actividad, y la situación de los integrantes del hogar en cuanto perceptores de ingresos no laborales. El enfoque -de acuerdo con el autor- consiste en listar un conjunto de necesidades consideradas básicas, identificándose como pobre un hogar que presenta una o más privaciones de las dimensiones o variables propuestas.

**Cuadro 2.1. Enfoques del concepto de pobreza**

<b>Enfoque</b>	<b>Características</b>	<b>Autores</b>
Enfoque tradicional	Basado en el consumo insuficiente de bienes y servicios considerados básicos para la producción y reproducción de la vida de individuos u hogares, (casi) en términos biológicos.	A. Deaton M. Ravallion
Enfoque biológico	Escasez de ingresos para satisfacer las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física.	Seebohm Rowntree
Enfoque de las capacidades	Centrado en las posibilidades de un individuo; en lo que puede ser o hacer. Incorpora dimensiones tales como la educación, la salud, el hábitat, la nutrición y el trabajo, como elementos clave para definir lo que un individuo puede hacer o ser y/o, en un sentido inverso, las privaciones que sufren de esas capacidades consideradas básicas.	A. Sen Bourguignon y Chakravarty
El enfoque de la pobreza relativa	Considera la vida de un individuo en la sociedad, tiene que ver con aquellos atributos deseables con relación a las otras personas (ingreso, condiciones de empleo, poder), asociando estas carencias con un “sentimiento de privación”. Las condiciones no están dissociadas de los sentimientos.	A. Sen Peter Townsend
El enfoque de la pobreza subjetiva	Este enfoque está basado en lo que el individuo supone ser independientemente de lo que realmente es. Es decir, será pobre un individuo que se considere pobre, independientemente de su nivel de ingresos, de las capacidades y de su posición en la estructura económica y social de la que forma parte.	M. Pradham M. Ravallion.

**Fuente:** elaboración propia basado en Bourguignon y Chakravarty, 2003; Deaton, 1999; Pradham y Ravallion, 1998; Ravallion, 1999; Rowntree, 1951; Sen, 1989 y 1992a; Townsend, 1974.

En otras palabras, la pobreza de un hogar es medido a partir de una serie de variables que incluyen no sólo elementos físicos de la vivienda, sino además de elementos

cualitativos de los integrantes de los hogares. Esto es importante, ya que para fines de este trabajo estaremos retomando las cualidades de los integrantes de las organizaciones productivas, identificando su condición de pobreza desde la perspectiva del conocimiento y capacidades limitadas para desarrollar estrategias que les permitan mejorar problemas de índole alimenticio y desnutrición.

## **2.2 El problema de la pobreza en América Latina**

El tema de la pobreza para América Latina ha sido siempre un tema complejo de abordar, ya que el problema -como se ha mencionado- es un fenómeno transversal que se hace presente en los diversos escenarios y por ende se trata de una problemática en la que intervienen factores de carácter histórico, políticos, sociales, económicos, culturales y étnicos, que lo convierte por tanto, en un tema de carácter multidisciplinario.

En términos económicos, la pobreza en América Latina ha sido estudiada desde diversos enfoques. Entre los más destacados se rescatan los relacionados con la generación de ingresos per cápita, producto interno bruto nacional, producto interno bruto per cápita, entre otros. En un estudio realizado por Paz (2010) sobre los programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el caribe, el autor toma como indicadores de pobreza el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares por día, información obtenida del Banco Mundial. Para el periodo que comprende del año 2000 al 2007 se tiene que de veinte naciones estudiadas, doce de ellas se encuentran en el rango de entre el 25 y 50 por ciento de su población que vive con menos de dos dólares por día.

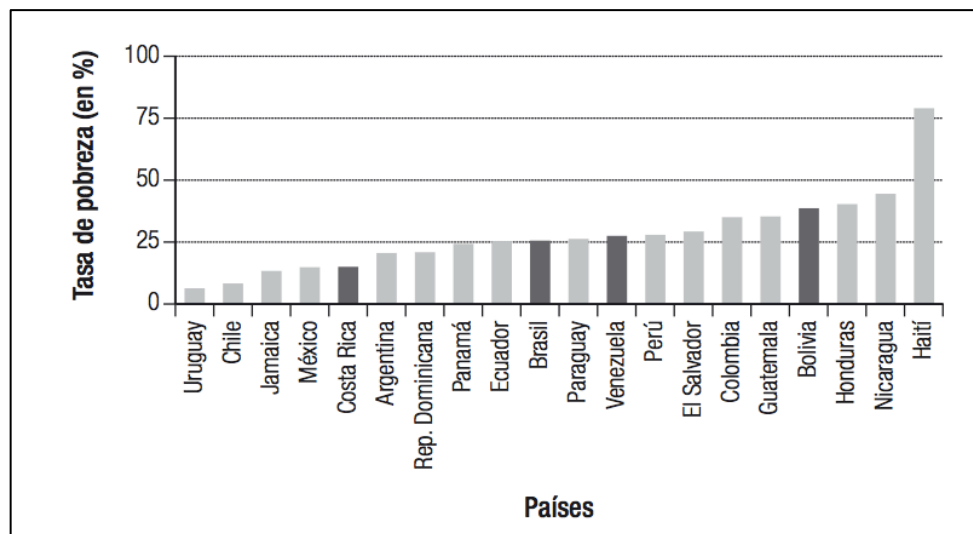
Uruguay representa el país con una menor cantidad de personas en esta situación, en contraste con Haití donde más de tres cuartas partes de su población sobreviven con esta cantidad de dinero por día.

El tema de la pobreza en América Latina hace referencia a un sin número de factores, que van desde la insuficiencia económica a causa de falta de empleos, la fallida operación de programas sociales; factores de índole natural como la erosión de la tierra y escasez de agua; hasta elementos de corte cultural como la perpetuidad elitista de crear clases sociales, y dentro de ellas la existencia de una clase peligrosa (ser pobre es equivalente a

ser delincuente) y la estigmatización de la relación entre pobreza y resistencias armadas (Cidamore y Donato, 2013).

Diversos estudios (CEPAL- CELADE, 2005; Faiguenbaum, Ortega y Soto, 2013) señalan que la población más vulnerable referente a la pobreza en América Latina se localiza en las zonas rurales, representando el 20 por ciento del total de la región, un rasgo característico en la mayoría de los países es que este sector poblacional está conformado por pueblos indígenas.

**Gráfico 2.1. Porcentaje de población en América Latina y el Caribe que vive con menos de dos dólares por día 2000- 2007**



**Fuente:** Paz, 2010 con información del Banco Mundial.

Las comunidades rurales en situación de pobreza en latinoamericana, encuentran como principal problema, el difícil acceso a los alimentos, siendo por muchos años las prácticas tradicionales de cultivo la única vía para obtenerlos, sin embargo estas prácticas resultaban y en algunos lugares continúan siendo un tanto ineficientes si consideramos que “la agricultura tradicional genera tasas muy bajas de producción por área” (Samper y Franco, 1967), provocando con ello una inseguridad alimentaria, ya que no sólo no se dispone de ellos, sino que al no contar con los mecanismos apropiados de producción los alimentos son pobres en términos nutricionales.

Ahora bien, es importante señalar que de acuerdo con Faiguenbaum, (2013: 29) la inseguridad alimentaria no se genera únicamente por la escasez o falta de disponibilidad

de alimentos, sino que en gran parte de los casos, es debido porque los ingresos económicos de un sector amplio de la población no son suficientes para adquirir esos alimentos.

Dado lo anterior, encontramos dos elementos importantes que permiten explicar algunas de las causas de la pobreza a partir de la inseguridad alimentaria en las zonas rurales de América Latina, la primera de ellas tiene que ver con la incapacidad de los campesinos para producir alimentos en grandes cantidades, debido a la utilización en muchos de los casos de técnicas tradicionales de producción, lo cual al conjugarse con algunos problemas físicos como la deforestación, erosión de la tierra, sequía, lluvias escasas, o en su defecto por la contaminación de fuentes hídricas provocan que las cosechas sean insuficientes.

En segundo elemento que también incide en los problemas de inseguridad alimentaria en las zonas rurales de esta región tiene que ver con la escasa generación y disponibilidad de recursos económicos, sobre todo si consideramos que el precio de los alimentos en los últimos años se ha ido a la alza, amenazando constantemente a los hogares pobres. El problema económico se podría considerar como un fenómeno transversal si consideramos que esta escasez no sólo limita la capacidad de adquisición de alimentos, sino que conlleva además a una pobreza de carácter material, de vivienda, y de acceso a servicios básicos como la salud y la educación.

Con todo lo anterior, se concluye que el tema de la pobreza es amplio, y si lo enfocamos a la región latinoamericana nos encontraremos con un abanico de factores que acentuarán más el problema. El principal factor que se rescata es que cuando se habla de pobreza se alude a cuestiones de carácter material, sin embargo en los últimos años, un tema que ha tomado mayor relevancia dentro de las agendas nacionales e internacionales ha sido el de la inseguridad alimentaria, problema que afecta en una mayor escala a la población que habita en las zonas rurales.

Un elemento importante de mencionar, referente a la intervención del estado y organismos internacionales para combatir los problemas de hambruna que enfrentan diversos países, es el relacionado con la cooperación y los acuerdos internacionales como el de Beijing (1990) y Río de Janeiro (2000), donde los temas de discusión dentro de la

agenda de trabajo es la generación de alimentos para las regiones más desfavorecidas del mundo.

El tema de la seguridad alimentaria dentro de las agendas públicas, ha generado no sólo poner de relieve el tema de la pobreza alimentaria dentro de los contextos globales, sino que además se han logrado cristalizar estrategias de acción tanto de carácter nacional como internacional. Diversos programas sociales tendientes a combatir los problemas de alimentación han sido implementados en diversos países entre los que destacan los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria de la FAO en diferentes partes del mundo y el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África.

En el siguiente apartado se abordará el tema de los programas sociales de transferencias condicionadas, como un mecanismo de los gobiernos nacionales para combatir la pobreza de la población en las regiones pobres de América Latina. Es necesario dejar en claro que a partir de este momento y en lo subsecuente, haremos hincapié al contexto rural, es decir, nos avocaremos a contextualizar lo referente a las políticas públicas de carácter social dirigidas a la población campesina.

### ***2.2.1. Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina***

Como se ha observado, es claro que América Latina aún no supera la brecha de la pobreza, lo cual se percibe en el total de población que padece diversos tipos de carencias, tanto material, económica, de vivienda, alimentaria, educativa, servicios básicos de salud, etcétera.

En la década de los ochentas, debido a la desaceleración económica, trajo consigo un fuerte aumento de la pobreza a escala global. La región latinoamericana no fue la excepción y encuentra en este periodo (1980- 1990) un incremento considerable de la pobreza, a causa de la crisis económica y sus efectos recesivos e inflacionarios. Para solventar esta crisis, los gobiernos de los diversos países recibieron el asesoramiento de los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo principalmente, de acuerdo con el Banco Mundial (2002) la estrategia para reducir la pobreza en las naciones en desventaja estaba encaminada a apoyar a los países menos desarrollados a salir de la

crisis y a obtener mayores beneficios de la globalización procurando reducir el mínimo de riesgos derivados.

El foco de atención a partir de este momento giraba en torno a “combatir las situaciones de riesgo social y carencias ligadas a la pobreza tales como el hambre, la mala nutrición, la falta de educación y salud” (Paz, 2010), marcando de este modo la acción pública que se debía seguir de acuerdo a la influencia de los diversos países en las próximas dos décadas.

La mayoría de las políticas diseñadas durante esta década tienen como bandera la disminución de la pobreza a escala global, encontrando como marco estructural al Consenso de Washington que enfatizaba “en primer lugar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento como condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza; y en segundo lugar, de mayor trascendencia, la transformación del rol y la participación del estado en la economía y en la sociedad bajo un nuevo paradigma, el del estado subsidiario” (Faiguenbaum, 2013: 55). De acuerdo con el autor las reformas económicas de inspiración neoliberal y políticas subsidiarias fueron determinantes en el modo de cómo sería comprendida y abordada la pobreza desde el punto de vista de las políticas públicas.

De acuerdo con Faiguenbaum (Ibid: 55). En la concepción subsidiaria del estado, el sector público disminuye drásticamente de tamaño y nivel de participación en la vida pública; es decir a partir de las reformas estructurales, una parte significativa de las acciones que anteriormente eran propias del estado se transfieren al sector privado, como ocurrió en los sectores de educación, salud y previsión entre otros, lo que se complementa con subsidios a la demanda; y el gasto público, en particular el gasto social, pasa a asignarse con criterio de focalización<sup>11</sup>.

De este modo, para el caso de América Latina la mayoría de las políticas públicas de combate a la pobreza encuentran su origen principal en los acuerdos internacionales para incluir a los países en desventaja en los nuevos modelos globalizadores de desarrollo.

---

<sup>11</sup> Se entiende por focalización una intervención estatal selectiva que beneficia a un sector social o territorial. En el primer caso se trata en general de quienes no consiguen obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas a través del mercado laboral; y en el segundo, áreas deprimidas o de gran concentración de pobreza (Faiguenbaum, 2013: 55).

Durante la década de los ochenta y los noventa, existieron pocos programas sociales, encaminados a combatir la pobreza en el sector rural, ya que la población campesina representaba un bajo índice de productividad en contraste con el más elevado índice de pobreza y pobreza extrema en toda la región latinoamericana. No es sino hasta el año 2000 cuando los acuerdos internacionales cobran mayor efectividad y los procesos de cooperación internacional entre naciones desarrolladas son más constantes. El foco de atención en la mayoría de los casos es la población rural mediante la dotación de recursos económicos, capacitaciones y procesos de enseñanza- aprendizaje, el objetivo es la generación de capital social capaz de generar sus propios recursos que aseguren entre otros aspectos la disponibilidad de alimentos.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas con carácter de focalización<sup>12</sup> desarrollan acciones dirigidas a núcleos específicos de la población y no a acciones de carácter universal (Meza, 2002: 71).

De este modo, en las primeras experiencias de Brasil y México, la principal innovación consistió en adicionar a una acción pública puramente asistencial (subsidio monetario) un objetivo de desarrollo de capital humano. A partir de estos antecedentes, los programas focalizados se han difundido por toda la región, alcanzando para el año 2011 dieciocho países, atendiendo a más de 25 millones de familias y 113 millones de personas beneficiarias (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidos a la pobreza en América Latina, “utilizan el concepto de pobreza, pero le incorporan unas simples variantes con ciertas consecuencias importantes desde la perspectiva de la evaluación de impacto, el seguimiento y la focalización: distinguen entre pobreza de corto y de largo plazo; ligando esta última a la dinámica del mercado de trabajo” (Paz, 2010: 33).

La pobreza de corto plazo es la estrictamente monetaria, identificándose como pobre un hogar cuyo consumo (ingreso) no alcanza a cubrir dos tipos de canasta: la básica o alimentaria (pobreza extrema o indigencia) y la canasta total (alimentaria y no

---

<sup>12</sup> De acuerdo con Levi (1994) estos programas se articulan de acuerdo a tres ejes fundamentales: a) desarrollo de capital humano; b) desarrollo de oportunidades de ingreso; y c) desarrollo de capital físico y de creación de infraestructura social básica en regiones marginadas.

alimentaria). Por su parte, la de largo plazo es la que eventualmente experimentarán los hijos de la generación actual en ausencia de intervención. Esta pobreza, también provocada por insuficiencia de ingresos, estaría ligada a problemas de inserción de la población al mercado laboral, la que, según los programas dirigidos a la pobreza, tiene que ver estrictamente con el capital humano acumulado, especialmente en educación, nutrición y salud. Es ese el punto en el que se incorporan los elementos no monetarios a la definición de pobreza usada por los programas de transferencias monetarias condicionadas (ibid).

Los objetivos o metas de milenio -que abordaremos más adelante- y que fueron declarados en la Cumbre del Milenio en el año 2000, forman un primer antecedente dentro de los planes estratégicos universales que darán pie a los programas de transferencias condicionadas tanto de índole internacional como de carácter nacional siendo pioneros en los años noventa Brasil y México.

De este modo, los programas focalizados en América Latina han buscado resolver el problema de la pobreza tanto en el corto como en el largo plazo, por un lado con la dotación de recursos monetarios para solventar los problemas de carácter prioritario, y por otro, los que tienen que ver con el desarrollo de capital humano mediante programas de capacitación y emprendimiento de proyectos familiares o colectivos. Estos últimos pertenecientes a programas de tercera generación (Meza, 2002) e incluso otros autores como Cordera y Cabrera (2005: 111) las definen como de cuarta generación, ya que surgieron con el objetivo de sólo asistir temporalmente a la población desfavorecida, sin embargo con el tiempo incluyeron incentivos enérgicos para la acumulación de capital humano.

Los sujetos de beneficio entre los diferentes programas en los países presentados en el cuadro 2.2, en su mayoría son familias con niños y/o jóvenes. De acuerdo con Paz (2010: 64) los beneficiarios son padres de menores de edad en situación escolar, esto promueve mediante un mecanismo de incentivos una mayor asistencia a la escuela generando, por esta vía, una más intensa acumulación de capital humano en las familias beneficiarias. En algunos casos, se ha intentado calcular el monto de la transferencia a manera de lograr que el dinero recibido por el programa sustituya los ingresos que podría generar el trabajo

infantil en el mercado, para que los padres no encuentren beneficioso el trabajo infantil y envíen a sus hijos a la escuela.

**Cuadro 2.2. Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina**

Programa	País	Año de inicio	Presupuesto anual (en millones de US\$)	Cobertura
Avancemos	Costa Rica	2006	28	70 000
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	2003	260	--
Bolsa Escola	Brasil	1995	--	--
Bolsa Familia	Brasil	2003	4100	11 100 000 familias
Bono Solidario	Ecuador	1997	--	--
Chile Solidario	Chile	2002	650	259 000 familias
Familias en Acción	Colombia	1998	85	518 000 familias
Familias por la Inclusión Social	Argentina	2006	400	454 000 familias
Juntos	Perú	2005	100	160 000 familias
Oportunidades	México	2002	3 620 por año	5 millones de familias
Plan de Equidad Social	Uruguay	2008	--	--
Programme of Advancement Trogh Health and Education	Jamaica	2001	--	171 000 personas
Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social	Uruguay	2005	--	71 231 hogares
Programa de Asignación Familiar	Honduras	1998	--	629 000 personas
Programa Jefes de Hogar	Argentina	2002	En transición	--
Progresa	México	1997	No vigente	--
Red de Oportunidades	Panamá	2006	--	34 000 familias
Red de Protección Social	Nicaragua	2000	--	36 000 familias
Red Solidaria	El Salvador	2005	50 por año	--
Red de Protección y Promoción Social	Paraguay	2005	--	9 000 niños
Red Solidaria	República Dominicana	2005	57	230 000 familias

**Fuente:** Cuadro adaptado de Paz, 2010: 77-78, actualizado con información de la red mundial.

Por otro lado, existen programas focalizados dirigidos también a población indígena, a madres solteras y jóvenes desempleados, recuperando con ello uno de los objetivos del milenio, el de implementar políticas incluyentes que favorezcan a la población en su mayoría sin discriminación de raza, sexo y creencias.

De acuerdo con diversos autores (Cordera y Cabrera, 2005; Paz, 2010), entre los principales obstáculos al momento de implementar este tipo de programas se encuentra el relacionado con la capacidad de atención, es decir cuando los servicios ofertados son insuficientes para atender a toda la población destino.

Por otro lado, el problema de la focalización es otra realidad, si bien es cierto que la población sujeto de atención deben ser los más desfavorecidos en términos económicos, esto no siempre es así, los mismos autores mencionan que el principal factor se podría deber a dos situaciones posibles: el programa no llega a la población objetivo por problemas administrativos (o de identificación de los grupos focales), o por propia voluntad de los individuos u hogares que prefieren no participar (Cordera y Cabrera, 2005; Paz, 2010).

Respecto a los métodos de focalización es posible argumentar que prácticamente cada programa cuenta con su propio método, Paz (2010) señala que se suelen usar dos grandes métodos de recolección de datos: el de encuesta cuasi cabal, que implica reunir datos a nivel de hogar dentro de una zona geográfica previamente especificada; y el método de postulaciones por demanda, basado en solicitudes de los beneficiarios. Este último aventaja al primero en lo que refiere a actualización de datos, pero es probable que incurra en errores de exclusión debido a la menor información o conexión política de las familias de menores recursos.

Finalmente un tema importante en la implementación de programas sociales se encuentra relacionado con procesos de evaluación de los resultados. Al igual que las técnicas de focalización los procedimientos para evaluar a los programas resultan diversos, siendo en muchas ocasiones las mismas instancias ejecutoras las que realizan las evaluaciones, sin embargo existen casos en los que se recurre a otra institución, organismo o investigador independiente para hacer el balance de los impactos, estos últimos carecen de información con que cuentan las primeras que corren con la enorme ventaja de disponer de datos precisos que los Estados deben proveer a los evaluadores por estar de por medio las instituciones que financian la continuidad del proyecto.

Un dato importante, que no se debe dejar pasar, es que los programas de transferencias condicionadas en diversos casos responden a resolver problemas de índole territorial, acotándose de ese modo a los modelos de desarrollo vigentes en los planes rectores de los países.

De este modo, las políticas y programas bajo el enfoque territorial, como el caso de los programas de transferencias condicionadas, buscan entre otros aspectos resolver

problemas de pobreza mediante el desarrollo de capacidades en la población objetivo o beneficiada. Estos programas se caracterizan por contar con una fuerte metodología estratégica basada en capacitaciones e implementación de talleres. El tiempo de operación en los territorios afectados será de acuerdo a la metodología el cual variará de entre uno y quince años.

Como se ha observado, los programas de transferencias condicionadas en América Latina surgen como un mecanismo de combate a la pobreza, si bien es cierto que es un método eficaz para hacer frente a los problemas de alimentación, educación y salud en la población en situación de desventaja, no en todos los escenarios responde de manera equitativa.

Llama la atención que en pleno siglo XXI, los métodos de focalización no resultan del todo efectivos, pues existe evidencia empírica y documental que estos procesos no son incluyentes, dejando de lado a personas potencialmente pobres e incluyendo en sus padrones de beneficiarios a gente con liquidez económica que no merece ser sujeto del beneficio.

En el siguiente apartado se abordará una de las estrategias de mayor relevancia en materia de combate a la pobreza a escala global con énfasis en la seguridad alimentaria, se trata de los Programas de Seguridad Alimentaria de la FAO. Si bien estos proyectos de la FAO resultan ser una directriz con una mayor incidencia cada vez más en las agendas de los gobiernos latinoamericanos, su presencia apenas está cosechando frutos en las regiones de este vasto continente.

### **2.3 Los objetivos del milenio y los programas sociales con énfasis en la pobreza alimentaria en América Latina**

En la década de los noventa, en medio de la fuerte crisis global y el periodo de las privatizaciones, apertura comercial, liberalizaciones y la vigencia dominante en lo político- económico de las directrices del Consenso de Washington, van generándose políticas encaminadas a combatir la inseguridad alimentaria, no quedando Latinoamérica fuera de contexto.

Si bien estas políticas se consolidan en el año 2000, son en los años noventa donde encuentra su principal antecedente, ya que los programas encaminados a combatir la pobreza alimentaria parten de los primeros programas focalizados en México y Brasil, pero ¿dónde y de qué forma surgen los programas dirigidos a combatir la inseguridad alimentaria en el mundo?

### ***2.3.1 La Cumbre mundial sobre la alimentación y los objetivos del milenio: antecedentes***

Diversas políticas y estrategias de desarrollo orientadas a superar la pobreza a escala global tienen como primer referente a la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, este suceso constituye la primera pieza del andamio que dará forma a los futuros compromisos para la reducción del hambre y la desnutrición en el mundo con cifras y periodos previstos; este primer acuerdo es ratificado con algunos matices numéricos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000.

La Cumbre Mundial sobre la alimentación se celebró en la ciudad de Roma, Italia del 13 al 17 de noviembre de 1996, como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos (FAO, 2005).

De acuerdo con el organismo internacional, los gobiernos participantes en la Conferencia Mundial de la Alimentación proclamaron que “todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”, fijando de ese modo el objetivo global de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio.

La aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación apoyada por 112 Jefes de Estado y de Gobierno o sus adjuntos, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que participaron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha contribuido a sensibilizar a la opinión pública y ha proporcionado un marco

para introducir los importantes cambios en las políticas y los programas que son necesarios a fin de lograr alimentos para todos (ibid).

De acuerdo con la FAO (2005) el objetivo de la Cumbre fue renovar, al más alto nivel político, el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. La gran resonancia de la Cumbre ha hecho que los encargados de adoptar decisiones en los sectores público y privado, los medios de comunicación y el público en general adquieren mayor conciencia de la situación. También ha establecido las líneas maestras, a nivel político, conceptual y técnico, de un esfuerzo constante para erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015. En la Cumbre de Roma se formularon siete compromisos donde se sientan las bases para conseguir la seguridad alimentaria sostenible para todos, mientras que en el Plan de Acción se exponen los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica dichos compromisos.

**Cuadro 2.3. Los siete compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación**

No.	Compromiso
1	Garantizar un entorno político, social, y económico propicio destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y de los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.
2	Aplicar políticas que tengan por objetivo erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.
3	Adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario agrícola, pesquero, forestal y rural en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional, y mundial que combata las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.
4	Hacer esfuerzos para asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial, justo y orientado al mercado.
5	Hacer esfuerzos encaminados a prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.
6	Promover la asignación y utilización óptima de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros, y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y bajo potencial.
7	Aplicar, vigilar y dar seguimiento a este plan de acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

**Fuente:** Thomson y Metz, 1999.

La ejecución de los compromisos de la Cumbre debía contar con la participación de los mandatarios y jefes de estado participantes, sólo de ese modo se podría articular un verdadero compromiso entre las instituciones nacionales, y departamentales con los diversos organismos internacionales.

Como parte de las estrategias globales para erradicar la pobreza en las regiones más desfavorecidas del planeta y para dar continuidad a los compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación, en el año 2000 se celebra la Cumbre del Milenio convocado por las Naciones Unidas con sede en Nueva York, donde se reúnen gobiernos de 189 países para restablecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas, que constituyen la esencia del programa mundial, se llaman ahora "Objetivos de desarrollo del milenio".

Como se aprecia en el cuadro 2.4, el primer objetivo del milenio hace referencia a erradicar la pobreza extrema y el hambre, dando continuidad de este modo a uno de los acuerdos de la Declaración de Roma. En este sentido y de acuerdo con la ONU (2009), con este primer principio existe un verdadero compromiso para luchar contra el hambre, sobre todo para el beneficio de la población más joven. En los países más afectados por el reciente aumento en los precios de los alimentos, es necesario implantar medidas que incrementen la disponibilidad de alimentos y fortalecer las políticas sociales que buscan solución al impacto negativo sobre los pobres.

**Cuadro 2.4. Los objetivos de desarrollo del milenio**

No.	Objetivo
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2	Lograr la enseñanza primaria universal
3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4	Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años
5	Mejorar la salud materna
6	Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2009.

Un aspecto importante de considerar es que los elevados precios de los alimentos limitan el porcentaje de personas que padecen hambre. De este modo, en los países en desarrollo, la tendencia a la baja en la tasa de desnutrición, prevaleciente desde 1990-1992, se invirtió en el 2008, esto debido principalmente al incremento en los precios de los alimentos. La proporción de personas desnutridas se redujo desde un 20% a principios de los años 90 hasta un 16% a mediados de la década siguiente. Sin embargo, estimaciones preliminares indican que este porcentaje aumentó en el 2008. El rápido aumento de los precios de los alimentos ocasionó un incremento en la proporción de personas que cayeron en la hambruna en el 2008 (ONU, 2009: 11) principalmente en África subsahariana, Oceanía y algunas regiones rurales en Centro y Sudamérica.

Los objetivos o metas de milenio forman un primer antecedente dentro de los planes estratégicos universales que darán pie a los programas de transferencias condicionadas tanto de índole internacional como de carácter nacional siendo pioneros en los años noventa Brasil y México.

Debido al fracaso de algunos programas sociales en la lucha contra la pobreza y el hambre hasta antes del año 2000, hicieron que el tema fuera retomado como prioritario dentro de la agenda de trabajo de la cumbre del milenio. De este modo, y como parte de las estrategias para erradicar la hambruna en el planeta, se encomendó a la FAO promover una política de carácter global para asegurar los alimentos en los próximos quince años en los territorios con mayor densidad de población desnutrida, las regiones consideradas para atender en carácter de urgencia se localizaban en el África subsahariana, Oceanía Centroamérica y el Caribe.

En el año 2008, debido a la crisis global, nuevamente se tuvo un retroceso en los nítidos avances referentes a la seguridad alimentaria, los precios de los alimentos en el mercado aumentó considerablemente, teniendo efectos negativos en diversas regiones del mundo principalmente, en países latinoamericanos como Brasil, Honduras, Haití, Bolivia y El Salvador fueron los más afectados.

Como se aprecia con todo lo anterior, las estrategias globales dirigidas a combatir la pobreza y de manera específica los problemas de hambruna en el mundo y de manera

particular América Latina, encuentran su principal antecedente en las cumbres mundiales de la Alimentación en Roma 1996 y del Milenio en Nueva York en el año 2000.

Si bien antes de las asambleas globales ya se promovían programas focalizados para combatir la pobreza en algunos países en América Latina, una realidad es la falta de capacidad de estos países para hacer frente a estos retos, por problemas como la corrupción, falta de presupuesto, ineficacia para focalizar adecuadamente a la población objetivo etc., lo que ha generado como consecuencia una perpetuidad de la pobreza que se ha ido heredando de generación en generación, cayendo de esa manera en lo que diversos autores (Castillo, 2001, Flores, 2003) denominan la trampa de la pobreza.

El siguiente apartado hará referencia a una de las estrategias promovidas por la FAO para combatir el hambre en el mundo. Los programas de Seguridad Alimentaria, que encuentran su origen en la meta 1 del Objetivo Primero del Milenio Combatir la pobreza y el hambre en el mundo. Hasta este momento se ha colocado en contexto el origen de este programa global, pero ¿Qué es el PESA? ¿Cuáles son sus objetivos? y ¿Cómo opera?.

### ***2.3.2. Los Programas Seguridad Alimentaria de la FAO: una mirada a sus orígenes***

El origen de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria en el mundo se remonta al año 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, sin embargo no es sino hasta el año 2000 que se impulsa como fruto del primer objetivo del milenio.

Los programas PESA se proponen como un cúmulo de acciones tendientes a superar la pobreza alimentaria de un país, pretenden ser algo más que un proyecto demostrativo, pues buscan proponer y desarrollar políticas nacionales de seguridad alimentaria en las naciones donde intervienen (Gordillo de Anda, 2004).

De acuerdo con Herrera y Torres (2008), los PESA son un programa focalizado a las comunidades más pobres de los países subdesarrollados, cuya finalidad es la de proporcionar los elementos necesarios para el acceso a una alimentación segura, nutritiva, permanente e inocua de la población rural.

A diferencia de los conceptos críticos de soberanía y autosuficiencia alimentaria, los cuales hacen mayor énfasis en el papel del Estado y el ejercicio de los derechos a la

alimentación, los PESA matizan el tema de la alimentación y lo llevan hacia la seguridad alimentaria, la cual desde su concepción recae esencialmente en los sujetos y no en una responsabilidad del Estado (Herrera y Torres, 2008: 170).

En el año 2000 los programas PESA fueron aplicados en 15 países con problemas severos de alimentación y bajos ingresos, año con año se han ido sumando naciones a este proyecto global con el objetivo de erradicar de inseguridad alimentaria en las zonas rurales de mayor vulnerabilidad. Actualmente los datos revelan la presencia del PESA en 100 países alrededor del mundo. De acuerdo con Herrera y Torres (2008) la intención es probar que la metodología del programa puede contribuir significativamente al mejoramiento alimentario de los países subdesarrollados a través de la productividad con un enfoque de desarrollo rural que supone la integralidad y sinergia en la potenciación de factores de desarrollo (humano, social, físico y económico). A la vez de ser un programa que permite la penetración de nuevos esquemas de trabajo acordes con las políticas internacionales de desarrollo en espacios rurales; que si bien estos espacios contienen a la población más pobre del mundo, también representan la puerta de acceso para los capitales al aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales.

De acuerdo con la FAO (2016) en América Latina los PESA operan en los siguientes países: Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela, Haití, Bolivia y México. Adicionalmente Brasil y El Salvador han incorporado en sus políticas alimentarias algunos instrumentos metodológicos del PESA, y han recibido apoyo institucional por parte de la FAO.

### ***2.3.3 Objetivos generales de los PESA***

Los objetivos del programa prácticamente responden al cumplimiento de la meta 1.C del primer objetivo de desarrollo del milenio (ODM): reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje personas que padecen hambre.

El objetivo general reza de la siguiente manera:

Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de

alimentos y la generación de empleos para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso (Sagarpa, 2015).

Un elemento importante que llama la atención y que no se había advertido anteriormente, es que el objetivo plasma la acción de desarrollar capacidades de las personas y familias, esto es trascendental ya que como bien se ha advertido, el objeto de investigación del presente estudio hace referencia precisamente al desarrollo de capacidades de los productores beneficiarios de este programa en México y Guatemala.

Dado lo anterior, el PESA sugiere una serie de objetivos de carácter específico. Cabe resaltar que estos objetivos van a referir a las inquietudes generales a escala universal. En este sentido en cada nación donde operan los PESA se diseñan objetivos específicos de acuerdo al contexto los cuales guardan relación con los expuestos a continuación.

**Cuadro 2.5 Objetivos específicos del PESA**

No.	Objetivo
1	Apoyar la elaboración, articulación e implementación de las políticas y programas nacionales y subregionales a través de la información, sensibilización, formación, capacitación asesoría técnica en Seguridad Alimentaria.
2	Fortalecer los sistemas nacionales de SAN, su institucionalización y armonización de actores y recursos.
3	Fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas nacionales para ordenar y generar conocimientos sobre las buenas prácticas de SAN experimentadas por los PESA y otros actores sociales para reducir drásticamente la desnutrición crónica en las áreas rural y urbana.
4	Contribuir, facilitar y apoyar la atención de las familias vulnerables en situación de inseguridad alimentaria nutricional con intervenciones articuladas y coordinadas entre programas de gobierno y de la cooperación internacional.

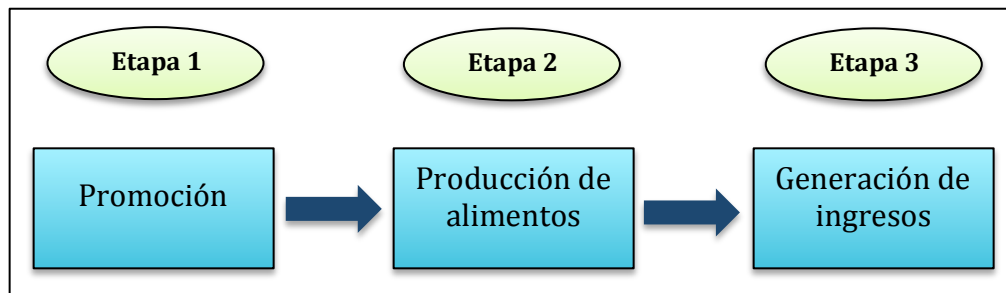
**Fuente:** Elaboración propia con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2005 y 2016).

Por otro lado, al ser un programa de la FAO, es también una política incluyente, si bien no se mencionan de manera directa en los objetivos, en el diseño del programa se contemplan elementos importantes como la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente, estos elementos son retomados y considerados de manera primordial, tomando en cuenta que en la práctica muchos de los proyectos estratégicos que se ejecutan en las zonas rurales tienen que ver con prácticas sustentables, así como la recuperación de zonas erosionadas o descuidadas por el hombre.

### 2.3.4 Metodología FAO de los PESA

La estrategia de intervención de los programas PESA se basa en la metodología de la FAO, que consiste en la producción de alimentos, generación de riqueza y desarrollo de instituciones locales a través de estructuras locales y procesos participativos, mediante los cuales, el sector de intervención será capaz de desarrollar capacidades técnicas y funcionales.

**Figura 2.1 Metodología FAO**



**Fuente:** Adaptado de Sagarpa (2011: 7).

La metodología FAO para el caso del PESA, consiste en el acompañamiento a las familias beneficiarias por un tiempo de entre cinco y 15 años consecutivos en proyectos productivos, en los cuales logren desarrollar sus capacidades productivas y de ahorro. Esta promoción de proyectos se basa en una estrategia de intervención regional y comunitaria en tres etapas anuales: promoción (hogar saludable), producción de alimentos y generación de ingresos. En cada etapa las familias beneficiarias son apoyadas con distintos tipos de proyectos.

Previo a la implementación de los proyectos, en cada etapa, los operadores capacitan a los beneficiarios mediante diversos talleres, en los cuales se les enseña paso a paso en qué consiste el programa y de qué manera funcionará en los próximos años en la localidad.

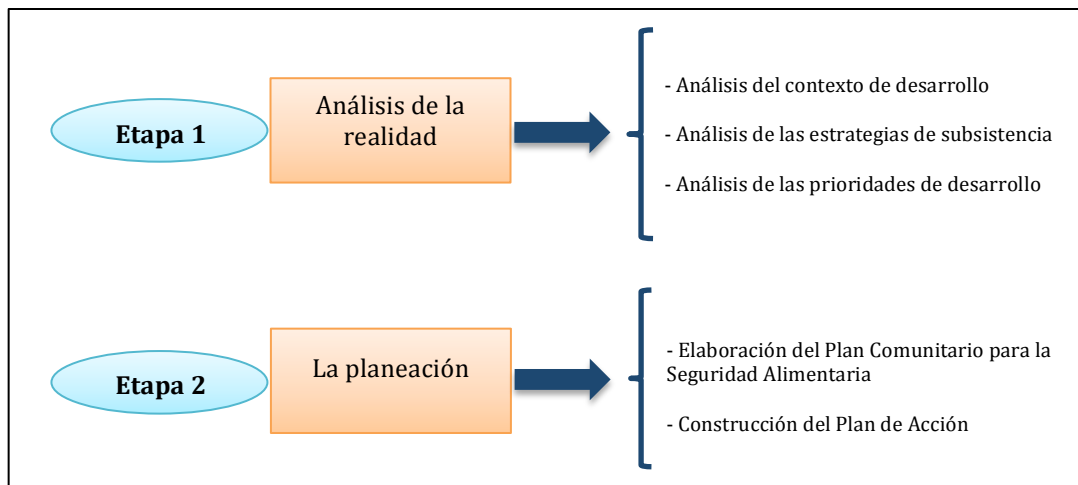
Desde el punto de vista sistemático, la metodología FAO enfatiza la necesidad de comprender lo que sucede en el nivel de las comunidades como resultado de fenómenos económicos, sociales y ambientales. Este método tiene una visión multidisciplinaria y multisectorial, y a través de distintas instancias de análisis interconectadas ofrece una perspectiva sistémica de los problemas y las soluciones. La metodología realiza análisis a

diferentes niveles de focalización, considerando todos los factores que intervienen en el desarrollo en una perspectiva sistémica (FAO et al, 2007). De este modo, la inseguridad alimentaria es un problema de carácter transversal cuyo origen puede provenir de cualquier factor o combinación de factores:

La seguridad alimentaria de las familias y comunidades está condicionada por factores combinados que tienen lugar en la comunidad, pero también en niveles más amplios como las políticas, las leyes, los valores que imperan en la sociedad, así como en las instituciones gubernamentales (FAO et al, 2007).

De acuerdo con la FAO, se afirma que es un error suponer que las comunidades rurales son grupos homogéneos. Por esa razón, la metodología permite comprender las necesidades de las diferentes personas que, junto a la clase social, la edad, la pertenencia étnica, la religión, proporcionan un panorama de los diferentes grupos de la comunidad. La metodología propone dos fases importantes:

**Figura 2.2. Herramientas de la metodología FAO**



**Fuente:** elaboración propia con base en FAO et al (2007).

La metodología FAO contempla una serie de etapas que serán desarrolladas por los operadores durante su estancia en la comunidad a través de procesos participativos. Cada una de las etapas del programa son importantes para el adecuado funcionamiento del programa, ya que en ellas se recoge información importante que será utilizada para beneficio de los campesinos.

Esta metodología, se encuentra encaminada a desarrollar una serie de capacidades en los productores mediante la dotación de conocimientos para lograr la auto sustentabilidad,

en primer lugar en la generación de alimentos para el consumo familiar para después generar los insumos necesarios para detonar la economía local.

**Cuadro 2.6 Etapas de los programas PESA**

Etapa	Descripción
Etapa 1. Promocional	De apoyo directo a las familias y para identificar y desarrollar buenas prácticas agropecuarias y experiencias exitosas de promoción de la Seguridad Alimentaria. Aquí se proponen y ejecutan proyectos tales como estufas ahorradoras de leña, silos para la conservación de maíz y sistemas de captación de agua (a nivel familiar). Incluye también el fortalecimiento de los conocimientos de los miembros de la familia en tema nutricionales, de higiene, conservación y preparación de los alimentos.
Etapa 2. Producción de alimentos	De expansión geográfica y conceptual. Con las autoridades nacionales y locales, se buscó ampliar la aplicación de las buenas prácticas validadas, y se aprendió junto con el gobierno que un abordaje correcto de la Seguridad Alimentaria supone una visión integral y multisectorial. En esta etapa se promueven proyectos de traspaso (agrícola y/o pecuario), milpa, obras para captación de agua (a nivel comunitario).
Etapa 3. Generación de ingresos	De institucionalización de la política en las instancias públicas. En esta etapa se contribuye significativamente para que los gobiernos se doten de un nuevo marco institucional, en forma de normas, políticas y órganos de coordinación. Aunado también al desarrollo de cadenas productivas y comercialización de productos que mejoren significativamente la economía local. Los proyectos a desarrollar son los invernaderos, frutales, producción orgánica, turismo rural. Se pueden incluir además proyectos de ahorro.

**Fuente:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2011).

Es preciso advertir que las fases de los PESA no están sujetas a periodos exactos de inicio y término, es posible que en cada contexto los tiempos de operación para cada etapa haya sido diferente entre sí. Por otro lado, existe la posibilidad también de que en algunos escenarios las fases hayan convivido de manera simultánea, sobre todo en aquellos casos en donde la institucionalización de la política fue adoptada dentro de los planes rectores nacionales.

Llama la atención que la metodología al ser propuesta por la FAO, resta en cierto modo, responsabilidad a los gobiernos nacionales y subnacionales para que sean ellos los ejecutores de la estrategia, sin embargo de este modo se presume que existe una mayor

transparencia en cuanto a la asignación y distribución de los recursos, y los procesos de evaluación más precisos y veraces.

Otro factor a recuperar referente a la metodología FAO, es el relacionado con la territorialidad. Los programas PESA a diferencia de otros programas focalizados en América Latina, se presenta únicamente en las zonas rurales de los países en situación de desventaja, tomando como campo de trabajo a determinadas comunidades. El proceso de operación, como ya se mencionó, consiste en estar presentes en estas comunidades por un tiempo indeterminado de años, al término de este periodo, los campesinos habrán desarrollado capacidades técnicas y sostenibles para ser autosuficientes.

De acuerdo con la metodología FAO, entre los intereses prioritarios del programa se encuentra la formación de capital humano y social mediante una capacitación constante, la cual se dirige de manera específica a hogares rurales y que de acuerdo al contexto físico, socioeconómico y político, para detonar estrategias que combinen conocimientos, saberes, experiencias, recursos y activos para incrementar la producción de alimentos (Sagarpa, 2011).

Con base en la experiencia de los programas PESA en el mundo, el primer paso es identificar a los grupos de productores que a partir de sus saberes, intereses y recursos, produzcan para un mismo mercado de auto abasto o para su venta.

La forma de organización consistirá de acuerdo al tipo de proyecto que se esté desarrollando en la región. En algunos casos los proyectos son de tipo familiar, en otros se requiere de la formación de cooperativas y organizaciones civiles, que desarrollaran capacidades no sólo de producción sino además de comercialización y encadenamiento productivo, como es el caso de la organización Asociación de Mujeres Olopenses en Guatemala.

Es necesario argumentar que si bien, la metodología FAO es rigurosa en cuanto a sus objetivos y principios, una característica de este método es que ofrece una flexibilidad en cuanto a su operación dada la complejidad de las regiones en los diversos países en que tiene presencia, es por ello que en ocasiones se presentan diferencias en cuanto a formas de operación, pero esto es debido a que están respondiendo a un contexto en particular.

## **Conclusiones de capítulo**

Como se ha observado, el tema de la pobreza es amplio, y si se enfoca a la región latinoamericana se halla un abanico de factores que acentúan más el problema. El principal factor que se rescata es que cuando se habla de pobreza se alude a cuestiones de carácter material, sin embargo en los últimos años el problema principal refiere a la inseguridad alimentaria, inconveniente que afecta en una mayor escala a la población que habita en las zonas rurales.

La implementación de políticas y programas bajo el enfoque territorial, como el caso de los programas PESA, buscan entre otros aspectos resolver problemas de pobreza mediante el desarrollo de capacidades en la población objetivo. Estos programas se caracterizan por contar con una fuerte metodología basada en capacitaciones. El tiempo de operación en los espacios afectados será de acuerdo a la metodología en cada país, el cual variará de entre cinco y quince años en cada uno de los territorios.

El desarrollo de capacidades a partir de los programas de seguridad alimentaria en el mundo se basa en la combinación de conocimientos, experiencias y saberes en conjunto con el aprendizaje constante atribuido a los talleres y capacitaciones de la FAO. Un elemento importante dentro de este proceso de implementación es que estos programas encuentran como foco de atención a las familias y a grupos de productores. Es decir de acuerdo al tipo de proyecto productivo que se desea desarrollar una familia puede ser objeto de beneficio, o en su defecto si los proyectos son ambiciosos organizan a los productores en asociaciones para que comercialices sus productos a una escala regional, nacional e internacional.

Finalmente, a pesar de que la metodología FAO es rigurosa en cuanto a sus principios y objetivos, se afirma que no lo es en cuanto a su operación, pues el organismo internacional reconoce la heterogeneidad de los territorios, y promueve un método de flexibilidad en cuanto a las estrategias que las agencias de operación deben coordinar para llevar el programa a las comunidades rurales.

## Capítulo III: Diseño y operación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México y Guatemala

\* \* \*

*Los marcos son estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo. Como consecuencia de ello, conforman las metas que nos proponemos... En política, nuestros marcos conforman nuestras políticas sociales y las instituciones que creamos para llevar a cabo dichas políticas. Cambiar nuestros marcos es cambiar todo esto. El cambio de marco es cambio social.*

George Lakoff, investigador  
Nueva Jersey, Estados Unidos

**E**n este capítulo se tiene la intención de contextualizar al Programa Especial de Seguridad Alimentaria desde una perspectiva crítica, analizando para ello su estructura, diseño, y procesos de operación en cada uno de los contextos en que se desarrolló el estudio, es decir se presentará el diseño, estructuración y operación de los programas tanto en México como en Guatemala.

La intención es documentar mediante un proceso explicativo, y recuperando la información a la luz de la literatura especializada, cómo se incrusta el programa PESA dentro de la vida nacional de cada una de las naciones de estudio, resaltando que en cada caso, la pobreza ha sido el factor determinante para que la política se encamine dentro del quehacer público.

El proceso en cada uno de los casos –pese a ser un mismo programa- es diferente uno del otro, sobre todo porque en ambas naciones, los motivos por el cual la política se implementa dentro de las agendas gubernamentales son distintos. Para el caso guatemalteco por ejemplo, el programa llega a esta nación centroamericana como respuesta a un grave problema de hambruna, que suscitó la intervención de organismos internacionales, ante un llamado de alerta y urgente atención.

El caso mexicano, sin embargo, pese a que atiende a un número considerable de población en situación de pobreza extrema, este programa se inserta en la cartera de programas federales de los denominados Alianza para el Campo de la Sagarpa, es decir, en México a diferencia de Guatemala, existe una oferta amplia de programas federales

destinados a promover el fortalecimiento rural, sin embargo un aspecto curioso es que el PESA a diferencia de los otros programas rurales mexicanos, es diferente en cuestiones de vinculación y operación, ya que no sólo se trata de una instancia la que interviene en este proceso, sino que involucra, al igual que en Guatemala, a un complejo conjunto de instituciones tanto locales, nacionales e internacionales, donde la coordinación entre éstas resulta un verdadero reto, ya que no tiene como única tarea la promoción de proyectos productivos y mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales, sino además de empoderar a las organizaciones y a los individuos, con el objetivo de lograr una seguridad alimentaria abundante, sostenible y nutritiva.

### **3.1 El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en México**

El caso mexicano en materia de políticas públicas ha permitido observar una evolución de las mismas acorde a la situación económica en que se ha encontrado el país. De este modo, hallamos que los programas sociales dirigidos a combatir la pobreza extrema han tomado mayor relevancia a partir de la década de los ochentas con la crisis del 1982, causada por el sobreendeudamiento y la caída de los precios, lo que precipita una fuerte devaluación y ajustes en las medidas políticas, tales como la estatización de la banca, siendo entre otros elementos los principales factores que promovieron una ola generalizada de pobreza a lo largo y ancho del territorio mexicano.

#### ***3.1.1 Antecedentes de la lucha contra la pobreza en México***

La situación en México en términos de pobreza ha sido fluctuante a lo largo de los años, encontrando su agudización a partir de la década de los setenta, punto que tomaremos de partida para definir la evolución de los programas sociales de combate a la pobreza en este país. De acuerdo con Meza (2002) las políticas públicas en México han respondido a los modelos de desarrollo, siendo la década de los ochentas cuando se acrecentó la pobreza en América Latina debido a los procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo neoliberal exportador, obligando a los gobiernos y organizaciones internacionales a buscar estrategias para combatirla<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para abordar el tema con mayor profundidad se puede consultar a Ordoñez, 2000.

- ***Programas de primera generación***

En México, estos programas corresponden a los primeros intentos del gobierno federal mexicano para solventar los problemas de pobreza, enfocando su atención hacia las áreas rurales. Estas políticas encuentran su origen en la década de los setenta y continuaron hasta principios de los ochenta. De acuerdo con Meza (2002) estos programas de primera generación respondían a planes regionales ambiciosos, coyunturales y sin continuidad, algunos ejemplos son el Programa de Inversión para el Desarrollo Regional (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que funcionó entre 1977 y 1982 (Meza, 2002: 70).

- ***Programas de segunda generación***

En este grupo se encuentran aquellos programas que tuvieron una mayor focalización en las zonas rurales. De acuerdo con Meza (2002), las políticas son diseñadas para ayudar a los más afectados por la crisis estructural de la década de 1980. El programa más importante fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), caracterizado por ser el primer programa vinculado al modelo exportador. Diversos autores (Meza, 2002; Ordoñez, 2000) señalan que esta política social tuvo como principal objetivo elevar el nivel de vida de los mexicanos por las vías productivas, que a su vez permitirían crear un piso social básico en alimentación, salud, educación y vivienda. Entre las principales críticas al programa, se encuentran las fallidas estrategias de focalización, el clientelismo y falta de veracidad de los resultados.

- ***Programas de tercera generación***

Los programas de esta generación responden a la situación de crisis financiera que vivió el país la década de los noventa, es la primer política que hace una focalización más rigurosa siendo las mujeres las de mayor ventaja, es decir, evoluciona en su carácter de universalidad para dirigirse a núcleos específicos de la población. De acuerdo con Meza, (2002), el énfasis de estos programas radica en la eficiencia administrativa. Levy (2004) señala que estos programas se articulan en torno a tres ejes fundamentales: a) desarrollo de capital humano; b) desarrollo de oportunidades de ingreso y c) desarrollo de capital físico y de creación de infraestructura social básica en regiones marginadas.

- ***Programas de cuarta generación***

En este grupo existe un cierto debate, ya que existen autores como Cordera y Cabrera (2005) quienes sitúan en esta generación al programa Progresá, mientras que Meza (2002) afirma que pertenece a la tercera generación. Lo cierto es que un consenso entre diversos autores señalan que entre sus principales características de estas políticas radica en el abandono de la idea de transferir recursos para solventar la pobreza en el corto plazo para dar paso a un nuevo modelo de política que consiste en asistir a los pobres que incluyen incentivos enérgicos para la acumulación de capital humano (Cordera y Cabrera, 2005: 111). Tomando de referencia a los programas de la tercera generación, un elemento que se le añade a este último grupo de políticas públicas es la transferencia de conocimiento como herramienta básica del desarrollo de capacidades que permiten la autosuficiencia económica para el desarrollo familiar y local.

Entre los principales programas de esta generación se encuentran el de Oportunidades que ha evolucionado a Prospera y que tiene como foco de atención a las familias en situación de pobreza, priorizando de manera mayoritaria a las mujeres amas de casa y sus hijos en edad escolar, mediante la transferencia condicionada de un recurso económico que será destinado a la educación, alimentación y salud de la familia de los niños. Otros programas también de esta gama se encuentran los de Alianza para el Campo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), que encuentran como objeto de atención a los campesinos con incapacidad económica para aprovechar los escasos recursos que el medio rural ofrece. Entre los programas de Alianza para el Campo se inserta el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, mismo que encuentra sus orígenes en la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) y en los Objetivos del Milenio del año 2000.

### ***3.1.2 Antecedentes del PESA en México***

La operación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México se remonta al año 2002 periodo que se encuentra marcado por la creciente población en condiciones de marginación y pobreza, condiciones que se vinculan con la seguridad alimentaria y la subnutrición de la población, por tal motivo ese año la FAO en coordinación con el gobierno federal a través de la Sagarpa operó el programa en seis estados de la república

mexicana como un programa piloto, debido al éxito obtenido en el año 2007 se extendía en las treinta y un entidades federativas.

De acuerdo con los datos del PESA- México para el año 2007 el 38% de los hogares son pobres, 24% de ellos está por debajo de la línea de indigencia y se estima que 5.1 millones de personas padecen desnutrición y seguridad alimentaria. De este modo Herrera (2008: 171) asegura que aun cuando la cantidad de hogares situados por debajo de la línea de pobreza ha disminuido, gran parte de esa población vive en 1 570 municipios marginados, representando 5.5 millones de habitantes con una elevada proporción de indígenas.

Finalmente, una de las características de estas poblaciones principalmente agropecuarias, es su limitada capacidad para ingresar a bienes y servicios elementales y enlazarse a los mercados regionales, proceso vital para comercializar sus productos y mejorar su situación. Los ingresos de los productores campesinos de estas zonas marginadas provienen principalmente del trabajo de sus tierras, siendo la agricultura de temporal la principal actividad. Por otro lado los productores que poseen menos de dos hectáreas tienen un ingreso formado principalmente por salarios (40%) y remesas (30%), siendo muy bajo el porcentaje de ingresos que perciben por cultivar sus tierras (15%) (Herrera: 2008: 171).

En el año 2010, el PESA que originalmente se conocía como un Programa Especial de Seguridad Alimentaria, cambia su nombre y para el caso mexicano se le conoce como Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, este cambio trajo consigo otros más como la forma de operar dando como resultado una alianza donde la FAO interviene aportando su metodología, el gobierno mexicano se encarga de hacer las aportaciones económicas. En relación con las evaluaciones, hasta el año 2015 estaban a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo y comisiones de la misma FAO, sin embargo a partir de ese año, es la misma Sagarpa quien ha creado una instancia evaluadora perteneciente a la misma dependencia y que es la responsable de evaluar cada fin de año a las agencias operadoras del programa en las zonas rurales.

### ***3.1.3 La institucionalización del PESA en la agenda pública mexicana***

Como se ha advertido anteriormente, el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria es un programa de la FAO que ha sido implementado en México a partir del año 2002 como un programa piloto, de acuerdo a su éxito obtuvo cabida en las jurisdicciones nacionales. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos advierte que es responsabilidad del Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral y sustentable, para ello será necesario lograr la productividad del país como medio para incrementar el crecimiento potencial de la economía y el bienestar de las familias.

Esta primera ordenanza da la bienvenida al programa de la FAO, sin embargo no es el único que abriga al PESA pues existen otros fundamentos que de igual manera promueven la seguridad alimentaria.

Una segunda inserción del PESA no menos importante que la primera encuentra cabida en los Planes Nacionales de Desarrollo 2006- 2012 y 2013- 2018, quienes incluyeron al programa PESA como una herramienta efectiva contra la inseguridad alimentaria, haciendo énfasis que una de las metas proclamadas en el plan rector hace referencia a la reconstrucción del sector agropecuario y pesquero que garantice la disponibilidad de alimentos en el país. De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (2016) éstas se canalizan en cinco estrategias:

- Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.
- Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.
- Aprovechar los modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario.
- Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgo.
- Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo.

Finalmente, una tercera legislación en materia de promoción al dinamismo del campo mexicano encuentra su fundamento en el año 2001, cuando en el gobierno de Vicente Fox se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), ordenamiento que ponía en ventaja a México sobre el resto de Latinoamérica, que a decir de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país había tomado pasos innovadores hacia un esquema multisectorial con un enfoque de desarrollo rural (Martínez, 2014). Esta ley orienta sus lineamientos de acción a combatir la pobreza y la marginación imperantes

en los territorios rurales mediante la ejecución de acciones productivas estratégicas y sustentables. El objetivo de la ley principalmente era reactivar el campo mexicano, que por décadas había estado desprotegido y sin políticas eficientes de operación. La instancia encargada de ejercer esta ordenanza ha sido desde sus inicios y de manera prioritaria la Sagarpa. Cabe destacar que el PESA se inserta en la cartera de programas que ofrece esta secretaría, amparado por la LDRS, cuyo objetivo principal es la de promover una serie de proyectos productivos estratégicos a escala familiar en un primer momento y regionales e interregionales más adelante.

De acuerdo con las reglas de operación de la Sagarpa, para el caso del PESA señalan que los campesinos que radiquen en comunidades con estas características serán acreedores al apoyo del 90 % de aportación federal participando el beneficiario con el 10 % del costo total de la inversión (DOF, 2016). Estas reglas enlistan los siguientes requisitos:

- Estar registrado en el Padrón Único de Beneficiarios de la SAGARPA de manera vigente, en el momento de presentar la solicitud, y mantener los datos actualizados.
- Presentar en las ventanillas físicas o electrónicas en los plazos definidos, la solicitud de apoyo del Programa de Apoyos a Pequeños Productores.
- Si en años anteriores recibió algún apoyo por parte de la SAGARPA, haber cumplido las obligaciones correspondientes.
- Presentar escrito en que manifieste, bajo protesta de decir verdad, que en el año fiscal 2017 no recibió o está recibiendo apoyos para el mismo concepto de la Administración Pública Federal que implique duplicidad de apoyos, estímulos o subsidios, salvo que se trate de proyectos por etapas.
- En su caso, presentar escrito bajo protesta de decir verdad, en el cual manifieste que cuenta con la infraestructura y el equipamiento necesario, en sus domicilios fiscales y/o sedes específicas de operación, que le permite utilizar el apoyo para los fines autorizados.
- No estar incluido en el "Directorio de personas físicas y/o morales que pierden su derecho de recibir apoyos o entregar información que no sea verdadera ni fidedigna o que impida la verificación física o documental del producto o servicio objeto del apoyo", a cargo de la Oficialía Mayor de la SAGARPA.
- Identificación oficial vigente (credencial para votar, pasaporte, cartilla del servicio militar nacional, credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores o cédula profesional).
- CURP (Clave Única de Registro de Población), sólo cuando la identificación presentada no la contenga.
- Comprobante de domicilio del solicitante (recibo de pago de energía eléctrica, teléfono, predial o agua), con una vigencia no mayor a tres meses anteriores a la fecha de solicitud (DOF, 2016).

De acuerdo con las reglas de operación del PESA, señala que el 15 por ciento de los recursos federales, se dirigirá a mujeres y personas de la tercera edad que deseen implementar huertos y granjas familiares o bien que necesiten alguno o algunos de los conceptos de apoyo que se relacionen en el catálogo del componente. El 85 por ciento restante se dirigirá a personas físicas, grupos de personas o personas morales en situación

de pobreza extrema y que pertenezcan a comunidades de alta y muy alta marginación, que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras.

Sin embargo esta misma focalización encuentra un problema, ya que existe evidencia documentada (Castillo, 2001; López, 2014; López, 2016a) en que se demuestra que las mujeres rurales en su mayoría no poseen títulos de propiedad ni ahorros que les permita hacer frente a inversiones económicas.

### 3.1.4 Actores involucrados

Este apartado hace énfasis a cada uno de los actores que se encuentran inmersos en la implementación de este programa. Aguirre (2011: 12) los define como las instituciones y agentes locales que, asociados y en contribución con los tres niveles de gobierno, promueven un modelo de comunidad rural con un enfoque de desarrollo sustentable, que facilite cubrir las necesidades de alimentación y el combate de la pobreza. Los actores involucrados se enlistan a continuación:

**Cuadro 3.1 Actores involucrados en el programa PESA México**

Organismo institución	Función
ONU- FAO	Creó el PESA en el año 1994.
Sagarpa	Llevó a cabo el convenio con la FAO en 2002 para implementar el programa como Plan Piloto y en 2007 reestructuró el programa adaptándolo a las condiciones geográficas y económicas del contexto rural mexicano.
Unidad Técnica Nacional	Es la instancia que representa a la FAO en México, encargado de generar la estrategia y el método para la atención de municipios y localidades de alta y muy alta marginación.
Grupo Operativo Estatal	Institucionalizó el PESA en los estados. Creó e integró a los Consejos Distritales y Municipales y a las Agencias de Desarrollo Rural en las agendas de trabajo de los gobiernos estatales a través de las Secretarías de Desarrollo Rural.
Consejos Distritales	Encargado de supervisar el trabajo de las ADR, así como de facilitar las gestiones para que los proyectos solicitados por los productores se dictaminen en tiempo y forma.
Consejos Municipales	Brindan las facilidades a los operarios del PESA para llevar a cabo el diagnóstico municipal.
Agencia de Desarrollo Rural	Son los operarios del PESA en cada una de las comunidades. Son los encargados de implementar el método de la FAO para ejecución del programa coordinándose con todos y cada uno de los organismos vinculados.
Comunidades rurales	Son las personas beneficiarias del programa, en este sentido, se hace referencia a lo que Sagarpa denomina los grupos prioritarios.

**Fuente:** López (2014: 67) con base en Herrera (2011:12- 14) y Sagarpa (2011: 7-8).

Como se puede apreciar la ejecución del programa corre a cuenta de una serie de instituciones tanto de corte nacional como internacional. La coordinación de estos organismos es importante para que el programa llegue a las localidades rurales, cada una de las instituciones tiene funciones específicas, sin embargo el papel más importante lo juegan las Agencias de Desarrollo Rural, pues son las encargadas de aterrizar la metodología de la FAO mediante una serie de talleres y trabajo coordinado con las dependencias y organizaciones involucrados en el programa.

### **3.2 El Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala**

Las políticas públicas de combate a la pobreza para el caso guatemalteco hace referencia a una transición lenta, esto debido a una serie de factores como el bajo presupuesto para operar programas eficientes aunado a problemas de focalización. Por otro lado, la situación de pobreza en que se encuentran la mayor parte de las regiones de este país centroamericano han hecho que ésta se acentúe cada vez más, expresándose en altos índices de marginación, falta de fuentes de empleo, inaccesibilidad a la canasta básica y alimentos, problemas de desnutrición infantil, entre otros.

#### ***3.2.1 Antecedentes de la lucha contra la pobreza en Guatemala***

El principal antecedente en materia de políticas públicas para el desarrollo rural en este país centroamericano se sitúa en el año 1996 con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, donde se reconoce que era preciso superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política que habían sido los principales obstáculos para el desarrollo integral del país y fuente de la conflictividad político- militar (Monterroso, 2009: 157).

Este primer fenómeno tuvo como principal factor la implementación de una serie de políticas enfocados a superar la pobreza en diversas regiones del país, población afectada principalmente por la falta de alimentos, falta de justicia, falta de equidad, exclusión de participación política, alto riesgo de enfermedades, aumento de la mortalidad infantil, vulnerabilidad ante los desastres naturales (Alvarado, 2010).

De acuerdo con Alvarado, (2010: 160) la pobreza en Guatemala para finales de la década de los ochenta y hasta inicios de los dos mil, era considerada amplia y profunda.

Amplia en el sentido de que 56% de la población total se encontraba en situación de pobreza y el 15% en situación de pobreza extrema. Para el año 2000, se tiene registro que un 1 792 65 personas estaban viviendo con una cantidad igual o inferior a 5.24 quetzales diarios, es decir con menos de un dólar por día, siendo la población rural la más afectada. Esto se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3.2. Pobreza urbana y rural en Guatemala en el año 2000**

Nivel de pobreza	Urbano	Rural	Total
Pobreza extrema	6.9	93.1	100
Pobreza no extrema	23.2	76.8	100
Pobreza general	18.6	81.4	100

**Fuente:** Alvarado (2010: 160) con datos del ENCOVI (2000).

Un dato importante en referencia a la investigación del autor, es que muestra de manera muy concisa que la población rural en Guatemala es la de mayor padecimiento, siendo la de carácter indígena la de mayor afectación, el principal problema que aqueja a este sector es la inseguridad alimentaria, desnutrición infantil así como acceso a servicios de salud y educación.

**Cuadro 3.3. Pobreza por grupo étnico en Guatemala en el año 2000**

Nivel de pobreza	Indígena	No indígena	Total
Pobreza extrema	70.5	29.5	100
Pobreza no extrema	50	50	100
Pobreza general	55.4	44.6	100

**Fuente:** Alvarado (2010: 160) con datos del ENCOVI (2000).

En este orden se advierte que este problema es un rasgo característico de los pueblos latinoamericanos con población indígena, quienes por diversas causas no logran desarrollarse socialmente en un ámbito de seguridad alimentaria, educativa y de salud.

### **3.2.2 Antecedentes del PESA en Guatemala**

Los orígenes del PESA en Guatemala se remontan al año 1999, junto con otros dos países de la región centroamericana: Honduras y Nicaragua. Una característica de este programa en la región es que su ejecución se llevó a cabo con recursos del gobierno español a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el soporte

metodológico proporcionado por la FAO, diseñado a partir de los requerimientos que exigía el contexto regional (FAO, 2015).

En el caso guatemalteco, el programa inicia con el nombre del Programa Especial de Seguridad Alimentaria, sin embargo un año después de su implementación, en el 2001, se comienza con los primeros trabajos para institucionalizarla en las agendas del gobierno guatemalteco con el nombre de Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SAN), reconociéndose al programa como Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El programa PESA de la FAO en Guatemala en un principio respondía a una visión marcadamente agropecuaria del problema de seguridad alimentaria, sin embargo en este país, los técnicos y funcionarios responsables de su ejecución junto a productores rurales descubrieron que el problema era mucho más complejo por lo que se decidió ampliar a otros sectores no agropecuarios (Gallardo, 2014: 103). Esto mediante un acuerdo interinstitucional que plasmó el alto grado de voluntad política existente en el país y la flexibilidad para rediseñar una política internacional que se adaptara al contexto de acción.

De acuerdo con Gallardo (2014), las tres etapas en que está diseñado el programa se íntimamente interrelacionadas con la generación de capacidades entre los productores, la primera de ellas se relaciona con la identificación de prácticas exitosas y generación de alimentos para el autoconsumo. La segunda fase consiste en expandir estas prácticas a lo largo y ancho del territorio guatemalteco, atendiendo de manera prioritaria a las regiones de mayor índice de pobreza y marginación, donde el problema de la inseguridad alimentaria era cada vez más crítico. Finalmente la tercera fase del programa consistió en institucionalizar a la política en la Ley SAN mediante un marco institucional en forma de normas, políticas y órganos de coordinación.

Si bien estas etapas no encuentran un periodo exacto de inicio y fin entre cada uno de ellos, sino más bien de manera simultánea, en la mayoría de los casos el acompañamiento de los operadores a las organizaciones y productores fue durante los quince años que operó la política en Guatemala, hasta el año 2015.

### ***3.2.3 La institucionalización del PESA en la agenda pública guatemalteca***

Como se mencionó anteriormente, en su tercera fase, el programa PESA encuentra el camino hacia su institucionalización en las agendas del gobierno guatemalteco, para ello se tiene como primer antecedente, que en el año 2001 se lleva a cabo por parte de la FAO-Guatemala las primeras gestiones para la creación de un proyecto de ley denominada Ley SAN, misma que fue promulgada en el año 2005. Esta política tiene como principal vector de acuerdo con su artículo primero:

El derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa (Gobierno de Guatemala, 2008).

De este modo encontramos que este fundamento legal asegura no sólo la alimentación del la sociedad guatemalteca, sino además generar las condiciones idóneas para disponer de alimentos en todo momento, de manera abundante y sostenida.

En el año 2006, en la ciudad de Guatemala, se publica el Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) mismo que tiene por objetivo establecer los procedimientos para desarrollar las disposiciones establecidas en la Ley SAN.

**Cuadro 3.4 Principales políticas públicas en materia de SAN en Guatemala**

<b>Tipo de política</b>	<b>Nombre de la política</b>
Políticas nacionales transversales	Política nacional del SAN (2005)
	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI 2009).
	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC 2006- 2016).
	Estrategia de Intervención de SAN para Escolares (2010- 2012).
Políticas sectoriales/ Grandes estrategias	Política agropecuaria de MAGA basada en la PNDRI Estrategia SAN del MAGA
	PESAN 2009- 2011
	Política agropecuaria 2008- 2012

**Fuente:** Elaboración propia con información de FAO (2014).

Si bien es cierto que el PESA encuentra sus principales fundamentos legales en la Ley SAN, es importante mencionar que parte del proceso de institucionalización, es que encuentra cabida en otras políticas de carácter públicas en materia de seguridad alimentaria en Guatemala, como se muestra en el cuadro 3.4.

Como se aprecia, la política de seguridad alimentaria PESA en Guatemala se insertó en un programa nacional amplio que tiene por objetivo mejorar las condiciones de pobreza alimentaria en el país. Si bien es cierto que el PESA es una política global diseñada desde la FAO, para su eficiente ejecución fue necesaria su transversalización no sólo con diversos actores del país (Gobiernos de los tres órdenes, Universidades, ONGs, asociaciones campesinas, entre otros) sino además con otras políticas de fomento al desarrollo rural.

### 3.2.4 Actores involucrados

A continuación se hace una presentación de los principales actores que intervinieron en la operación del programa PESAN en Guatemala. Cabe considerar que en este país centroamericano no sólo participaron actores de índole nacional sino que tuvo presencia además de sujetos de carácter internacional entre los que destacan la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, quien además de ser el actor provisor de los recursos económicos, fungió como evaluadora de los procesos operativos del programa durante los quince años que permaneció la política en la nación.

**Cuadro 3.5 Actores participantes en el PESA Guatemala**

<b>Organismo institución</b>	<b>Función</b>
ONU- FAO	Creó el PESA en el año 1994.
AECID	Mediante acuerdo con la FAO financió el programa PESAN en Guatemala durante los quince años que permaneció en el país.
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (MAGA)	Con acuerdo entre la FAO y AECID, generó las condiciones para que el programa PESA iniciara operaciones en Guatemala a partir del año 1999. Ha sido un actor importante ya que además ha incidido para que este programa se inserte en otras políticas y planes de acción para el desarrollo rural.
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (SESAN)	Es la instancia que representa a la FAO en Guatemala, encargada de generar la estrategia y el método para la atención de municipios y localidades de alta y muy alta marginación.
Aliados estratégicos	Instituciones gubernamentales y autónomas en las que se pretende incidir en la institucionalización de aspectos y prácticas vinculadas a la SAN, universidades, municipalidades y sus mancomunidades, ministerios de Salud y educación, el MAGA a través de otros programas y proyectos.
Organizaciones rurales	Conjunto de productores organizados y asociados en diversas asociaciones formales, con el objetivo de emprender proyectos colaborativos y comercialización de sus productos en una escala macro.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la FAO (2007).

Un aspecto importante para la ejecución del PESA en Guatemala es el involucramiento de diversos actores tanto nacionales como internacionales, y en este sentido, de índole tanto

público como privados. Destacan los convenios realizados por parte de la FAO con los gobiernos tanto nacional, departamental y municipal. Aunado a este tipo de estrategias de cooperación, se disertaron además una serie de convenios interinstitucionales principalmente con diversos centros universitarios de las regiones en donde tuvieron presencia. La idea era aprovechar el potencial humano especializado en materia agrícola y tecnológico para promover el desarrollo rural en las comunidades intervenidas.

Aunado a este tipo de convenios, la población organizada también fungió como un elemento clave para el éxito de su implementación en las regiones rurales, ya que como veremos más adelante, los líderes locales desempeñaron un papel importante para la organización de la población, sobre todo en aspectos relacionados con las capacitaciones.

### **Conclusiones**

Al término de este capítulo se concluye que los programas especiales de seguridad alimentaria tanto en México como en Guatemala tuvieron que recorrer un amplio camino dentro del quehacer institucional para llegar a las comunidades en que operan. Un elemento importante de recuperar es que ambas naciones poseen una alta incidencia de población rural con características indígenas que si bien enriquecen la cultura nacional, lamentablemente son también grupos en situación de rezago económico, cuyo problema principal se refleja en la falta de bienes materiales y escasez de alimentos. Las condiciones geográficas, tradiciones arcaicas, y desinterés gubernamental, son algunos elementos que empobrecen más aun a estos pueblos.

Por otro lado, en relación con el PESA, como se ha observado, es una política internacional que ofrece una apertura hacia la construcción de capacidades locales para el desarrollo de los territorios rurales. Al ser una política de cuarta generación, posee una estructura aparentemente sólida, cuya metodología ofrece un cúmulo de herramientas para que los productores rebasen sus expectativas y den solución mediante mecanismos endógenos a los problemas de escasez de alimentos y generación de recursos económicos.

## Capítulo IV: El PESA y la construcción de capacidades en las regiones Sierra Sur de Oaxaca y Ch'ortí en Chiquimula

\* \* \*

*“Realmente nunca se concluye definitivamente un proyecto, entonces es necesario un refuerzo para recordar lo que se hizo, un programa como el PESA viene y beneficia a muchos aunque no llega a cubrir a todos en su totalidad, entonces yo pediría que regresaran, lo que hicieron lo hicieron bien pero es necesaria otra fase, tal vez no que dure cinco o diez años, una fase pequeña... que venga y refuerce lo que nos enseñaron, es cierto que nos dejan empoderados pero con el tiempo aquello se va olvidando, por eso es necesario una retroalimentación”.*

Dora Sagastume, Beneficiaria del PESA  
Olopa, Guatemala

**M**éxico y Guatemala además de su frontera, lengua, historia y rasgos identitarios, comparten una serie de problemas, que como se ha advertido anteriormente, han tenido incidencia negativa en su población, sobre todo aquella que se localiza en las zonas rurales de alta y muy alta marginación. Si bien la pobreza es un mal que aqueja no sólo a las naciones de nuestro estudio, un problema en común con el que han tenido que convivir por generaciones es la pobreza alimentaria, siendo un mal crónico que, pese a encontrar una ventana de alivio con la implementación de algunos programas sociales, la inseguridad alimentaria sigue siendo un factor real entre la población más pobre de estos países subdesarrollados.

Realizado el estudio en dos regiones latinoamericanas, en este capítulo se pretende mostrar los resultados de la investigación, esto es, conocer y comparar los efectos del programa PESA en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los productores de México y Guatemala para la promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.

Para ello se diseñó una serie de instrumentos metodológicos que permitieron recuperar la información a partir de entrevistas de tipo semiestructuradas, las cuales estuvieron dirigidas a diferentes actores en las localidades de estudio, así como a diferentes agentes operativos del programa de nuestro interés en ambas naciones. Cabe advertir que los resultados mostrados más adelante, son el fruto del trabajo de campo realizado en las regiones latinoamericanas, una en la región ch'ortí en el departamento de

Chiquimula, Guatemala, y la segunda en la región mexicana de la Sierra Sur en el estado de Oaxaca entre los meses de septiembre del 2016 y febrero del año 2017. El análisis de la información se realizará recuperando afirmaciones teóricas presentadas en los primeros capítulos, y triangulando la información con los diversos testimonios hallados en campo.

Este capítulo se compone de dos apartados principales, el primero hace referencia al contexto regional donde se llevó a cabo el estudio, para ello se muestran algunos aspectos de índole social (geográfico, poblacional, económico) para tener un panorama sobre el espacio trabajado. El segundo apartado muestra los hallazgos a partir de los objetivos específicos planteados en la introducción, donde se analizará la información desde una perspectiva interpretativa- explicativa, de tal forma que permita al lector crearse una visión del fenómeno expuesto.

#### **4.1 Regiones Sierra Sur y Ch'ortí: dos escenarios latinoamericanas en contexto**

En este apartado se expone el contexto geográfico del estudio, de este modo se presentará una descripción de los diversos aspectos socioeconómicos de cada una de las regiones en donde se llevó a cabo la investigación. El primer escenario corresponde a la región zapoteca de la Sierra Sur de Oaxaca, cuyas estampas describen un espacio de pobreza y marginación, siendo la escasez de alimentos y malnutrición el problema de mayor magnitud. Por su parte, la región ch'ortí en el oriente de Guatemala, combina de igual manera una atmósfera de carencias visiblemente obvias. Esta región maya, aunado a lo hostil que resultan sus tierras para el cultivo, ha sido protagonista de uno de los peores acontecimientos sociales a escala global, pues en la década de los noventa fue azotada por una ola de hambruna, poniendo a la región en la mira de diversas organizaciones internacionales como la FAO y algunos países desarrollados, quienes emprendieron una serie de programas de ayuda, para mejorar la situación de la población rural de las zonas afectadas en Guatemala y otros puntos de Centroamérica.

##### ***4.1.1 La región Sierra Sur de Oaxaca. Montañas, pobreza e inseguridad alimentaria***

La región de la Sierra Sur en el estado de Oaxaca, forma parte de la cadena montañosa denominada Sierra Madre del Sur, que recorre diversos estados de la república mexicana.

En Oaxaca esta región tiene una extensión de 15 493 kilómetros cuadrados y abarca dentro de su contexto a los distritos de Putla, Miahuatlán, Sola de Vega y Yautepec<sup>14</sup>.

Para fines de esta investigación, es preciso señalar que las localidades en donde se llevó a cabo el estudio corresponden al distrito de Miahuatlán. Este distrito cuenta con un total de 32 municipios, y que de acuerdo con Ruíz (2011), forman parte de la etnia *zapoteco del sur* del estado de Oaxaca. Los municipios involucrados en este estudio son Santo Tomás Tamazulapan, Santa Lucía Miahuatlán y San Jerónimo Coatlán (Ver figura 4.1).

La Sierra Sur, y de manera específica donde se localiza nuestro fenómeno de estudio, está compuesta por bosques frondosos en gran parte de su cadena montañosa, encontrando en algunos puntos elevadas atalayas, la vegetación en esta región es variada, pues existen puntos donde las estepas son abundantes, mientras que en las faldas de los cerros perduran los pinos de ocote. En la sierra de Miahuatlán se forman algunos pliegues montañoses que forman pequeños valles transversales, estos son aprovechados para sembrar maíz, frijol, chilacayote, calabaza, chile, hortalizas y flores principalmente. Entre los principales cerros de la región se encuentra el Cerro *Quiexhoba*<sup>15</sup> que ocupa el segundo lugar en altitud en el estado de Oaxaca y el Cerro de la Virgen en Juquila.

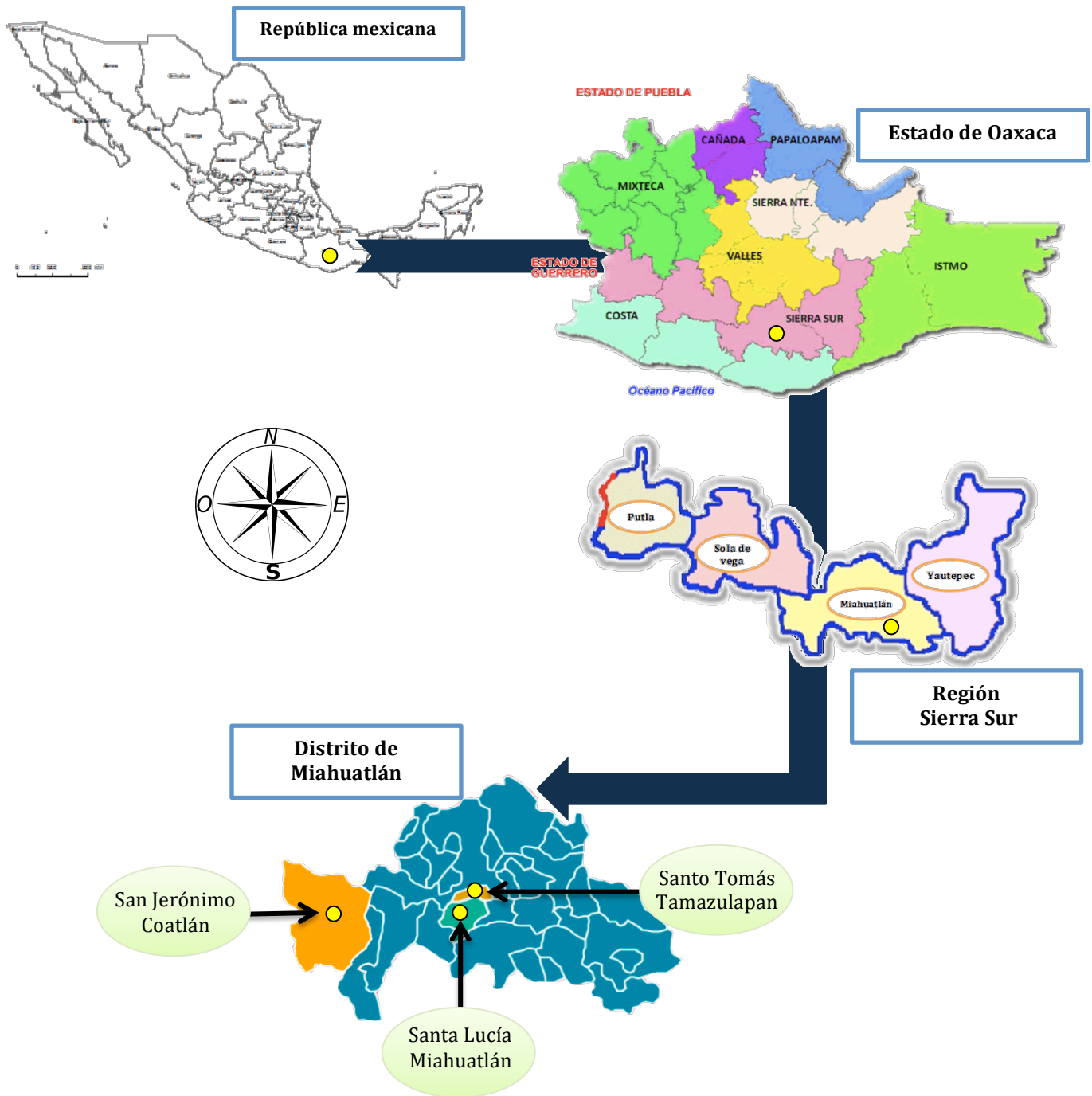
La economía de la región de estudio, es prácticamente similar en los diferentes municipios que la conforman. El principal sector de explotación en la región es el forestal, esto ha tenido fuertes repercusiones en el medio ambiente, ya que existen áreas que han quedado deforestadas. Las zonas que continúan explotándose venden el producto maderero a algunas empresas que han instalado aserraderos como las que persisten en Miahuatlán de Porfirio Díaz. En relación con la ganadería, la producción dominante es la de traspatio como aves de corral, chivos, cerdos y mulares. En menor proporción también existe la industria del mezcal, en su mayoría mediante procesos artesanales, al igual que la producción de miel, bordados, ladrillos, carbón y aceite de higuera.

---

<sup>14</sup> Existen algunos municipios pequeños que pertenecen a otros distritos como Juxtlahuaca, Tlaxiaco, Etila, Zaachila, Zimatlán, Jamiltepec, Juquila, Pochutla y Tehuantepec, los cuales forman parte de otras regiones de Oaxaca, sin embargo debido a su localización geográfica se incorporan a la región Sierra Sur.

<sup>15</sup> Quiexhoba. Voz zapoteca que significa Cerro de la Sirena.

Figura 4.1. Localización del área de estudio



**Fuente:** Imágenes recuperadas de Inafed (2010a, 2010b, 2010c); INEGI (2010); Galeon (2016).

El comercio es la principal actividad, siendo la de mayor envergadura los *días de plaza* (o tianguis) que se realizan los lunes en Miahuatlán de Porfirio Díaz, que funge como centro del distrito. En este día de tianguis convergen los productores de las distintas

comunidades indígenas y mestizas del distrito y de otras regiones del estado. Este espacio es considerado por diversos investigadores como un importante escenario social no sólo por la satisfacción de bienes y servicios, logrados por el intercambio entre productos o trueque (Carrasco, 1999; Santos y Mendoza, 2009; Bonilla *et al*, 2013), sino por representar un espacio de cultura donde cada lunes se refuerza la identidad al participar en una dinámica que se ha venido practicando desde la época prehispánica.

Otro factor que también incide en la economía de la región es la fuerte migración existente en diversas comunidades, principalmente hacia Estados Unidos, San Quintín, Monterrey, Ciudad de México, Oaxaca de Juárez y Miahuatlán de Porfirio Díaz, donde ofrecen mano de obra para la construcción, actividades de campo como la siembra y cosecha de tomate y servicios domésticos en el caso de las mujeres.

En las áreas rurales de la Sierra Sur, y específicamente las de nuestro interés, el tema de la pobreza es una realidad que sigue aquejando a la mayor parte de la población, siendo los temas de salud, educación y alimentación los de mayor relevancia. De acuerdo con Ramírez y Cilia (2007) vivir en la Sierra Sur de Oaxaca es sinónimo de marginación, siendo las mujeres, los niños y los ancianos los de mayor vulnerabilidad. En diversos estudios (ONU, 2004; Camacho, 2007) se advierte que en algunas regiones de la Sierra Sur los Índices de Desarrollo Humano son de 0.4833 equiparables con los de África Subsahariana.

A continuación se llevará a cabo una descripción geográfica de tres de los municipios que conforman el distrito de Miahuatlán, los cuales forman parte de la región Sierra Sur, y que corresponde a los municipios en donde se llevó a cabo el estudio. Estos municipios por las razones que expondremos más adelante, se encuentran inmersos en un ambiente de pobreza media y extrema, lo cual repercute significativamente en la falta de alimentos, por esa razón han sido sujeto de beneficio de diversos apoyos gubernamentales y de carácter internacional, entre ellos el Programa Especial de Seguridad Alimentaria.

- ***Santo Tomas Tamazulapan***

Este municipio de la Sierra Sur de Oaxaca se localiza a 105 km de la capital del estado de Oaxaca. Colinda al norte, este y oeste con el municipio de Miahuatlán de Porfirio

Díaz, y al sur con Santa Lucía Miahuatlán. De acuerdo con el INEGI (2010) este municipio tiene una población total de 2 191 personas distribuidas de la siguiente manera.

**Cuadro 4.1. Distribución de la población en Santo Tomás Tamazulapan, 2010**

<b>Sexo</b>	<b>Cantidad</b>
Hombres	1 052
Mujeres	1 139
<b>Total</b>	<b>2 191</b>

Fuente: INEGI (2010).

Un aspecto importante de mencionar es que este municipio es considerado mestizo, dado que sólo 169 personas en toda la municipalidad pertenecen a al grupo étnico zapoteco del sur, siendo un total de 76 hombres y 93 mujeres, quienes habitan en los límites con el municipio de Santa Lucía Miahuatlán.

En cuestión con el índice de marginación, Santo Tomás Tamazulapan posee un índice de 0.3438, obteniendo un grado de marginación *Medio* conforme con el Conapo (2010). De este modo, el municipio se sitúa en la posición número 373 a nivel estatal y en el lugar 893 a nivel nacional.

En materia de salud, el municipio cuenta con un centro de salud en la cabecera municipal, sin embargo de acuerdo con los testimonios brindados por los entrevistados, aclaran que habitualmente no acuden a este servicio, debido a que es común que no haya medicamentos y por lo regular son remitidos a la Unidad Médica Rural de Miahuatlán o al Hospital General “Aurelio Valdivieso” en la ciudad de Oaxaca, optando mejor por acudir con médicos particulares.

En relación con el ámbito educativo, en Santo Tomas Tamazulapan, existen dos jardines de niños, cinco escuelas primarias y una escuela telesecundaria. La condición en materia de educación se expone en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4.2. Situación de escolaridad en Santo Tomas Tamazulapan, 2010**

Nivel de escolaridad	Total	Hombres	Mujeres	% que representa		
				Total	Hombres	Mujeres
<b>Sin escolaridad</b>	225	66	159	14.7%	9.1%	19.7%
<b>Primaria completa</b>	402	191	211	26.2%	26.3%	26.2%
<b>Secundaria completa</b>	285	144	141	18.6%	19.8%	17.5%

**Fuente:** cuadro recuperado de Inafed (2016) con información del INEGI (2010)

En materia de pobreza, Santo Tomás Tamazulapan se encuentra catalogado como un municipio de atención prioritaria media, de acuerdo con la Sagarpa y organismos como la FAO, pues entre las localidades que forman parte de su circunscripción territorial se encuentran rezagos en materia de alimentación sin embargo la cercanía con la ciudad de Miahuatlán permite la posibilidad de acceder a empleos y servicios a los cuales otros municipios no acceden. Entre los principales problemas que enfrentan las localidades y rancherías de Santo Tomás es la desnutrición, afectando principalmente las localidades de Los Manantiales, El Cerrito, San Jerónimo, y Cerro de Tepelcatillos.

Este municipio encuentra en la mayoría de su circunscripción territorial una cadena montañosa con escasa vegetación, sin embargo las localidades y la cabecera municipal se encuentran asentadas en un extenso valle semiárido, lo que no permite la agricultura de temporal dado que las lluvias son escasas también, lo que ha dado pie al cultivo de otros productos como el aguacate. Por otro lado sólo en la comunidad denominada Los Manantiales se cuenta con algunos lugares donde existen nacimientos de agua, sin embargo no es suficiente para atender a toda la población, por lo tanto, se ha optado por la implementación de grandes ollas de almacenamiento del liquido, beneficiando a parte de la población, incluyendo a quienes poseen terrenos con plantaciones de aguacate. Esto revela que no existe un principio de equidad para la distribución del liquido, ya que quienes tienen terrenos con cultivos demandan de más agua que el resto de la población.

- ***Santa Lucía Miahuatlán***

Este municipio se localiza a 126 km de la ciudad de Oaxaca, colinda al norte con Santo Tomás Tamazulapan, al sur con San Mateo Río Hondo, al oeste con San Miguel Coatlán,

al este con San Andrés Paxtlán y San Mateo Río Hondo. Santa Lucía Miahuatlán tiene una población total de 3 356 personas.

**Cuadro 4.3. Distribución de la población en Santa Lucía Miahuatlán, 2010**

Sexo	Cantidad
Hombres	1 634
Mujeres	1 722
Total	3 356

**Fuente:** INEGI (2010).

La población de Santa Lucía Miahuatlán, a diferencia de otros municipios de la región se encuentra compuesta en un 100 por ciento por población indígena, perteneciente a la etnia zapoteco del sur, en este sentido, de acuerdo con el INEGI (2010), toda la población nativa de la comunidad es hablante de la lengua indígena, sin embargo no todos los que hablan el zapoteco hablan también el español, siendo las mujeres las que se encuentran en mayor desventaja.

**Cuadro 4.4. Condición de la población hablante de lengua indígena y español en Santa Lucía Miahuatlán, 2010**

Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Población que habla lengua indígena	3,063	1,487 (48.5%)	1,576 (51.5%)
Habla español	2,017	1,131 (56%)	886 (44%)
No habla español	1,039	350 (33.6%)	689 (66.4)
No especificado	7	6	1
Población que no habla lengua indígena	25	10	15

**Fuente:** INEGI (2010).

Como se aprecia en el cuadro anterior, existen 1 039 personas en Santa Lucía Miahuatlán hablantes de la lengua zapoteca, no habla español. Este dato es muy importante, porque ese ha sido un factor que refuerza los postulados de Paz (2010) quien advierte serios problemas al momento de diseñar políticas públicas en América Latina. De acuerdo con los operadores del PESA en la comunidad, afirman que el lenguaje ha incidido negativamente al momento de brindar los talleres, pues la estrategia empleada por éstos últimos consiste en buscar a un intérprete para que vaya explicando las

indicaciones, sin embargo existe duda por parte de los operarios de si realmente llegó la información de manera eficiente o sólo por partes.

En materia de marginación, este municipio posee un índice de 2.53300, situándose de ese modo en un grado “muy alto” de marginación. De acuerdo con el Conapo este municipio se encuentra en el lugar número seis a nivel estatal y en el número 22 a nivel nacional, considerado de ese modo, uno de las municipalidades más pobres y rezagados en el estado y en el país.

En relación con servicios de salud, en la cabecera municipal se dispone de un centro de salud, de acuerdo con las entrevistas realizadas a las personas de este municipio, afirman que la atención es mala, debido a que los representantes no atienden a todas las personas, sólo a aquellas que cumplen con las pláticas del programa Prospera, incluso aunque ocurra alguna emergencia. Por otro lado, el problema de la falta de medicamentos también persiste en Santa Lucía Miahuatlán, por lo que la mayoría de las personas acuden a atenderse con médicos particulares de la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz. En este municipio prolifera en gran medida la consulta con curanderos tradiciones locales, quienes además de utilizar remedios curativos con hierbas y otros elementos naturales, se acude también –de acuerdo con algunos testimonios- a prácticas de chamanismo.

En materia de educación, en la comunidad existen cinco jardines de niños, siete primarias, una escuela telesecundaria y un centro de bachillerato. De este modo, el rezago educativo es grave en este municipio, siendo el conglomerado femenino las que mayor desventaja presentan en este rubro, ya que del 100% de personas sin educación, poco más del 45% son mujeres como se aprecia en el cuadro 4.5.

**Cuadro 4.5. Situación de escolaridad en Santa Lucía Miahuatlán, 2010**

Nivel de escolaridad	Total	Hombres	Mujeres	% que representa		
				Total	Hombres	Mujeres
<b>Sin escolaridad</b>	679	196	483	34.1%	21.0%	45.6%
<b>Primaria completa</b>	369	201	167	18.4%	21.5%	15.7%
<b>Secundaria completa</b>	190	107	83	9.5%	11.4%	7.8%

**Fuente:** cuadro recuperado de Inafed (2016) con información del INEGI (2010)

Orozco (2009) advierte que “las mujeres con un bajo nivel educativo y escasa capacitación, tienen pocas oportunidades económicas y sociales en cualquier parte, además de quedar expuestas a toda clase de abusos por parte de cualquier persona al desconocer sus derechos laborales y humanos, la falta de educación las deja totalmente desprovistas de los medios para ejercer sus derechos en un medio socio-cultural e institucional adverso”. Dado lo anterior, es posible asegurar que Santa Lucía Miahuatlán se encuentra en condiciones de pobreza extrema, lo cual no sólo es perceptible a simple vista, sino además porque existen registros de altos niveles de analfabetismo, escases de vivienda, falta de empleos, inseguridad alimentaria y desnutrición. Pese a ser un foco rojo de urgente atención, y al existir una alta participación gubernamental mediante la dotación de programas y políticas sociales, el municipio no ha logrado superar esa barrera, siendo la falta de alimentos el problema de mayor impacto, ya que incide directamente en el desarrollo de los niños. El médico de la zona advierte que las estadísticas poblacionales en materia de salud no son alentadoras.

[...] hace algún tiempo fue atendido un pequeño de seis meses de edad en un estado crítico de extenuación. Estaba marasmático: delgadito, con el vientre abultado y el tórax raquítrico. Su cabeza era grande, los ojos hundidos y con lesiones en las comisuras labiales por falta de vitaminas. Las extremidades mostraban sus huesos, eran muy delgadas, parecían hilos. La madre prefirió dejarlo morir porque había otros niños que atender. “parece que fue enterrado en la clandestinidad. Lo triste de todo esto es que cuando hay un niño así, los hermanos tienen el mismo problema, hay una cadena de desnutrición. Aquí la gente come frijoles, tortilla, salsa y café, no más (Testimonio recuperado de Ramírez y Cilia, 2007).

Si bien el problema de la desnutrición es un indicador del alto grado de marginación que vive Santa Lucía Miahuatlán, la escasez de alimentos es el problema más inmediato. Todas las comunidades de este municipio se encuentran rezagadas socialmente incluyendo a la cabecera municipal Santa Lucía Miahuatlán y principalmente La Cofradía, La Chinilla, El Sumidero, Llano Grande y Río Comal. Las cuales tienen como característica principal tener un relieve accidentado con altas pendientes, escasos y pequeños valles que permiten la agricultura de temporal, sin embargo sólo alcanza para el autoconsumo familiar y para alimentar a los animales, no disponiendo de otra fuente generadora de alimentos, pues como se mencionó anteriormente, no se cuentan con

fuentes acuíferas y por lo tanto no existe la posibilidad de almacenar agua<sup>16</sup>. Los servicios públicos existentes en el municipio son escasos, siendo la electricidad el de mayor relevancia, ya que se carece de servicio de drenaje y agua entubada.

Entre los factores principales que complejizan la insuficiencia alimentaria se encuentra la falta de agua en las comunidades incluyendo a la cabecera municipal, así como las sequías, la deforestación, escasez de tierras fértiles para cultivo, difícil acceso a las localidades, problemas para comunicarse en español y falta de empleo.

- ***San Jerónimo Coatlán***

Nuestro tercer municipio de la Sierra Sur de Oaxaca es San Jerónimo Coatlán. Este municipio se localiza a 157 km de la capital del estado. Colinda al norte con Sola de Vega y San Vicente Coatlán; al sur con San Gabriel Mixtepec y Santo Domingo Coatlán; al oeste con San Pedro Juchatengo y San Juan Lachao Pueblo Nuevo; y al este con San Sebastián Coatlán. San Jerónimo Coatlán tiene una población de 5 449 personas tal como se aprecia en el cuadro 4.6.

**Cuadro 4.6. Distribución de la población en San Jerónimo Coatlán, 2010**

<b>Sexo</b>	<b>Cantidad</b>
Hombres	2 636
Mujeres	2 813
<b>Total</b>	<b>5 449</b>

**Fuente:** INEGI (2010).

Es preciso señalar que a pesar de que este municipio es catalogado como un municipio indígena, de acuerdo con el INEGI, San Jerónimo Coatlán tiene apenas una población de 69 personas hablantes de la lengua zapoteca. Lo que indica que este idioma se ha ido perdiendo con el tiempo.

En relación con el grado de marginación, este municipio tiene un índice de 1.52970, catalogado por el Conapo como un municipio con un grado “muy alto” de marginación. Ocupando el lugar número 87 a nivel estatal y 174 a nivel nacional.

---

<sup>16</sup> Para conocer un poco más sobre el contexto del problema de la escasez del agua en el municipio de Santa Lucía Miahuatlán, se puede consultar a López y Díaz (2016).

En materia de salud, al igual que los otros municipios de la región, San Jerónimo Coatlán posee un centro de salud comunitario, sin embargo los servicios que se ofrecen son deficientes, de acuerdo con información proporcionada por las personas entrevistadas. Al igual que en los otros municipios, las personas prefieren atenderse con médicos particulares, esto para agilizar la atención médica, así como la asistencia con curanderos tradicionales.

En cuanto a infraestructura educativa, este municipio cuenta con un total de 13 instituciones de educación preescolar, 24 primarias, 11 secundarias y un bachillerato general.

**Cuadro 4.7. Situación de escolaridad en San Jerónimo Coatlán, 2010**

Nivel de escolaridad	Total	Hombres	Mujeres	% que representa		
				Total	Hombres	Mujeres
<b>Sin escolaridad</b>	438	139	229	13.5%	9.0%	17.6%
<b>Primaria completa</b>	835	437	398	25.8%	28.4%	23.4%
<b>Secundaria completa</b>	630	321	309	19.4%	20.9%	18.1%

**Fuente:** cuadro recuperado de Inafed (2016) con información del INEGI (2010)

Como se alcanza apreciar, el municipio de San Jerónimo Coatlán, se encuentra entre uno de los municipios con muy alto grado de marginación en la región de la Sierra Sur. Esto se refleja visiblemente en las condiciones de pobreza y marginación en que vive su población, los cuales se encuentran dispersos en la serranía que conforma el territorio municipal. Entre las comunidades más afectadas de acuerdo con información de diversos actores (FAO, Sagarpa, INEGI, Conapo) se encuentran principalmente las agencias que forman parte de San Jerónimo como son: Soledad Piedra Larga, San Cristóbal Honduras, Santo Domingo, San José el Progreso, Llano de León y el Núcleo Rural las Palmas. La característica del territorio es 100 por ciento montañas con bosque de pino, encontrando pequeños pliegues que forman valles transversales, mismos que son aprovechados para la agricultura de maíz, frijol, calabaza y chile. En la agencia de Soledad Piedra Larga y el núcleo rural Las Palmas, es posible encontrar cultivos de café, cítricos y producción de ganado en pequeña escala, así como producción de miel.

En materia de inseguridad alimentaria, este municipio se encuentra rezagado en el tema, debido a que la producción de alimentos es baja, principalmente porque la mayor parte de las tierras no son fértiles para la producción y las que si lo son, son escasas. Entre los principales problemas que se encuentran en este aspecto es que la mayor parte del territorio es de clima templado con vientos casi todo el año, lo que provoca que los cultivos de temporal sean extensos en cuanto al tiempo (recogiendo sólo una cosecha al año) y al existir bajas temperaturas se corre el riesgo de que los cultivos se pierdan. Por otro lado, la implementación de sistemas de invernaderos no ha sido posibles dado que el viento daña las cubiertas.

Como se ha observado la región de la Sierra Sur se encuentra conformado por una serie de municipios que poseen características propias, donde desafortunadamente el rezago social y la pobreza lo coloca en un escenario de marginación. Pese a ser una región rica en recursos naturales, éstos son explotados de manera irracional, siendo los beneficiados sólo unas cuantas empresas privadas, quedando la mayor parte de la población sin recursos naturales ni económicos. Aunado a lo anterior, la región que se caracteriza por formar parte de una cadena montañosa hace difícil su acceso, provocando que la implementación de programas sociales en su mayoría no fructifiquen. Ahora bien, en materia de seguridad alimentaria, los tres municipios expuestos enfrentan una serie de problemáticas que tienen que ver con lo accidentado de su territorio, siendo además la escasez de agua y tierras fértiles el principal factor que inhibe la producción de alimentos.

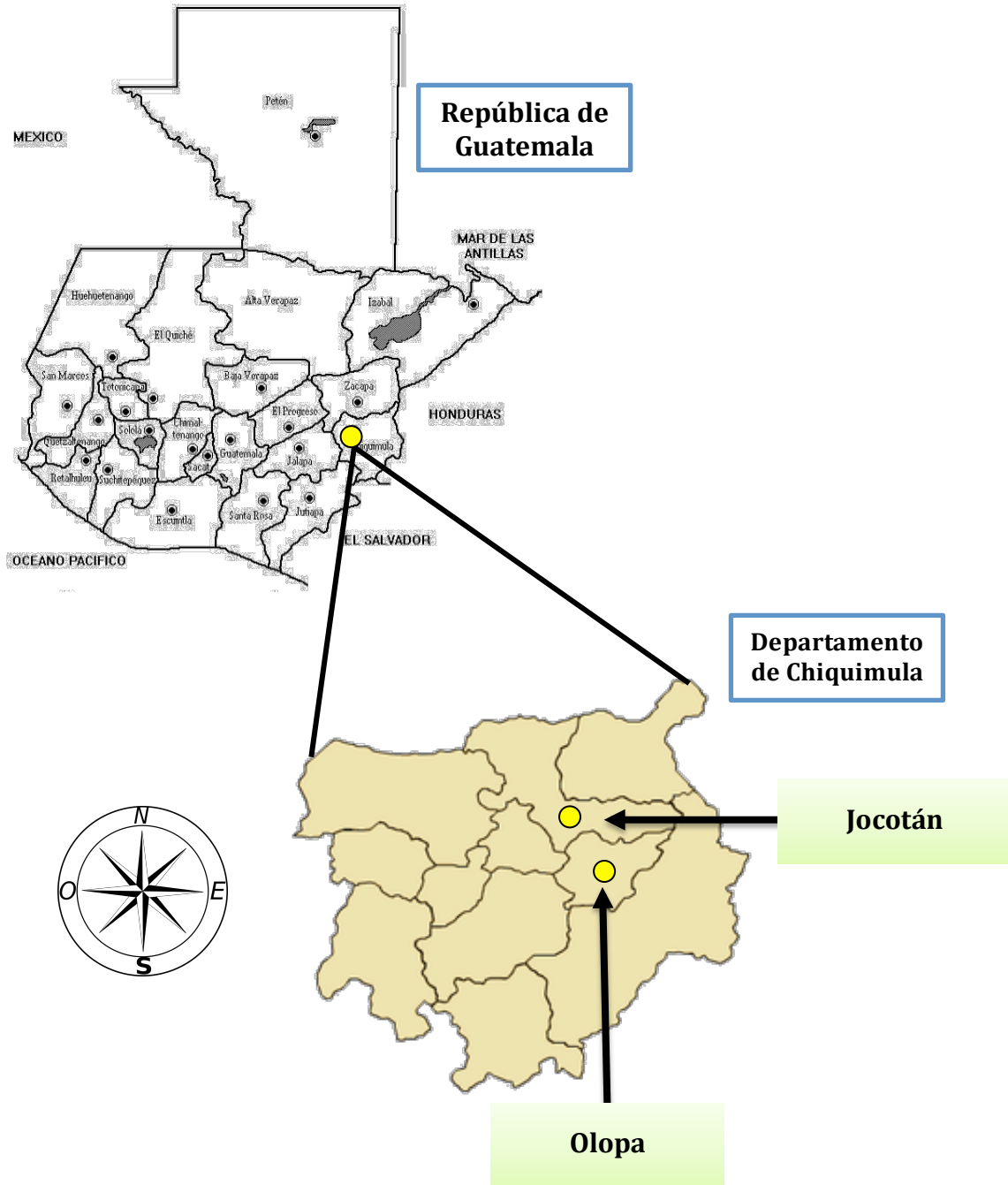
A continuación haremos un revisión sobre el contexto guatemalteco, donde abordaremos a dos municipios de la región maya ch'ortí situada en el departamento de Chiquimula en el oriente del país.

#### ***4.1.2 La región de Copán- Ch'ortí. Un escenario de pobreza extrema en el oriente de Guatemala***

Chiquimula es un departamento ubicado en el oriente Guatemala. Limita al norte con el departamento Zacapa; al sur con la República de El Salvador y el departamento de Jutiapa; al este con la República de Honduras; y al oeste con los departamentos de Jalapa y Zacapa. A este departamento se le conoce en Guatemala como la Perla del Oriente

debido a la importancia que tuvo desde la época de la colonia como una ruta de comercio hacia Centroamérica.

*Figura 4.2 Localización del área de estudio*



Fuente: Imágenes recuperadas de INE (2014).

El departamento de Chiquimula es uno de los departamentos con mejor índice de desarrollo humano en Guatemala, pese a que dentro de su territorio concentra algunos de los municipios más pobres del país, además es el tercer departamento de Guatemala en tener un mayor porcentaje de población económicamente activa y es el cuarto con mayor producción de producto interno bruto. Por otra parte este departamento ocupa el segundo puesto a nivel nacional con mejor PIB per cápita.

De acuerdo con el Instituto Guatemalteco de Turismo este departamento se considera el más visitado del país, según datos de este instituto se estima que cada año entre cuatro y cinco millones de personas visitan esta región. Las dos ciudades de mayor relevancia son la ciudad de Chiquimula y Esquipulas, la primera se localiza en el noreste del departamento y la segunda se ubica en el sur-centro. El departamento concentra una población de 388 115 habitantes, la mayoría entre cero a 35 años, la población está compuesta por personas mestizas e indígenas de la etnia maya ch'ortí.

A continuación se llevará a cabo una descripción geográfica de dos municipios en donde se realizó la investigación, los cuales son considerados de pobreza extrema en la región, y que dada la magnitud del problema han sido sujeto de beneficio de diversos apoyos gubernamentales y de carácter internacional, entre ellos el Programa Especial de Seguridad Alimentaria.

- ***Jocotán***

El municipio de Jocotán es uno de los cuatro municipios que integran la región ch'ortí en el departamento de Chiquimula y se ubica dentro de la cuenca hidrográfica Copán-Ch'ortí cuyo cauce principal es el río Grande de Copán de la República de Honduras (Municipalidad de Jocotán, 2011). Este municipio colinda al norte con los municipios de Zacapa y La Unión; al sur con los municipios de Olopa y San Juan la Ermita; al este con los municipios de Camotán y Esquipulas; y al Oeste con el municipio de Chiquimula.

De acuerdo con el diccionario geográfico de Guatemala, el municipio de Jocotán posee una extensión territorial de 274 kilómetros cuadrados, localizándose a una distancia de 29 kilómetros de la cabecera departamental y a 204 kilómetros de la capital de la república sobre la carretera del atlántico.

Este municipio tiene una población de 53 957 habitantes, con una ruralidad de 89.41% y el restante 10.59% se encuentra residente en el área urbana, con una densidad poblacional de 214 habitantes por kilómetro cuadrado. La distribución de población en el municipio para el año 2009 es de 50.68 % para el género femenino y el restante 49.32 % de sexo masculino.

La población del municipio de Jocotán está compuesta en su gran mayoría por indígenas de la etnia ch'ortí y mestizos, concentrados en su mayor proporción en la cabecera municipal. En el municipio hay presencia de otros grupos indígenas en menores proporciones como son los pobladores de los grupos étnicos Quiché y Cachiquel, quienes han emigrado de sus pueblos natales hacia otros puntos de la región y del país. En cuestión de porcentajes el grupo étnico chortí ocupa el 61.43% de los grupos etnolingüísticos reconocidos en Guatemala, identificando al municipio como la cuna del grupo étnico ch'ortí. De este modo, se tiene que de la población total del municipio, el 81.25% de la población pertenece a algún grupo étnico, generalmente concentrado en el área rural de Jocotán.

**Cuadro 4.8. Distribución de la población en Jocotán, 2009**

<b>Sexo</b>	<b>Cantidad</b>
Hombres	26 611
Mujeres	27 346
<b>Total</b>	<b>53 957</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos recuperados de la Municipalidad de Jocotán (2011).

De acuerdo con el censo realizado en el año 2008 por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, afirma que el 72.8% de la población del municipio padece de desnutrición crónica, considerado un problema grave de urgente atención.

De acuerdo con la municipalidad de Jocotán (2011) para resolver el problema de la alimentación presentada en el territorio, se han desarrollado una serie de acciones en las que han intervenido diversos organismos nacionales e internacionales. El objetivo es privilegiar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias rurales dando prioridad aquellas que se encuentran en la franja de la pobreza y pobreza extrema. Creando para ello una Mesa de Desarrollo y Seguridad Alimentaria en el año 2008, con el objetivo de

desarrollar y diseñar políticas, estrategias, planes y proyectos de importancia e impacto en el territorio.

Un dato relevante que es importante evidenciar es el problema de hambruna que padeció la región y de manera particular el municipio de Jocotán. Situación provocada entre otros aspectos por consecuencia del cambio climático, ocasionando bajas producciones agrícolas, escasez de alimentos, desnutrición y muerte de la población.

De este modo, entrelazando esta situación con el objetivo número 1 de los ODM el cual tiene como meta erradicar la pobreza extrema y el hambre en las localidades más pobres del mundo, se presenta un escenario difícil de solventar, sobre todo si se considera las trampas de la pobreza que se han replicado generación tras generación.

En materia de educación, la población estudiantil es relativamente baja, una gran parte de la población es analfabeta y muy pocas personas pueden acceder a una institución educativa, entre más alto el nivel de educación, la población estudiantil disminuye.

**Cuadro 4.9. Tasa de cobertura educativa en Jocotán**

Nivel educativo	Número de alumnos
Primaria	9 062
Secundaria	660
Medio superior	441

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Municipalidad de Jocotán (2011)

Se desconoce la cantidad de alumnos pertenecientes a Jocotán inscritos en una carrera universitaria, sin embargo se presume que pueden llegar a ser pocos, dado que los centros universitarios más próximos a la municipalidad se localizan en la ciudad de Chiquimula, y de acuerdo con información recuperada de los entrevistados, los costos para estudiar una carrera universitaria son altos, lo que imposibilita que la mayoría de los jóvenes opten continuar estudiando.

En materia de servicios básicos, el municipio de Jocotán tiene servicio de agua entubada y drenaje sólo en la cabecera municipal, sin embargo este resulta ser ineficiente, pues en época de lluvias, las aguas que llegan a los hogares son lodosas, y el drenaje deja

de funcionar. Para las áreas rurales no se cuenta con estos servicios, siendo lo más común la utilización de letrinas y la disposición de excretas al aire libre. Este dato es alarmante ya que el 44% de los hogares no cuentan con letrinas lo que puede provocar que las enfermedades gastrointestinales ocupen las primeras causas de morbilidad. El uso inadecuado de las pocas letrinas existentes especialmente en el área rural, proliferan roedores y son fuentes de contaminación que sitúan a los habitantes en alto riesgo (Municipalidad de Jocotán, 2011).

De acuerdo con la municipalidad de Jocotán (2011) las enfermedades más frecuentes en el municipio de Jocotán, lo constituyen el resfriado común, el parasitismo intestinal, la enfermedad péptica y el síndrome diarreico agudo, donde uno de los factores incidentes, es reflejado por carecerse de infraestructura básica de la vivienda y un buen saneamiento ambiental, en las familias del municipio.

**Cuadro 4.10. Diez primeras causas de morbilidad general en Jocotán**

Número	Causas de morbilidad
1	Resfriado común
2	Parasitismo intestinal
3	Diarreas
4	Cefalea
5	Amigdalitis
6	Infección del tracto urinario
7	Gastritis/ Enfermedad péptica
8	Neumonías y bronconeumonías
9	Amebiasis
10	Enfermedad de la piel

**Fuente:** Cuadro adaptado de Municipalidad de Jocotán (2011).

De acuerdo con la misma fuente, en relación con la mortalidad infantil, entre las principales causas de este problema están vinculadas con la neumonía y bronconeumonía con un 35.7 % y síndrome diarreico agudo con un 28.5 %, lo cual representa una tasa de mortalidad infantil de 6.53 por mil nacidos vivos (Municipalidad de Jocotán, 2011).

En materia de servicio eléctrico, se podría advertir que existe una buena cobertura en la municipalidad, llegando incluso a las comunidades más alejadas. Sin embargo en época de lluvias es común que el servicio deje de funcionar debido a las tormentas las cuales están acompañadas de fuertes vientos, lo que provoca que algunos postes se caigan.

Hasta el año 2010, el municipio de Jocotán carecía significativamente de nichos de empleo como la agricultura, aunque se carece de industria, ha sido la agricultura y en menor proporción el comercio los que han logrado incidir positivamente en la municipalidad y en la región.

Los flujos migratorios en el municipio se generan hacia otros municipios vecinos en la búsqueda de oportunidades de trabajo. Se pueden mencionar que migran a Esquipulas, Concepción las Minas, Camotán principalmente. Los motivos que inciden para que las personas emigren a otros puntos del país y al extranjero, están relacionados con desarrollar actividades agrícolas de mano de obra no calificada o en el corte de café como en el caso de Olopa y Camotán, registrando una migración temporal de 0.99% y una migración permanente de 3.26% especialmente a los Estados Unidos y hacia regiones como El Petén, este último en la búsqueda de mejores tierras para trabajar.

- ***Olopa***

El municipio de Olopa se localiza al este de Guatemala, en el departamento de Chiquimula. Se encuentra a una distancia de 42.5 kilómetros de la cabecera departamental sobre la ruta interamericana CA 10 que conduce al municipio de Esquipulas, y a 214 kilómetros de distancia de la capital de la república, colinda al norte con los municipios de Jocotán y San Juan Ermita; al sur con los municipios de Esquipulas y Quezaltepeque; al este con el municipio de Esquipulas; y al oeste con el municipio de Quezaltepeque (Municipalidad de Olopa, 2011).

De acuerdo con la municipalidad de Olopa (2011) el municipio tiene una extensión territorial de 112 kilómetros cuadrados y se encuentra a una altitud de 1350 metros sobre el nivel del mar.

El municipio se divide administrativamente, en un pueblo, que corresponde a la cabecera municipal, 24 aldeas, y 35 caseríos, agrupados en 5 microrregiones según acta 055- 2002 del libro de sesiones del Honorable Concejo Municipal (Municipalidad de Olopa, 2011).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (2011) el municipio de Olopa tiene una población de 22 994 habitantes con una ruralidad de 92.17% y el resto de la población, es decir el 7. 83% se concentra en la cabecera municipal.

El municipio de Olopa, forma parte de la región ch'ortí, por lo tanto cuenta con una diversidad cultural y étnica. De acuerdo con Valle (2015) la población de esta municipalidad está conformada por mestizos o ladinos en un 35% y los indígenas ch'ortí en un 65% del total, estos últimos se localizan en la parte rural del territorio, específicamente en los poblados colindantes con el municipio de Jocotán.

La densidad de la población es de 147.40 habitantes/km<sup>2</sup>, con una esperanza de vida al nacer de 70 años en promedio. Según el la municipalidad de Olopa (2011) 49% de la población está integrado por hombres y el restante 51% por mujeres.

El municipio de Olopa cuenta con elevados índices de desnutrición crónica, es el segundo más alto con un 72.3% después de Jocotán, quien tiene un 72.8%. En tanto la media departamental es de 50.5% (SESAN, 2008).

Los datos anteriores encuentran una íntima relación con el índice de pobreza general que se vive en el municipio, el cual contempla un total de 84.85%. En relación con la pobreza extrema, el municipio posee un índice de 26.28%.

En los estudios realizados por Valle (2015) se tiene que la desnutrición en el municipio es resultado de diversos factores tales como enfermedades infecciosas frecuentes, prácticas inadecuadas de alimentación e higiene, ambiente insalubre, consumo insuficiente de alimentos nutritivos y la vulnerabilidad ante los cambios climáticos, mismos que a nivel regional han sido frecuentes, ocasionando no sólo pérdida de los cultivos como el maíz y el frijol sino además de constante daños a las superficies fértiles del territorio.

En este espacio de participación voluntaria, ha sido importante la presencia de instituciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, tales como Hospital Bethania, Médicos del Mundo, Programa Mundial de Alimentos, Acción Contra el Hambre, el Proyecto Ch'ortí, Fundación Castillo Córdova, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Tierra Viva, Mancomunidad Copanch'ortí, SESAN, entre otras (Municipalidad de Olopa, 2011). Quienes han tenido una sólida participación en la promoción del mejoramiento del bienestar social, promoviendo de este modo una serie de políticas encaminadas a superar los altos índices de pobreza. Entre los principales programas destacan el Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ejecutado desde el año 2000 por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación así como el involucramiento de un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Por su parte, el papel del centro de salud en la comunidad es de suma importancia. Una de las actividades de mayor realce consiste en llevar un registro en los niños menores de cinco años sobre su talla y peso, donde una vez identificado sus deficiencias son remitidos a los registros de control médico para suplementarlos con vitaminas, hierro y ácido fólico, además de proporcionarles alternativas de nutrición con productos locales (Municipalidad de Olopa, 2011).

**Cuadro 4.11. Diez principales causas de morbilidad general en Olopa**

Número	Causas de morbilidad
1	Resfriado común
2	Parasitismo intestinal
3	Diarreas
4	Cefalea
5	Gastritis/ Enfermedad péptica
6	Enfermedad de la piel
7	Mialgia
8	Amigdalitis
9	Neumonías y bronconeumonías
10	Altralgia

**Fuente:** Cuadro adaptado de Municipalidad de Olopa (2011).

Como se alcanza a observar, en este municipio, al igual que en Jocotán el parasitismo intestinal y las diarreas, que son enfermedades estrechamente ligadas con la calidad ambiental como agua potable, disponibilidad de letrinas e higiene, son las causas que secunda la morbilidad con mayor registro.

De acuerdo con Valle (2015) la desnutrición infantil en el municipio es un efecto de condiciones adversas, relacionadas principalmente con la pobreza, bajos rendimientos agrícolas, falta de oportunidades y falta de educación. La desnutrición crónica no es sólo un problema de salud, es un indicador de desarrollo del país.

En materia de mortalidad infantil, en Olopa se tiene una tasa de mortalidad de 5.6 por cada mil niños nacidos en el rango de 1-4 años de edad. Las principales causas de muerte infantil en menores de 5 años se encuentran las relacionadas con las neumonías, bronconeumonías y las diarreas (Municipalidad de Olopa, 2011).

En relación con el servicio de agua entubada, éste abastece al 74% del total de la población. De acuerdo con Valle (2015) uno de los principales problemas en la comunidad lo constituyen la mala calidad del recurso hídrico al considerar que las principales enfermedades gastrointestinales como el parasitismo y diarreas en general ocupan las primeras causas de morbilidad en el municipio, siendo la raíz de este problema el hallazgo de heces fecales en el agua consumida en los hogares, entre otros aspectos debido al mal saneamiento básico de las viviendas y malas prácticas en el manejo y consumo de la misma.

En el municipio de Olopa, no se cuenta con un sistema de drenaje para aguas servidas. En la cabecera municipal las aguas grises corren al aire libre hacia el lado noreste de la comunidad, provocando no sólo malos olores, sino al tener un manejo poco eficiente de estas aguas, se han generado una serie de conflictos con las comunidades de El Barrio y El Pino, quienes se han visto mayormente perjudicados por este problema (Valle, 2015).

En relación con el servicio de drenaje y manejo de excretas, sólo la cabecera municipal cuenta con un sistema de red para este servicio, cubriendo a un total de 90% de las viviendas de la comunidad. Por su parte en el área rural al no existir una red de

drenaje se acude a la elaboración de letrinas de hoyo ciego y letrinas con cierre hidráulico o lavable, estando éstas últimas conectadas a sistemas de fosas de absorción particulares.

De acuerdo con Valle (2015), en un estudio realizado por Vigepi (2009), se descubrió que la cobertura de letrinización en el municipio es del 66%, lo que da como resultado que los recursos naturales como el agua, suelo y aire estén más expuestos a ser contaminados por estas prácticas, dando como resultado el esparcimiento de enfermedades diarreicas, las cuales ocupan la principal causa de morbilidad especialmente en niños, sobre todo al consumir agua sin ningún tratamiento de desinfección.

En el municipio, una de las actividades en las que más se involucran los vecinos es el empleo de actividades de mano de obra no calificada, especialmente en el corte de café en los meses de noviembre a febrero de cada año, donde hombres, mujeres y niños participan directamente.

**Cuadro 4.12. Distribución de la PEA en Olopa**

Tipo	%
PEA Cuenta Propia	54%
PEA Familia No Remunerado	18%
PEA privado	16%
PEA Patrono	4%
PEA Empleo Público	8%

**Fuente:** Elaboración propia con información de INE (2011).

Como se aprecia en el cuadro 4.12, el 54% de la población económicamente activa en el municipio corresponde a trabajadores por cuenta propia, donde las principales actividades se encuentran las relacionadas con la agricultura y caficultura. De acuerdo con Valle (2015) los pequeños productores poseen parcelas que oscilan entre los 0.5 y 2.2 hectáreas, aquellas personas que no cuentan con predios para cultivo acuden al arrendamiento a precios elevados, quedando pocas ganancias para los arrendatarios.

Entre los principales cultivos en el municipio se encuentran el maíz y frijol, con una extensión de 2 695 hectáreas, los subproductos de éstos son utilizados como producto orgánico y alimento para animales de corral. Otros cultivos importantes en la municipalidad corresponden al cultivo del café y plátano, los cuales representan el 70% de la economía del municipio.

De acuerdo con el INE (2011) advierte que la migración en el territorio es de 4.36% quienes son desplazados a diversos puntos de la región, así como a otros destinos como la capital de la república. Los pobladores del territorio al encontrarse con pocas oportunidades de trabajo, optan por migrar hacia destinos como la costa sur, donde se involucran con actividades como el corte de caña en temporadas de zafra; hacia Esquipulas para actividades de corte de café; y a otros municipios aledaños a Olopa para realizar actividades agrícolas como la siembra de maíz y frijol.

#### **4.2 Los Programas de Seguridad Alimentaria en acción en las regiones Sierra Sur y Ch'ortí. Dimensiones de análisis**

De acuerdo con el modelo hipotético, presentado en la parte introductoria de este documento, a continuación se llevará a cabo la discusión de los resultados conforme se propuso en el mismo. La intención es alcanzar el objetivo que se ha planteado en la parte introductoria del documento y que a su vez consiste en *conocer y comparar los efectos del programa PESA en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los productores de México y Guatemala para la promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local.*

Para lograr este objetivo, se ha dividido este apartado en tres sub apartados, los cuales hacen referencia a los siguientes aspectos: a) fases de operación del programa PESA en las comunidades y procesos de capacitación por parte de los operadores en las localidades de estudio; b) la construcción de capacidades técnicas y funcionales y; c) su incidencia en el desarrollo desde un enfoque territorial.

Para ello se pretende recuperar principalmente los argumentos de los sujetos entrevistados, quienes hicieron una valiosa contribución para la realización de este estudio. El procedimiento de la discusión y análisis de las datos consiste en una

triangulación de la información, recuperando principalmente los testimonios de los productores, técnicos y altos mandos encargados de la ejecución del programa en ambos países, con el objetivo de hacer un comparativo entre los diversos argumentos y determinar si esta política global está logrando sus metas, particularmente en estas regiones.

#### ***4.2.1 Fase de operación del PESA y procesos de capacitación en las comunidades de estudio***

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, como ya se advirtió, fue creado en el seno de la ONU, como una estrategia de combate a la pobreza en las zonas rurales de muy alta marginación en el globo terráqueo. En las regiones de estudio este programa encuentra su primer antecedente en Guatemala, donde inició operaciones en el año 2000 (FAO, 2015), siendo la región Ch'ortí la de mayor atención, debido a que a finales de los años noventa representaba un foco rojo de atención, pues se había dado la alerta de que en la zona se presentaba una grave crisis de hambruna.

[...] en el 2001 hubo un fenómeno en la región ch'ortí de no lluvia, y esto trajo como consecuencia que brotaran muchos casos de desnutrición afectando principalmente a los niños, muchos murieron a causa de ello, y eso provocó que el PESA se instalara acá en el área, fueron hablar con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que era la que representaba el socio que asignaba los recursos (Baltazar Moscoso, FAO-Guatemala).

Entre los testimonios recuperados por personas que estuvieron a cargo del programa advierten que jamás había existido un problema de esa magnitud, ya que si bien, el territorio es considerado seco y poco propicio para la agricultura siempre se había contado con alimentos necesarios para hacer frente al problema de alimentación, sin embargo en esos últimos años, las cosas se salieron de control, siendo los más afectados los niños.

[...] Si, todo se originó a raíz de la declaración de un área de extrema pobreza, se presentaron algunos casos de muerte de niños, y eso pues originó que el gobierno pusiera especial cuidado en ello y otros países también que han sido apoyo del nuestro, se empezaron a preocupar por el asunto y ahí fue donde surgió el PESA auspiciado por la FAO, y donde nosotros tuvimos una participación con el componente de capacitación, en ese entonces yo trabajaba en el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap) [...] a raíz de ese escándalo, surgieron muchas intenciones de muchas instituciones, e incluso empresas privadas a través de algunos programas y empezaron la labor de diagnóstico, de sondeo de ver cuáles eran las condiciones de la gente y cuáles eran sus potencialidades para poder a partir de ello, propiciar en la gente algunas oportunidades de desarrollo, a parte de ellos pues vino una inversión fuerte para mejorar las

condiciones especialmente dirigido a suelos de toda el área (Carlos López, profesional independiente, Chiquimula, Guatemala).

Lo anterior pone de manifiesto que para el caso guatemalteco fue la crisis de hambruna presente en la región ch'ortí la que originó la llegada del PESA a este país, rescatando además que no sólo la FAO hizo acto de presencia sino además, otros organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Médicos del Mundo y el Programa Mundial de Alimentos, entre otros. Esta evidencia refuerza los postulados de autores como Goffey (2004) y Adelantado (2008) quienes advierten que la implementación de políticas sociales buscan el bienestar social a través de la intervención de las instituciones.

De acuerdo con las personas que laboraron como operadores del PESA en la región ch'ortí, la FAO contactó a las instituciones del departamento de Chiquimula, tanto de índole político como de carácter educativo, el objetivo era iniciar con un plan de acción para trabajar con las zonas afectadas, principalmente en el municipio de Jocotán y Olopa. Entre las estrategias de trabajo se diseñó un plan de operación en el que se hizo una segmentación de los territorios de intervención, enviando brigadas de apoyo, para ello se capacitó a un grupo de profesores universitarios del Centro Universitario de Oriente (Cunori) que es un campus de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), quienes fueron los responsables de desarrollar las capacitaciones técnicas a la población, el objetivo en esta primera etapa de acercamiento era sensibilizar a la población para participar en el PESA, y mediante la elaboración de un diagnóstico comunitario identificar aquellas áreas en las que se podría intervenir mediante la ejecución de proyectos productivos.

[...] pues bien, el coordinador a nivel nacional en ese momento era el ingeniero Baltazar Moscoso, y quien coordinaba localmente el programa en Jocotán para toda el área Chortí que son cuatro municipios era el ingeniero Adolfo Vázquez, este último era quien coordinaba el programa de manera local en el oriente del país [...] hubo colaboración estrecha entre instituciones, y la municipalidad local lógicamente fue una de las más interesadas en cambiar el panorama de esos pueblos, y si hubo una buena apertura, incluso la municipalidad también apoyó de manera directa algunos programas que la FAO había emprendido (David Cabrera, Intecap, Chiquimula, Guatemala).

Para el caso mexicano, el PESA llega en el año 2002 implementándose como un proyecto piloto en seis estados de la república, para ese entonces el presidente de México

Vicente Fox lo efectúa como una estrategia de combate a la pobreza dirigido de manera prioritaria a las comunidades consideradas de alta y muy alta marginación, dando mayor prioridad a las regiones sur y sureste del país, diseñando para ello una estrategia de acción de acuerdo a las reglas de operación vigentes en los programas de Alianza para el Campo de la Sagarpa (Sagarpa, 2011). Después de cinco años de su implementación en esta fase piloto, y de acuerdo con los resultados alentadores, según el gobierno, logrados en su evaluación, se decide implementar en el resto del país. Es así como en el año 2007 el PESA se ejecuta en algunas regiones de Oaxaca, incluyendo a la Sierra Sur y de manera específica a los municipios de nuestro interés. El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, pese a ser el mismo programa en su esencia, sólo para el caso mexicano, cambió su nombre en el año 2010 por el de Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

En México, el trabajo inició con la invitación a manera de convocatoria por parte de la Sagarpa a las consultorías privadas en cada entidad federativa, interesadas en participar en el proceso de capacitación y ejecución de proyectos productivos bajo la modalidad de ADR, que representa la figura que será la encargada de operar el PESA bajo la metodología FAO. De ese modo, aquellas consultorías seleccionadas por la Sagarpa-FAO para trabajar el PESA fueron capacitadas por dichas instituciones en cuestiones metodológicas y operativas con el objetivo de involucrar a la sociedad rural mediante procesos participativos e incluyentes.

Es así como las ADR en una primera etapa de promoción, acuden con las autoridades municipales para presentar el programa, solicitar una audiencia con la población en general ya sea convocándolos por medio de un aparato de sonido o visita de casa en casa con la intención de invitar a la población rural a participar en el programa, existiendo en un principio desconfianza por parte de la población, incorporándose en la primer etapa muy pocas personas. Para el caso de los municipios del presente estudio, la ADR encargada de operar el PESA es la agencia “Por un Futuro con Historia” A. C., con sede en la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz.

Sí, de hecho cuando empezamos con la promoción pues la gente como no conoce el programa pues no le entra, muchos quieren ver resultados luego, y pues eso no es posible. Siempre se les dice que es un programa extenso y que se trabaja en etapas, si cumplen con las etapas y si son

constantes pueden obtener beneficios muy buenos (Libaldo, Operador del PESA, Miahuatlán, México).

Una crítica a este programa en México, de acuerdo con diversos testimonios por parte de la productores, incluso por el mismo operador, es que si bien esta política encuentra como su población objetivo a la población en extrema pobreza, en realidad la población beneficiada no siempre es este segmento, dado que las reglas de operación son rigurosas en ese sentido, y entre los diversos requisitos para ser sujeto del beneficio es que las personas posean propiedades a su nombre, e incluso que tengan solvencia económica, ya que para acceder al beneficio, es necesario que éstos solventen el 10 por ciento del costo total del proyecto, lo cual representa un grave problema, ya que muchas personas no tienen dinero para comprar alimentos, mucho menos para erogar un gasto de este tipo.

[...] mira, entre los requisitos para ser parte del PESA es que las familias realmente lo necesiten, para eso se le hace una entrevista y se van a ver las condiciones en que viven, pero aunque las reglas son claras de que se debe beneficiar a toda la población que así lo requiera, no siempre pasa así, porque aunque es un programa dirigido a los más pobres, no todas las personas tienen terrenos, ni dinero para pagar el 10 por ciento de su proyecto, y si las personas quedan mal, nosotros quedamos mal y esos son números negativos para nosotros, por eso nosotros tenemos que asegurarnos que quienes se queden en el PESA realmente sea gente que va a trabajar y va poder cumplir. [...] ya hemos tenido casos de gente que dice que si va a trabajar y a la mera hora que llega el proyecto pues no tienen dinero y ya no siguen, entonces nos meten en problemas a nosotros, también hay gente que incluso paga el proyecto, pero luego venden el material o simplemente se aburren y dejan de participar, entonces no hacen un compromiso, y eso tampoco es bueno para la Agencia, porque a nosotros nos evalúan mal, nos dejan en mal a nosotros (Libaldo, Operador del PESA, Miahuatlán, México).

De acuerdo con Libaldo, el operador del PESA en la Sierra Sur, advierte una realidad de la que poco se ha hablado y es que el tema de la focalización en ese sentido se encuentra en contradicción, ya que si bien, la población objetivo es aquella que se encuentra en extrema pobreza, ¿de dónde van a obtener el dinero para financiar el costo del proyecto si no tienen ni para comprar alimentos? esto trae como consecuencia tres situaciones:

- La primera es que la participación de la población más vulnerable sea mínima, ya que para acceder al proyecto tienen que vender algunos objetos personales, o incluso pedir un préstamo con familiares. Por otro lado, al ser población que carece de poco capital, por ende los proyectos a los que acceden son de pequeña escala, prácticamente quedándose con una pequeña producción para

el autoconsumo, tales como la cría de aves de corral, implementación de huertos para hortalizas y producción de miel.

- Otro factor, es que la población verdaderamente beneficiada, no sea realmente la más vulnerable, por lo tanto la política no está cumpliendo con su objetivo, la de erradicar el hambre y la pobreza extrema. Esto es un síntoma de un mal diseño de la política, lo que da pie a una crítica negativa del programa. Sugiriendo incluso la revisión de su diseño y cambios en algunos de los requisitos para que la población más pobre pueda acceder a estos recursos.
- Un factor rescatable, es que con este programa se está fortaleciendo al campo mexicano, sobre todo a aquellos pequeños productores que aunque no se encuentran todos en pobreza extrema, están desarrollando su potencial productivo, lo que es benéfico para la región en general, ya que si bien, no toda la población ha sido beneficiada, una gran parte de ésta sí, lo que ha incidido sobre todo en el mayor aprovechamiento de los recursos naturales, y mejora alimenticia de las familias.

Lo anterior permite reforzar los postulados de Paz (2010) quien advierte que en América Latina, existen problemas de diseño en cuanto a las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, si bien es cierto que el PESA es una herramienta internacional que ha operado en diversos países en el globo terráqueo, es cierto también que encuentra algunas fallas en cuestiones de focalización sobre todo, ya que existe evidencia que efectivamente existen personas en extrema pobreza que no han podido acceder al programa por no contar con los recursos económicos para solventar los costos que la inversión requiere.

Como se alcanza apreciar, tanto en Guatemala como en México, la llegada del PESA fue de manera diferente. Mientras que en el país centroamericano su llegada se debió a un problema de hambruna, en México se implementó mediante un convenio realizado entre el gobierno federal y la FAO, y su estrategia de implementación fue con el método de focalización, con el objetivo de superar los altos índices de marginación en que vive la mayor parte de la población rural, sobre todo en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

En Guatemala se percibe un claro involucramiento interinstitucional, ya que además de los gobiernos nacional, departamental y municipal, existió una fuerte participación de organismos internacionales como la FAO y la AECID, quienes estuvieron trabajando directamente con la población beneficiada los quince años que permaneció el PESA en el país. Por su parte en México, el encargado de llevar a cabo los procesos de operación del programa corre a cargo del gobierno federal a través de la Sagarpa quien a su vez,

opera en el territorio por medio de las ADR quienes son las responsables directas de ejecutar el PESA en todas las comunidades rurales de México.

Lo anterior refuerza, las afirmaciones de Aguilar (2006) quien advierte –bajo el marco conceptual de la gobernanza- que el gobierno está consciente de sus limitaciones para hacer frente a los problemas complejos, como el que se presenta en este estudio relacionado con la pobreza alimentaria.

En materia de capacitación, como se ya se advirtió, el proceso de enseñanza aprendizaje está basado en una metodología denominada *metodología FAO*, la cual ofrece un mecanismo estructurado de acompañamiento a las familias beneficiadas por un periodo de tiempo determinado para la ejecución de proyectos productivos, en los cuales se espera que logren desarrollar sus capacidades productivas y de ahorro. Estas etapas de trabajo que son: promocional, producción de alimentos y generación de recursos (Sagarpa, 2011). Como se ha advertido, estas etapas comprenden una serie de talleres de capacitación encaminados a desarrollar capacidades en los productores mediante la dotación de conocimientos para lograr la auto sustentabilidad, mediante la generación de alimentos para el consumo familiar, para después generar los insumos necesarios para detonar la economía local.

En Guatemala, estos talleres corrieron a cargo de profesores adscritos a centros universitarios con sede en la ciudad de Chiquimula, sobre todo aprovechando el recurso humano de la escuela de ciencias agrícolas de la Universidad de San Carlos y el departamento de capacitación técnica del INTECAP.

[...] es satisfactorio mencionar que en la formación y capacitación de las familias, en las prácticas referentes a la producción de alimentos sobre todo, están las universidades, el Centro Universitario de Oriente (Cunori), es muy interesante que se haya involucrado a las carreras pecuarias y las carreras agrícolas. Y el otro éxito es que se involucraron en las capacitaciones, los instructores de muy buen perfil del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, conocido como INTECAP, y cabe mencionar que entre estas alianzas, pues salían otros proyectos que dependiendo de sus conocimientos así se les invitaba a los eventos de capacitación (Baltazar Moscoso, FAO-Guatemala).

[...] las capacitaciones, bueno el PESA tenía su equipo de trabajo, tenía técnicos en diferentes especialidades principalmente en lo referente a lo agropecuario y en la parte organizacional y desarrollo de liderazgo y emprendimiento, pero no era suficiente el número de personas que ellos tenían a su disposición y buscaron alianzas y entre ellas la nuestra, el INTECAP, yo creo que

cuajamos muy bien, también apoyó el CUNORI (Miguel Cabrera, Intecap, Chiquimula, Guatemala).

Entre los principales temas de capacitación que se brindaron en Guatemala una vez que las brigadas de capacitadores llegaron a la región Ch'ortí se encuentran las relacionadas con la producción agrícola, pecuaria y forestal, de tal forma que se potenciara la productividad agrícola, pero desde la perspectiva territorial, es decir mediante la dotación de capacidades que permitieran a los productores ser autosuficientes no sólo en el corto plazo, sino con una visión sostenible. De este modo el PESA dejaría de ser una programa sectorial productivo o una política sectorial social para transformarse en lo que diversos autores (Echeverry, 2009; CEPAL- FAO, 2014; FAO, 2017) denominan política transversal.

De acuerdo con la FAO (2017) las acciones que permitirán una transformación del territorio están la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de la competitividad de cadenas productivas y acceso al mercado, subsectores o conglomerados económicos potenciales del territorio, la consolidación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia, o la implementación de mecanismos de retención de excedentes en la economía local. De este modo, el primer paso –de acuerdo con la FAO- consiste en promover la seguridad alimentaria mediante la detonación de las buenas prácticas.

**Cuadro 4.13. Buenas prácticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la agricultura familiar en la región ch'ortí**

Nombre de las prácticas	Proyectos
Producción en patio	Abono de lombriz Huerto familiar escalonado Filtros de aguas grises Encierro de aves Módulo de crianza de conejos Módulo de crianza de cerdos
Sistema de milpa	Abonos verdes Manejo de rastrojo Selección masal de semillas de cultivo de maíz Sistema agroforestal <i>Kuxur rum</i> <sup>17</sup>
Conservación de suelo	Curvas a nivel Acequias, zanjas y pozos de infiltración Barreras vivas

<sup>17</sup> Lengua maya ch'ortí que significa *mi tierra húmeda*. A esta planta también se le conoce como *madre cacao*.

Casa hogar saludable	Estufa ahorradora de leña Piso saludable Paredes saludables Manejo adecuado de desechos en el hogar Manejo y preparación de alimentos Manejo de desinfección de agua para consumo humano
Autogestión comunitaria	Producción local de variedades de semilla de maíz y frijol Bancos comunitarios de semilla criolla El injerto Huerto escolar pedagógico sostenible

**Fuente:** Elaboración propia con información de MAGA (2014) e información recuperada en trabajo de campo, septiembre de 2016.

Estos proyectos o buenas prácticas corresponden a una previa planeación realizada entre el personal de la FAO, la AECID, el gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura, el gobierno departamental de Chiquimula, los gobiernos municipales de la región afectada y el respectivo grupo operativo, conformado por profesores de los centros universitarios de la región. Dado lo anterior, los proyectos propuestos fueron aquellos que –de acuerdo al conocimiento del personal académico de las universidades– serían los que mejorarían la situación de pobreza de la región.

[...] en materia de capacitación yo estuve involucrado directamente en la producción agropecuaria, se trabajó mucho en la parte de conservación de suelos, la parte agroforestal, estuvimos trabajando también en la parte de la permacultura, se trabajó también los cultivos hidropónicos, en la parte agrícola y todo lo que es hortaliza, adaptable a esas condiciones. Donde se invirtió más dinero fue en la parte de invernaderos, porque hubo producción de este tipo de proyectos en diferentes municipios del departamento, principalmente en los de mayor rezago social. La parte pecuaria también tenía su fuerte, también se estuvo trabajando la parte de producción de pollo de engorda y también proyectos de gallinas ponedoras, un poco de cerdos, la piscicultura, la apicultura, esos fueron las áreas dentro de la producción pecuaria donde más se trabajó en la región, Cabe señalar que el PESA en coordinación con diversos actores como el CUNORI y los gobiernos nacional y subnacional, intentó adaptar los proyectos de acuerdo a las características geográficas y ambientales de cada comunidad, por decirlo así, por esa razón algunos proyectos del oriente de Guatemala, son diferentes a los que se implementaron en la parte del occidente, y algunos aunque son parecidos en cuanto a la generación de un tipo de producto, las estrategias y las técnicas de trabajo fueron diferentes, eso es lo que enriqueció al PESA (Carlos López, profesional independiente, Chiquimula, Guatemala).

Si bien las capacitaciones correspondieron a una extensa cartera de proyectos ofertados por el PESA, cabe señalar que no todos los proyectos fueron exitosos, en diversos casos los proyectos fracasaron por numerosas razones, tales como falta de interés del productor, mala organización, o como en el caso de las aves de corral o de los cerdos, los animales se murieron.

[...] pues mire mi proyecto era muy bonito. A mí una familia me entregó dos cerdos una hembra y un macho, y me entregaron también siete pollos, cinco gallinas y dos gallos, al año que me los dieron, yo hice la entrega a otra familia, para que se beneficiara, le entregué también dos cerdos y siete pollos, pero ¿qué pasó? Que esa familia en lugar de criarlos se los comieron, y ya no hubo para que hicieran entrega a la siguiente familia. Entonces ahí fue cuando el proyecto se vino abajo porque ya no hubo compromiso, ni seguimiento. Luego pasó que los animales que yo tenía poco a poco se me fueron muriendo, es que los técnicos de la FAO nos dijeron que teníamos que darle medicinas y no teníamos dinero para las medicinas, yo logré salvar unos cuantos con un remedio casero, pero los demás se murieron (Carlos Martínez, productor de maíz, Jocotán, Guatemala).

Lo anterior pone en evidencia que si bien en las capacitaciones se les ofrecía información importante respecto al cuidado de sus proyectos, también revela el hecho de que algunos proyectos requerían de cierta inversión económica, sin embargo muchas de las familias como en el caso de Carlos Martínez, no poseían los medios para comprar los insumos que sus animales requerían una vez enfermos. Por otra parte, se revela también que en materia de organización, no en todos los casos fue posible la cohesión comunitaria. Por otro lado, también sucedió que en algunos casos hubo un mal diseño de la política, ya que en otras zonas, de acuerdo con la información de los entrevistados, los animales se murieron porque el clima no les beneficiaba, y en lugar de generar una ganancia ya sea alimenticia o en dinero, tuvieron pérdidas.

[...] fue muy bueno, hubo buena participación, lo único que pasó... lo que sucede en la mayoría de programas de este tipo es que se va creando el paternalismo, la gente se va acostumbrando a que el gobierno todo se lo vaya dando regalado, a veces le dan fin a los recursos que le proporcionaron y no le dan continuidad a la oportunidad, yo creo que si en este momento, uno sube a las comunidades se va poder percibir perfectamente bien. Hubo mucha gente que aprendió el manejo técnico, los detalles de la producción, incluso me atrevería a afirmar que en la comercialización, sin embargo el PESA se fue y ya no le dio continuidad a la actividad por falta de recursos y todo se vino abajo (Adolfo Vázquez, Mancomunidad, Jocotán, Guatemala).

Los argumentos anteriores dejan entrever que si bien existió una oferta amplia en cuanto a las buenas prácticas de la FAO, revela también fallos en las políticas, que de acuerdo con algunos autores (Cordera y Cabrera, 2005; Paz, 2010) estos siempre quedan al descubierto en la fase de operación, siendo los más recurrentes la mala estrategia para focalizar, problemas para operar el programa en una región, y falta de interés de las personas beneficiadas.

Ahora bien, caso contrario en esta misma región Ch'ortí existieron algunos proyectos que desde su inicio fueron aprehendidos por los productores y que hasta la fecha siguen

estando en práctica por las mismas personas que lo iniciaron. El primero de ellos es el sistema agroforestal kuxur rum, que fue una innovación agrícola en la región y el segundo hace referencia a los bancos de semillas.

De acuerdo con MAGA, el Kuxur rum o madre cacao (*Gliricidia sepium*) combina la siembra de cultivos de granos básicos (maíz, frijol y sorgo) y especies forestales. La técnica agroforestal consistió en ya no quemar los rastrojos, sino dejarlos sobre la tierra para que con sus hojas la tierra se abone. El árbol afloja la tierra y las cosechas ahora resultan abundantes y variadas, mejorando sus rendimientos incluso sin la utilización de químicos (FAO, 2017c).

[...] el kuxu rum... fue muy bonito porque ese proyecto del PESA nos ayudó a rescatar las tierras, mire esas tierras (señalando hacia un terreno en pendiente) lucían bastante abandonadas, muy secas, sus dueños decían “esas tierras no sirven”. Y ya cuando vino PESA, nos dijeron que teníamos que aprovechar la basura del árbol y nos dijeron cómo era ese detalle, empezaron a capacitarnos, aquí había un grupo de sesenta personas, un grupo mejor organizado, y empezamos la charla. Ellos nos dijeron que nosotros teníamos que sembrar primero arboles de kuxur rum, pero nosotros decíamos “¿para qué voy a sembrar palos? el sombrerío nada más”, pero nosotros no sabíamos cómo estaba el asunto porque lo que hacíamos antes era que limpiábamos todito el terreno para sembrar, nosotros decíamos “es que para qué sembrar un basurero si queremos sembrar maíz, en lugar de sacar maíz vamos a sacar basura, vamos a acabar de perder”. Pero después nos explicaron la técnica, nos dijeron que teníamos que hacer una barrera de árboles y después nos dijeron que cuando podáramos el árbol dejáramos regada la basura para que mantuviera la hoja en la tierra, y dicen que esa basura tenía que ser cubierta para mantener la tierra húmeda y para alimentarla. Entonces yo busqué un terreno y como tenía un dinerito que me dieron en 1983 lo compré, entonces me dijeron que tenían que reforestar mi pedazo de tierra y yo como estaba solo con mi papá pues empecé a conseguir el kuxur rum y empecé a reforestar todo y miré así fue como cambió mi forma de sembrar [...] este año sembré pero viera que recogí 14 quintales de maíz, mientras que el resto no cosechó más que unas cuantas libras, y pues le diré que la mayoría de esta aldea que si sembraron el madre cacao si lograron tener una buena cosecha de maíz, ahora todo el mundo habla de reforestación porque están viendo que si funciona, antes todos cortaban esos palos, ahora todos siembran ese palo porque hoy saben ellos que el madre cacao da mantenimiento a la tierra, hoy lo que hacen es cuidar ese arbolito, porque saben que esa planta mantiene bien lo que es la siembra del maíz. Incluso mire usted, esos terrenos (señalando hacia unos terrenos que se encuentran al otro lado del camino) son de unos señores que son ricos, también sembraron kuxur rum, y ya no cortan la planta, al contrario dicen “si pueden siémbrenle más” porque se sabe que la planta mantiene la tierra húmeda, antes no, antes decían los ricos “tiren esa cantidad de arbol”, hoy dicen “hey tú, cuidado no me vayas a tirar mis arbolitos de madre cacao” (Jesús García, productor de maíz, Jocotán, Guatemala).

Otro tipo de proyecto, que también tuvo un fuerte impacto en la región, debido al alto grado de participación por parte de los productores, fue el relacionado con los bancos de semillas, el cual combinaba diversos proyectos, ya que consistía en almacenar

en grandes depósitos los granos cosechados con los diversos procesos de producción, ya sea el por medio del sistema kuxur rum, producción de maíz mejorado con sistemas de riego, maíz criollo de temporal, entre otros. La técnica del guardado de granos se fue consolidando mediante los procesos de capacitación, al poner en énfasis la importancia del almacenamiento de los granos para la disposición de alimentos en cualquier época del año. De este modo, las capacitaciones giraron en torno al secado, selección y guardado de semillas, es decir se debía seleccionar cuáles semillas debían ser consumidas como alimento y cuáles debían ser seleccionadas para ser sembradas en próximas cosechas. Estas capacitaciones fueron muy importantes para la población, ya que a partir de estos procesos se detectaron fortalezas en la comunidad, entre ellos el liderazgo de algunas personas que motivaron a otras más a unirse para formar estos bancos, que a más de 10 años continúan funcionando.

En relación con los bancos de semillas de Jocotán, este fue uno de los proyectos más significativos de la región, el tema de las semillas en esta área es crucial desde tiempos prehispánicos, forma parte esencial de la dieta de los pobladores. Un elemento muy importante para que este proyecto fuera exitoso se debió al liderazgo de la comunidad, este factor fue de suma importancia para el éxito del PESA. Los líderes movieron a la gente, y una vez reunidos se procedió a la organización de los grupos, yo considero que de parte de esta gente que fueron los principales necesitados si hubo una muy buena disposición para colaborar con el programa. No conozco ningún caso de alguna familia que no haya querido participar, este proyecto fue creciendo año con año, más y más gente quería participar (Carlos López, profesional independiente, Chiquimula, Guatemala).

Un aspecto importante a rescatar en estos argumentos es la participación de los líderes comunitarios, una evidencia del fuerte involucramiento de la población en este tipo de proyectos son los bancos de semillas que aún permanecen en el municipio, y las asociaciones de semilleros creados a partir de su participación en este programa.

Un elemento que conviene rescatar es el hecho de que las personas involucradas en los proyectos no abonaron algún dinero para financiar el costo de los mismos, situación contraria al caso mexicano, donde las reglas de operación indican que los beneficiarios deben erogar el 10 por ciento del costo total de cada proyecto. Para el caso guatemalteco, como se advirtió anteriormente, se trataba de una zona de siniestro, debido a la situación de hambruna suscitada en la región, por lo tanto, organismos como la AECID y la Unión Europea financiaron la ejecución de proyectos a manera gratuita para la población, con el objetivo de beneficiar a la mayor cantidad de población vulnerable y desarrollar

capacidades productivas en una dimensión individual en primer lugar, y después en su dimensión colectiva.

Finalmente otro elemento que también es importante está relacionado con las capacitaciones, en todos los escenarios se llevaron a cabo talleres los cuales se realizaban de manera teórica y práctica, entre las primeras, las contribuciones se hicieron en lugares estratégicos en cada una de las comunidades, y las segundas en los terrenos de los productores. Cuando se les preguntó a los entrevistados en relación a este tipo de reuniones para la elaboración de los talleres, ellos argumentaron lo siguiente:

[...] las capacitaciones se hacían teóricas y prácticas. En materia de capacitación para la producción, esas pláticas nos las brindaban aquí (instalaciones de la Asociación de Mujeres Olopenses<sup>18</sup> en Olopa, Guatemala), aquí tenemos algunos muebles, ellos traían su material, y aquí se llevaban a cabo las intervenciones, a veces íbamos a alguna comunidad en particular, cuando era mucha gente y no era posible traer a todos, al finalizar el taller nos íbamos a los terrenos y ahí nos enseñaban lo que habíamos visto en la teoría, esto para fortalecer lo aprendido. Y ya cuando se trataba de capacitaciones en materia de comercialización también se hacía de manera teórica y luego se iba a un evento a donde se venían ruedas de negocios en donde los señores tenían que aprender a negociar, y a veces eran como unas dramatizaciones, como simulacros, pero también hubieron oportunidades que eran negociaciones reales, siempre en la región se hace la feria del maíz y la feria del frijol, entonces teníamos que ir a aprender, fuimos una vez a Guatemala y ahí la cosa fue más seria porque ahí había que meterse con las empresas más fuertes. Entonces estaba el curso de costos que había teórico y práctico, el de producción y el de comercialización, pero aparte nos enseñaron a cómo aprender a utilizar las maquinas (risa) cosa seria, porque como AMO era la única mujer y entonces era mero difícil aprender a hacer cosas que no eran nuestras (Dora Sagastume, Productora de semillas, Olopa, Guatemala).

De acuerdo con los testimonios de Dora, se puede llegar a la conclusión que las capacitaciones fungieron como un pilar importante dentro de la cobertura del PESA, si bien, ya no fue posible presenciar algún taller, dado que el PESA dejó de funcionar en Guatemala en el año 2015, se encuentra evidencia de que estas pláticas intentaron fortalecer los conocimientos en materia de producción, organización comunitaria y comercialización. Se destaca que los procesos de capacitación, a parte de los de carácter teórico, se realizaron de manera práctica en las diferentes ferias y encuentros entre

---

<sup>18</sup> Asociación de Mujeres Olopenses (AMO) es una asociación civil, no lucrativa, educativa y cultural que su principal objetivo es impulsar el desarrollo económico, social y sostenible de las mujeres mediante la ejecución de diversos programas y proyectos productivos, entre los que destacan el banco de semillas, producción de maíz, y elaboración de artesanías. Las artesanas que pertenecen a esta asociación, quieren atesorar la tradición en la producción de bolsas, zapatos, mochilas y otros accesorios con materia prima local, manejando de manera principal la fibra de maguey que es una planta milenaria y que crece en Mesoamérica (Guru, 2016).

productores organizados tanto por la FAO como por el Ministerio de Agricultura del gobierno de Guatemala, la intención de estos espacios era que los productores comenzaran a tener contacto con los compradores de manera directa, para evitar en un futuro, que los intermediarios se quedaran con las ganancias de los campesinos.

Otra herramienta desarrollada por la FAO como parte del fortalecimiento de los conocimientos brindados en las aulas a los campesinos, fue la implementación de los denominados *PESA mercado*, que funcionaron de manera exitosa por algunos años, sin embargo con el tiempo se fueron extinguiendo, la razón principal fue el desinterés por parte de los operadores que quedaron a cargo del PESA años más tarde.

El PESA mercado, fue una estrategia que consistía en que, en un determinado día de la semana todos los productores de la región ch'ortí se reunían en la ciudad de Chiquimula, en un espacio central de la ciudad asignado por la autoridad en turno, para que éstos pudieran vender sus productos, entre los que destacan, aves, conejos, carne, huevos, hortalizas, café, maíz, frijol, pescado y artesanías.

[...] con él PESA Mercado, la misma FAO se encargaba de conseguir apoyo con algunas instituciones privadas o estatales y hacían un montaje con toldos y todo la logística necesaria para que el productor solamente llegara y expusiera sus productos y los pusiera a la venta, comentaban ahí los compañeros del programa de que la idea era que con esta estrategia los productores aprendieran a vender sus productos y esta capacidad se consiguió, porque la gente un poco tímida, fue perdiendo esa timidez y fue desarrollando capacidades para poder negociar sus propios productos (Adolfo Vázquez, Mancomunidad, Jocotán, Guatemala).

[...]a los productores que en ese momento participaron con sus productos si fue toda una etapa de aprendizaje y de experiencia, que si les ayudó a desarrollar capacidades. Como trabajadores, como productores, considero que esos conocimientos los siguen aplicando en la actualidad. [...] sin duda alguna, esas capacidades no sólo se desarrollaron, sino que se fortalecieron, ya que muchos productores comenzaron a darse a conocer, sin embargo otros ya no siguieron trabajando, pero los que sí, supieron encontrar la forma de comercializar su producto (Baltazar Moscoso, FAO-Guatemala).

Con estos testimonios, es posible observar que las estrategias implementadas como parte de los procesos de capacitación fueron diversas en Guatemala, si bien se abordaron mecanismos dentro de las aulas, relacionadas con los procesos de producción, organización y comercialización, también se combinaron otras actividades que fortalecieron a las primeras, como el hecho de llevar a los productores a las ferias agronómicas, o en su defecto como fueron los mercados PESA.

Ahora bien, trasladándonos a la región mexicana de la Sierra Sur de Oaxaca, encontramos que los procesos de capacitación no son del todo diferentes a los ya citados casos guatemaltecos. Sin embargo al ser una política que se oferta dentro de los programas de Alianza para el Campo de la Sagarpa, la metodología FAO propone que los procesos de capacitación se lleven a cabo respetando cada una de las etapas, desde su fase de promoción hasta llegar a los procesos de comercialización.

De acuerdo con los testimonios, los primeros talleres que se llevaron a cabo en las diversas comunidades de la región, se encuentran encaminados a la realización del diagnóstico comunitario, el cual se define como un instrumento que refleja la realidad local desde la óptica de los pobladores, para ello, todos los campesinos intervienen, aportando sus conocimientos sobre el territorio, inquietudes, saberes en materia de producción, exponiendo sus principales problemas como ser humano y como familia, enalteciendo los temas de inseguridad y pobreza alimentaria.

Una vez superada la etapa de diagnóstico, las ADR proponen como parte del plan de intervención, una serie de estrategias a modo de proyectos productivos que permita en el corto y mediano plazo la generación de alimentos para el autoconsumo, siendo éste el primer objetivo del PESA. De acuerdo con información de la ADR los proyectos ejecutados en la región responden a diversos factores entre los que intervienen el tipo de suelo, el clima y la disponibilidad de agua. De este modo, las prácticas desarrolladas en la Sierra Sur de Oaxaca, se exponen en el cuadro siguiente.

**Cuadro 4.14. Buenas prácticas para la seguridad alimentaria en la Sierra Sur de México**

Nombre de las prácticas	Proyectos
Producción en patio	Producción de carne y huevo de aves en traspatio Módulo de crianza de conejos Módulo de crianza de abejas
Sistema de milpa	Incremento a la producción de la milpa con sistema de riego Incremento a la producción de la milpa con granos mejorados Conservación y almacenamiento de granos
Agricultura protegida	Módulos de invernadero
Casa hogar saludable	Estufa ahorradora de leña Tanques de ferrocemento para consumo humano

	Huertos de hortalizas
Otros cultivos	Producción de aguacate Producción de pastizales para ganado Producción de cítricos

**Fuente:** Elaboración propia con información recuperada en el trabajo de campo (febrero de 2017).

Una vez elegidos los proyectos productivos a desarrollar en esta etapa del proceso, se organiza a la comunidad para que existan canales viables de comunicación, en todas las comunidades la dinámica es la misma. Existe una persona, elegida entre todos los pobladores quien fungirá como el enlace principal entre la comunidad y el operador del PESA. Además, por cada grupo de proyectos se establece un comité de trabajo, que estará conformado por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales. Es decir, en cada una de las comunidades, existen dos, tres, cuatro o hasta más comités, que son los responsables de bajar información importante a sus respectivos grupos de trabajo. Este aspecto es importante, ya que existen ocasiones en que el operador o técnico, como le llaman en las comunidades, sólo convoca a los comités para brindarles información, o son ellos los encargados de ir a las oficinas centrales en la ciudad de Oaxaca para recoger las notificaciones, o en su defecto para recaudar y entregar el dinero que corresponde al 10 por ciento del costo total del proyecto. Este modo de trabajo es funcional y evita en un momento determinado convocar a toda la población, sobre todo si se considera que son comunidades en las que no existe el transporte público y las distancias recorridas a pie resultan extremadamente largas.

El método de organización de los campesinos de la Sierra Sur de Oaxaca, pone en evidencia que es la ciudadanía en quien recae la responsabilidad para mejorar la situación de su entorno, reafirmando con ello los aportes de Jaramillo (2010) quien señala que los diseñadores de políticas públicas deben considerar a los actores sociales, no como simples objetos dentro del problema, sino como sujetos que forman parte de él, y que a la vez pueden hacer aportaciones para solucionarlo, es decir, donde los actores constituyan un ser dinámico que sea parte del problema y de su solución a fin de lograr que esta propuesta sea una herramienta real de uso, no sólo una construcción conceptual.

Parte de la capacitación, en materia de trabajo en equipo se refiere también a la erogación de gastos, en este sentido, existen acuerdos comunitarios en donde los gastos

surgidos para llevar a cabo una tarea o la compra de un bien que será común, será repartido entre todos. Citando como ejemplo, cuando los comités tienen que acudir a la ciudad de Oaxaca para realizar una gestión en nombre de toda la comunidad, los beneficiarios se cooperan para cubrir los costos de transporte y comida. Desafortunadamente, aun no cuentan con un fondo de ahorro.

No, fíjese que no tenemos un fondo como grupo, cada quien se revuelca con su propia tierra (risa), ya si se trata de salir, el comité de cada proyecto va a Miahuatlán, a Puerto Escondido o a Oaxaca y entre todos cooperamos para su pasaje y para su comida, y ya ponemos cada quien lo que nos toque [...] si, estamos todos de acuerdo, ya que es un beneficio para todos (Fernando López, productor de miel, San Jerónimo Coatlán).

Ahora bien, una vez que los productores se encuentran organizados en grupos de trabajo o proyectos, comienza la fase de capacitación, es preciso señalar que desde un inicio, el operador les hace saber que el proceso de trabajo es amplio, antes de que les llegue el proyecto, y que requiere de un compromiso por parte de los beneficiarios. Una vez organizados se estructuran las capacitaciones, las cuales serán acordes al proyecto productivo existiendo personal especializado para cada área, estas enseñanzas se llevan a cabo en dos procesos, la parte teórica dentro del aula y la práctica, en sus respectivos terrenos y/o áreas de cultivo.

[...] el técnico nos dijo que en las próximas semanas habrían reuniones, para que así fuéramos participando, y que el programa iba a ir por etapas, que no se iba hacer todo de un jalón sino que en cada etapa del proyecto iba a ver capacitación y que teníamos que asistir, [...] y nos dijo también que iba a ser trabajo y más trabajo, que nada iba a ser gratis y que cuando llegara el proyecto teníamos que aportar el 10% pero que después del proyecto iba a ser mas trabajo aún porque hay que darle mantenimiento ya que entre más nos comprometamos con nuestro trabajo, más rápido veremos resultados (Patricio, productor de miel, San Jerónimo Coatlán, México).

[...] pues luego nos capacitan, o dependiendo del proyecto, vienen a ver cómo vamos trabajando. Ahorita creo que tiene reunión con los nuevos integrantes, ellos están trabajando un nuevo proyecto de ganado, entonces ahí les va a dar toda la información que nos dieron a nosotros al principio cuando entramos [...] cuando nos dan un taller nos lo dan en dos partes, primero nos lo dan aquí en el aula de la comunidad y después nos dice que vayamos al terreno para poner en práctica lo que nos enseñó antes. Va a asomarse cómo va el trabajito de uno (Estela Jiménez, productora de cítricos, San Jerónimo Coatlán, México).

El argumento de Estela evidencia que la metodología FAO ofrece la misma dinámica encontrada en Guatemala, donde los operadores del PESA capacitan a los productores en dos momentos, esto es importante ya que demuestra que el acompañamiento es uno de

los ejes centrales de la política pública. Ahora bien, en relación con el grado de participación por parte de los productores, se encontró información en donde queda demostrado que existen personas que están comprometidas con los talleres, sin embargo no en todos los casos sucede así.

[...] pues como doña Cristina viene con la lista, pues al final de cada reunión cada uno firma, a los que cumplen le ponen asistencia a los que no cumplen les ponen falta. Los que no cumplen pues la verdad no entienden, aunque les digan lo que le digan, no vienen... nada más les fueron hacer su gallinero y ya no volvieron a ninguna plática, aunque les digan que las van a sancionar, pero ni así (Anastasia Santiago, productora de aves, Santa Lucía Miahuatlán, México).

Al igual que en Guatemala, en México encontramos una fuerte participación de mujeres indígenas, entre los proyectos que destaca la participación femenina se hallan los relacionados con la crianza de aves de corral y producción de huevos, por otro lado se encontró también que hay familias que iniciaron con un proyecto, sin embargo con el paso del tiempo, y en vista que han cumplido con sus capacitaciones, han sido beneficiados con un segundo y hasta un tercer proyecto del PESA.

Pues mi esposo y yo iniciamos con un proyecto de aguacate, pero como usted sabe esas plantas tardan mucho en crecer, entonces nos dijeron que si cumplíamos con el programa y asistíamos a las capacitaciones, nos podían ayudar con un segundo proyecto, la idea es que poco a poco vayamos trabajando para que podamos salir adelante. Así lo hicimos y ahora tengo un proyecto de gallinas ponedoras, ahora mis gallinas ponen sus huevos y esos utilizamos para comer y otros más para vender. También cuando hay necesidad de comprar algo que no tenemos en casa, pues vendo una gallina o cuando mis hijos tienen hambre, nos comemos una (risa) (Andrea Ramírez, productora de aves, Santo Tomás Tamazulapan, México)

Con lo anterior, se busca que en los hogares rezagados encuentren una complementariedad entre los alimentos, es por eso que una estrategia de capacitación promovido en este último año por la ADR en las localidades atendidas es el denominado *proceso educativo*, que consiste en fortalecer algún aspecto particular del proyecto desarrollado por las familias. De ese modo, con fecha 26 de enero del 2017, se acudió a la comunidad de Santa Lucía Miahuatlán con el operador del PESA, el licenciado Libaldo Ramírez, quien acudió con un grupo de productoras quienes trabajan con proyectos de aves de corral, a quienes les brindó capacitación teórica y práctica referente al suministro de vitaminas a las aves, explicando los procedimientos, tipos de vitaminas, marcas de productos recomendados y dosis. Una vez culminada la parte teórica y otorgándoles la información en trípticos informativos, procedió a llevar a la práctica la

capacitación, la cual consistió en pedir a dos colaboradoras que colocaran en un balde de agua, una cierta cantidad de producto, siguiendo paso a paso, las indicaciones antes expuestas.

Una vez terminada la capacitación, convocó nuevamente a las mujeres para brindarles el respectivo *proceso educativo*, que para este proyecto consistió en ofrecer un pequeño taller referente a las virtudes de consumir huevo, explicando sus propiedades, sus beneficios y los posibles daños a la salud en caso de consumirlo a diario. Las mujeres se mostraron atentas, y al final el operador realizó una pequeña evaluación para percatarse de que las participantes en realidad habían aprendido.

Como se ha observado a lo largo de estas líneas, los procesos de capacitación en México no son diferentes a los celebrados en Guatemala, si bien es cierto que en Centroamérica estos corrieron a cargo de la FAO en coordinación con institutos universitarios, en México las dinámicas fueron casi las mismas, ya que se contempló una fase de trabajo en las aulas y otra fase de acompañamiento en las zonas de cultivo o granjas.

Llama la atención que a casi 10 años de operación del PESA en México, el tema de la capacitación en materia de organización no haya sido un tópico en el cual los productores mexicanos hayan coincidido, a diferencia de Guatemala, el tema de las asociaciones fue uno de los más relevantes, en donde las enseñanzas no quedaron fuera de lugar. En este sentido, cuando se les preguntó a los productores en México respecto a capacitaciones para trabajar como sociedades o asociaciones, esto fue lo que se encontró:

[...] si, últimamente nos han capacitado para organizarse y hacer un ahorro y para comprar los fertilizantes o los insecticidas, nos dicen que formemos un grupo de productores de aguacates para que sea más económico. La estrategia que ha estado usando para que nos podamos conformar como una asociación es que nos ponen ejemplos de otros grupos de trabajo o de otras organizaciones de otras comunidades que han sido exitosas, la idea es que nosotros seamos exitosos también, pero sólo ha quedado en la plática (Domingo Pinacho, productor de aguacate, Santo Tomás Tamazulapan, México).

Finalmente, en materia de comercialización, para el caso de México, no existen aún canales formales para la venta de los productos, entre los principales hallazgos se encuentran los relacionados con la venta de aguacate, donde en Santo Tomás

Tamazulapan acondicionaron un espacio que los mismos productores han denominado *Centro de Acopio*, y que sirve de depósito para los frutos. El objetivo es que los compradores de aguacate se reúnan en este centro de acopio y de acuerdo a la cantidad solicitada, los productores uno a uno, por su cuenta hagan entrega de los frutos hasta juntar la cantidad requerida. Si bien, son los intermediarios del aguacate los que se quedan con la mayor parte de las ganancias, este centro es la revelación más próxima a una organización productiva en la región, ya que los otros productores de los diversos proyectos vende cada quien su producto por su cuenta.

[...] nos están diciendo que hay que formar un grupo pues, así como tipo organización para buscar más un mercado ya sea aquí o en la comunidad de Piedra Larga para preparar la miel y para venderla mejor. [...] Nosotros ya vendemos por nuestra cuenta, pero tenemos que buscarle mucho, porque a veces quieren mucho producto y no tenemos tanto, o a veces nos la quieren pagar a un precio muy bajo y no le ganamos nada, toda la ganancia se la queda el intermediario (Fernando López, productor de miel, San Jerónimo Coatlán, México).

[...] pues la verdad es que no ha sido difícil vender mi producto, en cualquier lugar compran los huevos, ya tenemos a donde llevarlo, por ejemplo yo lo llevo a una tienda, ya saben que día voy a llevar mi producto y ese día me los compran (Anastasia Santiago, productora de aves, Santa Lucía Miahuatlán, México).

Con todo lo anterior, se ha podido observar que los procesos de trabajo entre Guatemala y México tienen entrecruces y divergencias, se rescata, entre las líneas anteriores los procesos y estrategias de capacitación utilizadas por los operadores del PESA en ambas naciones, cada uno de los testimonios revela que en cada escenario se tuvo que buscar un mecanismo que lograra fomentar el conocimiento de tal forma que se pudiera aprehender la información. En el caso de Guatemala llama la atención la manera en que los operadores del programa llevaron a los productores a las ferias agronómicas donde tuvieron la oportunidad de ofrecer ellos mismos sus productos a diversos compradores de la región y del país, por su parte en México, se rescata la forma en cómo las comunidades comienzan a organizarse en comités de trabajo para buscar soluciones a sus problemas de gestión, por otra parte, si bien es cierto que en México no existen las figuras de asociaciones u organizaciones de productores, se revela la inquietud por parte de los aguacateros y productores de miel para empezar a trabajar bajo este régimen, ya que como ellos mencionan, se han dado cuenta que los intermediarios se quedan con la mayor ganancia de sus productos, caso contrario, en Guatemala, son las asociaciones de

productores las que se han consolidado en el corredor seco ch'ortí, siendo los semilleristas los de mayor envergadura, ya que no sólo han colocado su producto en la escala local, sino también lo han posicionado en el mercado nacional e internacional. De esto se hablará en el siguiente apartado.

#### ***4.2.2 Construcción de capacidades técnicas y funcionales***

Como se ha podido observar el proceso de trabajo del PESA tanto en Guatemala como en México ha sido amplio, si bien se han encontrado elementos relevantes que permiten formarse una idea sobre los procesos de construcción de capacidades, resulta conveniente ampliar la visión y exponer de manera secuencial el proceso de esta construcción. De este modo, como se ha advertido en el modelo hipotético, se presentó una escala de valores que corresponde al cuadro 3 en el apartado metodológico, en donde se exponen las escalas que permitirán determinar si los productores están desarrollando o no las capacidades tanto técnicas como funcionales, desde sus dimensiones individual o colectiva.

A manera de recapitulación, una capacidad de acuerdo con Sen (1985) se define como el conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan la libertad de la persona para alcanzar aquello que valora; por su parte la FAO (2017b) advierte que una capacidad se define como la competencia de personas y organizaciones de una sociedad para gestionar satisfactoriamente sus asuntos. Estas capacidades para fines de esta investigación se agruparán en dos tipos de acuerdo a sus características, las de orden técnico y las de orden funcional.

- ***Capacidades técnicas: dimensión individual***

De acuerdo con la literatura de la FAO (2015b; 2017b) un país consigue sus objetivos de desarrollo sólo mediante el fortalecimiento de sus individuos y organizaciones y creando un entorno de políticas favorables. Los países miembros necesitan las capacidades técnicas y organizacionales para alcanzar sus metas de desarrollo en ámbitos tan amplios como la seguridad alimentaria, la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural.

Las capacidades de carácter *técnico* giran en torno a la enseñanza de nuevos procesos productivos, para ello se acude al rescate de conocimientos previos en materia de agricultura y se combina con prácticas mejoradas y tecnificadas, haciendo uso no sólo de nuevas tecnologías, sino también de nuevos procedimientos para aprovechar mejor los espacios, y los recursos disponibles. Por su parte las *funcionales*, hacen referencia al trabajo colaborativo, autogestión y búsqueda de mercados para la comercialización de sus productos.

De este modo, un elemento importante para la dotación de capacidades, de acuerdo con Sen (1985, 1987; 1989; 1992a; 1992b) requiere un conocimiento previo adquirido por la experiencia o en un momento determinado por la rutina del trabajo diario, en este sentido, cuando indagamos con los sujetos entrevistados, acerca de su experiencia en el sector productivo, nos revelaron información importante. Considerando que el PESA fue implementado primero en Guatemala iniciaremos la revelación de la información con los productores del país centroamericano.

Pues mire, yo si he tenido experiencia como productor y como beneficiario de diferentes programas sociales, inicié trabajando con DIGESA (Dirección General de Servicios Agrícolas) desde 1998, después de DIGESA pasé a Prozachi (Proyecto Zacapa- Chiquimula) de la Unión Europea, después de Prozachi pasé con un programa de Cooperación Internacional que se llama Proyecto de Desarrollo Humano, después de ese proyecto pasé a trabajar con FAO en el 2000, ahí dimos algunas prácticas, después de ese pase con Asociación de Servicios y Desarrollo Socioeconómico de Chiquimula (ASEDECHI) para trabajar en el área de Ipala, después de ASEDECHI trabajé con el Programa de Desarrollo Rural (ProRural), programa del gobierno también esto fue hace unos ocho años y hasta ahí llegó mi último trabajo, luego me metí en el PESA y ahí me ando dedicando a lo productivo, se tiene un poco de experiencia, nos han capacitado y hemos participado practicando [...] como productor, antes del PESA yo me dediqué a la hortaliza, conservación de suelos y la semilla de maíz y frijol como semillerista. Y ya tenía producción de frutas cítricas y la charca para las mojaras, y hasta ahorita después empezamos con las granjas de cerdos, gallinas, conejos y ganado caprino. La hortaliza la sembraba en mi terreno, con sistema de riego, tenía por goteo, por aspersión y por gravedad. También la conservación del suelo, esa la hice en el 1991. Ahí se me capacitó en conservación de suelo con producción de plantas forestales, frutales y de injerto, todo eso. Por eso cuando llegué al PESA, podía hacer también manejo de ganado, vacunar y todo eso (Rigoberto Ramos, productor diversificado, Jocotán, Guatemala).

Sin duda la experiencia de Rigoberto pone de manifiesto que sostuvo un largo camino participando con diversos programas sociales tanto guatemaltecos como de índole internacional. Sin embargo no es el único caso documentado donde se percibe la

experiencia previa al trabajo con él PESA. Por su parte otros campesinos ya tenían experiencia con el trabajo de campo, sobre todo en cuestiones de siembra de maíz y frijol.

Nosotros todos los de la región de aquí de Jocotán somos productores de maíz y frijol, nosotros siempre nos hemos dedicado a esto, conocemos la tierra, lo que pasaba es que aquí los tiempos se vieron muy mal, llegó un momento en que hubo pura sequía, y luego las tierras se secaron por completo, la lluvia no llegaba a tiempo, entonces se volvió un desastre. Entonces por esa razón los terrenos fueron abandonados. [...] cuando llegó el PESA formó a un primer grupo de productores pero ellos no tuvieron visión y solamente se conformaron con sembrar poquito, pero luego vieron que no habían ganancias porque los costos eran muy altos y los rendimientos muy bajos, y no les fue rentable, entonces ellos desistieron y abandonaron nuevamente los terrenos, ahí fue cuando entramos nosotros con otra visión y es lo que somos ahora un grupo exitoso (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

En relación con el primer tipo de capacidades, las de carácter técnico se hizo una valoración sobre el tipo de conocimientos en relación con los procedimientos realizados en cada uno de sus proyectos, para ello se les preguntó si había cambiado la forma en cómo producían antes y cómo producen ahora, en ese sentido, también se les pidió que hicieran una descripción de cada uno de los procedimientos realizados dentro de su proceso de producción.

Un aspecto importante dentro del quehacer como semillerista, es saber diferenciar las semilla certificada de la semilla registrada... reconocer el grano criollo. Esos relajos yo no conocía, que existía el grano criollo, que existían los híbridos, la semilla certificada, y la semilla registrada, me costó entenderlo eso sí, le digo, según yo todo era maíz, bueno todo es maíz, pero cada uno es diferente, ahora ya entiendo eso de granos y semillas, cómo se sabe cuándo está seco, yo no sabía qué tenía que ver eso de la humedad, bueno yo no soy la única, ahora ya somos un montón de mujeres las que nos capacitamos en eso, pero nadie sabía la humedad. En el campo se hace de una manera más práctica, tradicional, chistosa, pero en realidad cuando uno mide la humedad con los aparatos, ellos están correctos, creo que tiran un granito al suelo, y tiene 13 o 14 por ciento de humedad. Y esto también lo saben las señoras porque ahí se capacitó a mucha gente para saber distinguir todo eso, cosas que nunca imaginamos saber y aprender (Dora Sagastume, semillerista, Olopa, Guatemala).

Dora explica una parte del procedimiento para el almacenamiento de los granos seleccionados que estarán disponibles para el futuro proceso de siembra, ya sea para la misma organización o para venderlos a otros grupos de productores. Sin embargo este no es el único proceso que haya cambiado en relación con los sistemas de producción. Claudio Martínez, quien en un principio participó con un proyecto de crianza de animales pero que con el tiempo no fue fructífero, decidió integrarse al grupo de

productores de maíz con el método agroforestal *kuxur rum*, el cual, como ya se explicó, es el proyecto emblema de la región ch'ortí.

Yo estuve en el proyecto de módulo de cerdos y pollos, y nos empezaron a dar la charla, ellos (los operadores del PESA) nos decían qué teníamos que hacer con nuestros pollos y nuestros cerdos. Luego nos dijeron que cómo teníamos que trabajar en compañerismo y devolvernos los animales los unos a los otros para que el grupo fuera creciendo, que si teníamos doce animales, nos iban a dar otros doce al siguiente periodo, entonces los primeros doce productores tenían que ser el ejemplo para los que estaban entrando, pero muchos no lo vieron así, entonces digamos que los que entendimos ese mensaje y los que fuimos obedientes logramos tener nuestros animales, y los que no pues se los comieron, yo fui del tercer grupo, ahí todavía lo mantuvimos, los demás que vinieron después ya no trabajaron igual, no sé qué pasó. [...] le voy a decir que yo soy campesino, y yo he trabajado la tierra por mucho tiempo, y pues con él PESA nos han dado capacitación desde todos los procesos, nos dijeron cómo preparar la tierra, cómo sembrar el árbol de *kuxur rum*, cuándo hay que podarlo, cómo hay que colocar la basura del árbol en la tierra y cómo sembrar la semilla y a qué distancia de los árboles, también cómo cosechar y almacenar los granos, todo eso, y ahí sí he tenido ganancia, también nos han enseñado cómo vender nuestro producto, aunque la verdad yo vendo poquito (Claudio Martínez, productor de maíz, Jocotán, Guatemala).

Al igual que Dora y Claudio, los diversos productores de la región Jocotán lograron aprehender las nuevas técnicas que él PESA les inculcó, prueba de ello es que el programa dejó de operar a principios del año 2015, sin embargo los productores siguen trabajando con las técnicas enseñadas. Por otro lado, existen casos de personas que en su momento formaron parte del PESA y que no sólo han puesto en práctica las enseñanzas de este programa sino que han logrado incluso capacitar a otros productores de la región ch'ortí, provenientes de los municipios de Camotán, Esquipulas y otras localidades aledañas a Jocotán, como es el caso del señor Rigoberto Ramos, quien afirma que aparte de ganar más experiencia con estos talleres, también se gana un dinero extra por cada sesión de trabajo.

He ampliado mi red de conocimiento porque nos ampliamos en la producción de pescado y lo que son las gallinas, y también en lo que es el grano básico, ahora yo hago parcela de semilla de maíz, y vendo el maíz seleccionado y el frijol también por esa razón hay más ingreso, y mis patojos<sup>19</sup> me están ayudando a construir diques de agua, entonces estamos llevando agua al terreno para mejorar el terreno y digamos que hay más desarrollo, tenemos más ingresos, también ahorita las instituciones me están apoyando llevándome con gente para capacitar, pues ahí tengo un ingreso yo también por capacitación yo cobro por persona 10 quetzales más la capacitación y la comida estamos hablando mínimo de unos 30 quetzales por persona, esto lo hacemos cada que las instituciones me dicen, por ejemplo este lunes llegaron los de la FAO, me llevaron 30 personas a 30 quetzales cada uno, el próximo lunes me llevan otras 30 personas, entonces ahí vamos

---

<sup>19</sup> Patojo, ja. m. y f. Guat. y Hond. Niño, muchacho (RAE, 2017).

generando ingreso y también ahí pongo en práctica los conocimientos y la experiencia que tengo en proyectos productivos (Rigoberto Ramos, productor diversificado, Jocotán Guatemala).

De acuerdo con Rigoberto Ramos, no sólo se puede evidenciar la experiencia y el empoderamiento individual a partir de la diversidad de proyectos que ha desarrollado en sus propiedades, sino además al contribuir con la FAO, el organismo continúa capacitando gente aprovechando los recursos locales, como es el caso de los conocimientos del productor.

De este modo, se percibe que el proceso de empoderamiento y construcción de capacidades inicia desde una dimensión individual de acuerdo con Rowlands (1997), donde los productores a través de constantes procesos de capacitación y acompañamiento técnico están logrando transformar sus procesos no sólo de producción, sino también de disposición y cuidado del mismo. Generando productos no solamente para el autoconsumo sino también para su comercialización. De acuerdo con Rowlands (1997), esta primera ruptura de opresión interiorizada que genera mayor confianza en el individuo, se refleja en las relaciones próximas, visualizándose en la capacidad de negociar, incidir y participar en las decisiones que se toman dentro del espectro más cercano que regularmente se refiere al seno familiar.

De este modo, cada uno de los sujetos citados hasta el momento han demostrado tener la capacidad de aprehensión del conocimiento, y esto se ve reflejado en el momento que han tenido que decidir transformar sus mecanismos de producción y trabajo, lo cual es el reflejo de una necesidad, la necesidad de mejorar.

A continuación se hará referencia al caso mexicano, en relación con la construcción de capacidades de tipo técnico. En México al igual que en Guatemala, los productores campesinos regularmente se han dedicado toda su vida al trabajo del campo, donde los hombres regularmente conocen acerca de la producción de maíz de temporal, frijol, calabaza y chile. Por su parte las mujeres tienen experiencia en el cuidado de animales y siembra de hortalizas. Aunado a lo anterior, sin embargo a decir de los productores, pese a tener los conocimientos en los procesos tradicionales de siembra, en los últimos años las tierras ya no producen lo suficiente, debido al cambio climático que ha afectado los ciclos de la lluvia trayendo consigo periodos largos de sequía. En cuanto a los

apicultores, la falta de lluvias afectó la flora silvestre, lo que había incidido negativamente en la producción de miel. De este modo, en relación con los conocimientos previos, los productores mexicanos argumentaron:

[...] si, antes del PESA ya producíamos, somos gente de campo que nos gusta sembrar, por ejemplo sembrábamos maíz y ya teníamos dos o tres plantitas de aguacate, y veíamos que si se daba, entonces ya sembrábamos, pero como nuestro suelo es muy pobre, muy duro, entonces hay que trabajarlo mucho para que produzca (Domingo Pinacho, productor de aguacate, Santo Tomás Tamazulapan, México).

[...] no, yo antes no tenía aves, fue a partir del PESA que empecé a producir aves y de las aves a vender los huevos, yo ya sabía cómo cuidar a las aves, en la casa de mi mamá cuidábamos pollos y guajolotes cuando era niña. [...] mi esposo y yo a veces sembrábamos maíz y frijol pero era para el autoconsumo porque las tierras aquí no producen, son tierras muy pobres (Anastasia Santiago, productora de aves, Santa Lucía Miahuatlán, México).

[...] si, el maíz, ese siempre lo hemos producido en la casa, también el frijol. La hortaliza no la habíamos trabajado antes, sino hasta ahora con él PESA (Avelino Jiménez, productor de maíz de temporal y hortaliza, San Jerónimo Coatlán).

Lo anterior pone en evidencia la experiencia en las labores campesinas. Sin embargo los productores además de conocer este tipo de actividades, también han tenido la oportunidad de trabajar en otros programas sociales, donde a diferencia de Guatemala, donde más del 90 por ciento de los productores dijeron no haber participado antes del PESA con ninguna política pública, en México el 100 por ciento de los entrevistados dijeron haber sido beneficiados con el programa Procampo. En el caso de las mujeres además de Procampo actualmente son beneficiarias del programa Prospera. Aunado a estos programas gubernamentales, los beneficiarios de Santa Lucía Miahuatlán cuentan con un comedor comunitario y un albergue escolar, en donde se apoya con alimento y hospedaje a los niños en edad escolar en condiciones de pobreza extrema.

En materia de conocimiento sobre la utilización de nuevos procesos productivos, se encuentra el hecho de que con estas nuevas prácticas se han reforzado y mejorado tales procesos, sobre todo los encaminados al cuidado de las aves, producción de hortalizas, producción de miel, aguacates, y cultivo de maíz. En este orden, las preguntas que se plantearon giraron en torno a cómo había cambiado los procesos de trabajo (dependiendo del tipo de proyecto) y si podía explicar paso a paso tal procedimiento. En este orden, algunos de los argumentos se exponen a continuación:

Yo nunca había sembrado cítricos, pero ahora ya sé cómo hacerlo paso a paso, primero hay que preparar el terreno, la tierra, ver el tamaño de los cajetes, el abono, la cal, cómo acomodar la hojarasca, cómo colocar la plantita, ponerle luego otros 100 gramos de cal, y de ahí va el riego, y así plantita con plantita, nuestros arbolitos están creciendo bien bonitos, y todo porque hemos seguido paso a paso los procesos [...] apenas nos cayó una plaga donde la hoja se puso chinita, y es que el técnico dice que no le podemos poner nada de químicos, o al menos no cualquier cosa porque luego no sabemos y esos químicos le hacen daño a otros animalitos que son buenos para la planta, o que sirve de alimentos para algún pollo, como luego andan sueltos, pero esa capacitación nos la va a dar en los próximos días (Estela Jiménez, productora de cítricos, San Jerónimo Coatlán, México).

[...] hemos aprendido por parte del PESA de varios ingenieros exclusivos para cada producto, unos para aguacate, otros para aves, entonces si recibimos capacitación especializada para nuestro producto. Nos enseñaron todo el procedimiento, nos hemos esforzado por asistir a esas pláticas, entonces le podría decir que ya conozco el proceso, ahora ya sabemos cómo preparar el suelo, el abono y todo. Si por ejemplo en este momento me llegara un lote de plantas, las podría sembrar de manera correcta, y hasta quizá le diré que el cuidado es semanal sino es que diario (Domingo Pinacho, productor de aguacate, Santo Tomás Tamazulapan, México).

Como se alcanza apreciar en los testimonios de dos de los productores ambos reafirman el procedimiento a seguir para sembrar sus respectivas plantas. En el caso de Estela como productora de cítricos, ella comenta que nunca se había dedicado a esta actividad, si bien conoce sobre otros cultivos como el maíz, sobre los cítricos es algo que apenas está experimentando, sin embargo afirma que es algo que le está generando satisfacción. Como un proceso del que está aprendiendo apenas, señala también que está teniendo cuidado en respetar las indicaciones del técnico, como sucede con el problema de las plagas que está enfrentando su huerto, en otras circunstancias ya hubiera echado mano de algún plaguicida sin embargo, ahora tiene que atenerse a las indicaciones especializadas, pues corre el riesgo de que una mala decisión ponga en riesgo su salud y la de sus aves.

En relación con la utilización de maquinaria, equipo o herramientas de trabajo que no utilizaban antes del PESA y que ha contribuido a mejorar sus capacidades técnicas, los productores campesinos advirtieron que han recibido capacitación para el manejo de nuevos equipos, lo cual los ha beneficiado significativamente en sus labores, pues están siendo más productivos en cuanto al tiempo, actividades que antes les tomaba un día en realizar, ahora lo hacen en unas cuantas horas. También han advertido que hay maquinaria que aún no les ha llegado pero que no tarda en que se las entreguen y junto con ella su respectiva capacitación.

[...] pues apenas la vamos a echar a andar, porque este último apoyo que nos dieron, nos apoyaron con una parihuela para fumigar, entonces un aparato grande que no dondequiera casi funciona, pero al menos en este predio chiquito que tenemos funciona porque es un aparato pesado y pues sí, nos beneficia bastante porque este no es de andarlo cargando en la mochila, sino que es nomas de andar guiando la manguera pero como los lugares es ladera, entonces no se puede andar cargando de aquí para allá. Esta maquinaria es para todos los productores de aguacate de la comunidad todos pueden hacer uso de este aparato. [...] fijese que apenas nos va a llegar la parihuela, entonces estamos hablando por adelantado (risa), pero ya sabemos que ya está, ya está pagada y todo, pero no la hemos recibido. Me imagino que no ha de ser muy complicado usar ese aparato, pero pues hasta que no la tengamos no sabremos si la sabremos usar o no (Domingo Pinacho, productor de aguacate, Santo Tomás Tamazulapan, México).

[...] el extractor, el tanque y la estampadora, eso apenas no llegó. El extractor sí, sabemos usarla y también el tanque, nada más es cosa de vaciar la miel (risa). Lo que no podemos usar es la estampadora, pero según dijo el técnico nos van a dar una capacitación [...] Ese material es para cada seis productores, o sea a cada seis productores nos dieron ese mismo material, somos 18 y se hicieron 3 grupos, entonces a cada grupo le dieron lo mismo. Ya cuando venga el técnico y nos del curso, nos van a llamar a todos, así siempre hace el técnico (Fernando López, productor de miel, San Jerónimo Coatlán).

En ambos casos se aprecia el hecho de que se encuentran en un proceso de adquisición de material y equipo para el trabajo productivo. Una elemento que se ha repetido en estos argumentos al igual que en otras entrevistas, fue el hecho de que el PESA ha organizado a los productores en grupos de trabajo afines a cada proyecto, y esto ha incidido también para que como grupo compartan los equipos y la maquinaria. En el caso de los productores de aguacate de Santo Tomás Tamazulapan, la parihuela se entregará para el uso de todos los aguacateros de la comunidad, y en relación con los productores de miel de San Jerónimo Coatlán se agruparon en equipos de seis personas para compartir los insumos gestionados por el PESA.

Con todo lo anterior, hemos observado con estos hechos que los productores se encuentran en un proceso de empoderamiento desde una dimensión individual, donde de acuerdo con Rowlands (1997) se inicia con un proceso interiorizado que inicia con el desarrollo de la confianza y la capacidad individual, misma que será transmitida a las relaciones próximas donde el empoderamiento crece a partir de la vinculación y compartimiento de experiencias con otras personas. En este orden se aprecia que ha existido un desarrollo progresivo de generación de capacidades donde las capacitaciones por parte de los técnicos u operadores del PESA ha sido el factor clave por una parte, así como el acompañamiento cercano hacia los procesos prácticos en los escenarios en que

se encuentran los proyectos, ya sea en los huertos, los terrenos de cultivo, las granjas, y módulos productivos. Esta dinámica tanto de capacitación, acompañamiento y desarrollo de capacidades dentro de la dimensión individual no es sólo de un país, es un fenómeno que se repitió y se está repitiendo tanto en Guatemala como en México.

Dado lo anterior se ha superado la revisión de los resultados de construcción de capacidades técnicas desde su dimensión individual pero ¿qué sucede con las capacidades funcionales? Como hemos advertido anteriormente, estas capacidades son más propicias a desarrollarse bajo el esquema de la colectividad. De acuerdo con Rowlands (1997), esta capacidad se refiere cuando los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos por separado. Esto incluye la participación en las estructuras políticas, aunque debería abarcar también la acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia. Aquí es preciso hacer un señalamiento importante y es que de acuerdo con la información recuperada con el trabajo de campo, se descubrió que hasta el momento solamente los productores de Guatemala han logrado desarrollar este tipo de capacidades ya que desde hace años comenzaron a asociarse en grupos formales, dejando en desventaja total a los productores mexicanos, quienes en la actualidad sólo algunos campesinos están comenzando a tener la inquietud de asociarse, sin embargo sólo se ha quedado en la buena intención, ya que hasta el momento no existe ninguna asociación formal en el área de estudio.

- ***Capacidades funcionales: dimensión colectiva***

Las capacidades funcionales de acuerdo con la FAO (2010) empoderan al productor, ya que los dota de conocimientos sistemáticos mediante la colaboración en equipos de trabajo, lo cual les permitirá no sólo desenvolverse con autonomía en la toma de decisiones organizacionales en el ámbito local, sino que serán capaces de emprender por su cuenta la búsqueda de nuevos mercados regionales, nacionales y extranjeros.

De este modo, iniciamos la discusión de los resultados presentando los hallazgos relacionados con la construcción de capacidades en el contexto guatemalteco desde una dimensión colectiva. En primer lugar se encontró que no todos los productores

guatemaltecos entrevistados pertenecen a una asociación, ya que, de acuerdo con los operadores del PESA, el trabajo en equipo es complejo, sobre todo si no se persigue un objetivo en común.

En relación con la dimensión colectiva, el corredor seco de la región ch'ortí, es una de las regiones que más asociaciones logró consolidar, tal como se aprecia en el cuadro 4.15, empoderando a los productores involucrados, de tal forma que no sólo aprendieron a trabajar en el seno de una organización sino además, lograron proyectarse a nivel regional y nacional, incluso hay organizaciones que están compitiendo en mercados internacionales. Para fines de este estudio se abordarán a dos organizaciones en particular, la Asociación de Semilleristas de Jocotán (Asejo) y la Asociación de Mujeres Olopenses (AMO), para ello triangularemos simultáneamente la información obtenida de las entrevistas realizadas a los representantes de cada una de las organizaciones Dora Sagastume para el caso de la AMO y Abraham Buezo representando a la Asejo.

*Cuadro 4.15. Asociaciones registradas en la región ch'ortí*

No.	Nombre de la asociación	No. Socios
1	Asociación De Desarrollo Comunitario Empresarial Del RODEO (ADECRO)	100
2	Asociación De Semilleristas De Jocotan (ASEJO)	40
3	Asociación De Pequeños Agricultores Comunitarios (APAC)	3 200
4	Asociación De Desarrollo Comunitario Granero De Oriente (ADEGO)	200
5	Asociación De Mujeres Olopenses (AMO)	635
6	Asociación De Mujeres Campesinas De Oriente (AMCO)	5 000
7	Asociación Regional Campesina Chorti (ASORECH)	3 059
8	Asociación De Desarrollo Integral Sostenible De Quezaltepeque (ADISQUE)	530
9	Asociación Comunidad Campesina De Las Aldeas El Rincón Y Los Cimientos (ACOCARQ)	389
10	Cooperativa Chortijol R.L, (CHOTIJOL)	485
11	ADISJA, San Jacinto	75
12	ACODERJE, San Juan Ermita	289
13	AZACHI, Jocotán	92
14	ACIDEQ, Quezaltepeque	100
15	ACODEROL, Olopa	85
16	Asociación De Desarrollo Rural (ADER)	48
17	Asociación Para El Desarrollo Integral Q-ANIL (ADIC)	50
18	Asociación Agrícola Para El Desarrollo Integral Comunitario La Paz (ADICAP)	69
19	Empresa Asociativa Campesina Asociativa Eca Flor Del Café (CAFÉ)	10
20	Asociación De Productores Agrícolas De La Laguna Del Hoyo (APALH)	111
21	Asociación De Comunidades En Desarrollo (COMSCAL)	67

22	(NIM-IXIIM)	490
23	Asociación De Asociación Nim Ixum Maiz Grande Pequeños Y Medianos Productores De Oriente (AMEPAO)	27
24	Asociación De Productores Agrícolas Para El Desarrollo Integral De Asunción Mita (APADI)	33
25	Cooperativa Agrícola Integral R.L. (ATESCATEL)	81
26	Centro De Tecnología Y Reflexión Para La Salud (CETREPSA)	422
27	Cooperativa Integral Agrícola El Trapiche (CIAT)	36
28	Asociación De Productores De Leche Ganaderos Y Agricultores De Quezada (APLAGQ)	32
29	Asociación De Productores Agrícolas Del Suchitan (APAS)	300
30	Asociación Municipal De Mujeres Activas Yupana (AMMYA)	38
31	Agricultores Del Cono Sur (AGRICOS)	60

Fuente: Cuadro recuperado de gobierno de Guatemala (2016: 14-18).

Como se aprecia en el cuadro anterior, existen diversos grupos de productores en la región ch'ortí, sin embargo, estos sólo representan a los semilleristas y productores de granos, dejando excluidos a otros grupos que también se han asociado tales como los productores bajo el sistema de invernaderos y productores de carne y lácteos, reforzando la teoría que advierte que los pequeños agricultores, trabajadores rurales, campesinos sin tierra, y otros grupos desventajados de la población rural no tienen poder de negociación suficiente para lograr que sus pedidos sean atendidos. De ahí la importancia de agruparse y aunar esfuerzos para formular ante las autoridades demandas que representen los intereses de la totalidad de sus miembros (FAO, 2011; 2014; 2015; 2015b; 2016).

La Asociación de Semilleristas de Jocotán (Asejo), fue fundada en el año 2005 por el PESA, sin embargo, dos años después fue abandonada por los mismos que la iniciaron, en el año 2009 Abraham Buezo acompañado de otros seis productores decidieron retomar las actividades e impulsar la organización, considerando que era una buena herramienta para mejorar las condiciones de pobreza de la región.

Pues nosotros como puede ver somos campesinos, cada uno trabajaba por nuestra cuenta, veíamos que los primeros que estaban abandonaron la asociación, entonces nos reunimos seis compañeros y decidimos pedir la oportunidad a PESA para que nos dejaran retomarla nuevamente, y si, nos dieron la oportunidad, iniciamos seis personas y ahora somos 26 socios [...] cuando empezamos éramos un grupo pequeño, un grupo pequeño no cuesta organizarse mucho (risa), ya cuando el grupo fue creciendo ahí si ya fue con el acompañamiento del PESA [...] con él PESA hemos trabajado muy bien porque nosotros teníamos la iniciativa pero no teníamos la capacidad y ellos prácticamente nos formaron, y ahora somos quienes somos gracias al apoyo y capacitación del PESA, sobre todo en materia de organización y comercialización, que era lo que no sabíamos (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

Por su parte, la Asociación de Mujeres Olopenses (AMO), fue creada de manera informal en el año 1998, sin embargo conforme fue desempeñándose y fueron llegando proyectos, se hizo necesario formalizarla, por lo tanto nace jurídicamente el 22 de noviembre del año 2002, iniciando trabajos coordinados con el PESA a partir del año 2010, que fue cuando comenzaron a trabajar los granos mejorados, ya que muchas mujeres de Olopa se dedican a la siembra de maíz principalmente.

AMO nació jurídicamente como una asociación, iniciando con 28 mujeres una mujer por comunidad reuniéndose en la primera casa que se les ocurriera, sin silla, sin mobiliario, sólo con un cuaderno, así fue cuando nació, porque no se contaba con oficinas propias ni nada de nada. Ya cuando se formalizó, la municipalidad brindó un espacio en el palacio municipal, con una mesa y dos sillas, todo provisional, después alquilamos una casa en el centro, y ya ahí si empezaron las donaciones, que nos donaron mesas, que nos donaron sillas, y hay varios muebles que fueron donador por Derechos Humanos, que ellos daban como prestamos pero que no son de la asociación, entonces cada año ellos vienen a inventariar para ver si todavía se conservan, y en un proyecto que ya finalizó con el Ministerio de Economía y la Unión Europea es cuando nos donan todos los muebles. Actualmente en la asociación se encuentran inscritos 1800 personas, sin embargo no todos participan, tenemos una población activa de 635 socios, de los cuales 555 son mujeres y 80 son varones (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

Como se aprecia, desde esta dimensión colectiva de acuerdo con la clasificación de Rowlands (1997) se está más en posibilidades de desarrollar capacidades de tipo *funcional*, las cuales desde su más amplia concepción se refiere a aquellas que fortalecen a las capacidades técnicas y que en cierto modo empoderan al productor, ya que los dota de conocimientos sistemáticos mediante la colaboración en equipos de trabajo, lo cual les permitirá no sólo desenvolverse con autonomía en la toma de decisiones organizacionales en el ámbito local, sino que serán capaces de emprender por su cuenta la búsqueda de nuevos mercados regionales, nacionales y extranjeros.

En materia de autogestión entendida como la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios como administrativas, en las que las decisiones respecto de su conducción son tomadas directamente por los que participan en las mismas (Schteingart, 1991), a partir de que los productores comenzaron a trabajar bajo el esquema de asociación, comenzaron a desarrollar habilidades organizacionales y mayores compromisos dentro del grupo para ir mejorando día a día. Entre estos compromisos, los principales se enfocaron a cumplir con las reuniones de

trabajo aunque éstas en un principio eran extensas según lo advierte el presidente de Asejo.

[...] cuando empezamos a trabajar como grupo, el PESA nos citaba a reuniones que duraban todo el día, es que nunca habíamos trabajado en grupo y habían cosas que nos costaba trabajo entender, pero poco a poco le fuimos agarrando el hilo al asunto. Con el paso del tiempo las reuniones comenzaron a ser de menos tiempo, se empezaron a programar reuniones que se hacían de 2:00 pm a 4:00 pm, ya cuando la gente está desocupada, cuando la gente están en sus casas apartan un rato para reunirse (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

Asejo se encuentra presidida por una mesa directiva la cual está conformada por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, vocal 1 y vocal 2. Entre los asuntos que más han cambiado en relación a la forma de trabajar en colectivo a diferencia del trabajo individual, es que como grupo tienen responsabilidades, tanto como productores como en su carácter de socio, aunado a que tienen que llevar una serie de procedimientos, levantar actas de acuerdos y en cierto modo, hacer labor de convencimiento cuando algún socio no está de acuerdo con alguna propuesta, las decisiones se toman en colectivo, buscando siempre beneficiar al grupo en su totalidad.

Por su parte en la AMO, las dinámicas han evolucionado la forma de trabajar de muchas mujeres indígenas de la región, ya que antes cada una sólo era productora por su cuenta, sin embargo ahora ya tienen que participar en asambleas, cursos y talleres. De este modo, su situación ha cambiado pues ya tienen un compromiso con la asociación, así como voz y voto en las decisiones que se lleguen a tomar como grupo, en relación con la mesa directiva de la AMO, esta se encuentra conformada por una presidenta, una vicepresidenta, Secretaria, una Prosecretaria, una Tesorera, una Protesorera y Tres vocales, todas deben ser mujeres, aquí no se acepta que hombres tengan cargos en la mesa directiva.

Como directiva la reunión es mensual, en la directiva estamos 10 personas, casi no siempre están las 10, yo soy la gerente. Según los estatutos rezan que las reuniones ordinarias se llevan a cabo cada mes, y ya si hay alguna cuestión importante se llama a una reunión extraordinaria. Con la asamblea nos reunimos dos veces al año, en enero que es la ordinaria y una extraordinaria que se hace en noviembre. La mesa directiva se cambia cada dos años, precisamente ahorita antes del 17 de enero del 2017 en los primeros días hay elecciones (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

Por otra parte, en la AMO, de acuerdo con la representante, existe una normatividad, referente a las sanciones a aplicarse a quienes en un momento determinado no cumplan con las actividades de la asociación, sin embargo, esta normatividad no siempre se aplica, ignorando en toda su cabalidad este tipo de faltas, estos argumentos fortalecen los aportes de Adizes (1977) quien señala que una asociación empoderada en materia de autogestión es un grupo que toma decisiones democráticas en lugar de jerárquicas, la organización es descentralizada, de manera que todos sus integrantes pueden intervenir en la toma de decisiones y las personas participan en la fijación de los objetivos que ellos mismos han de perseguir.

En relación con sus bienes raíces Asejo los ha adquirido con la aportación de todos los socios, que en términos organizacionales es denominado capital social, de este modo, cuando se le preguntó sobre estos bienes, nos comentó lo siguiente:

Si, nuestras instalaciones, esas son de todo el grupo. Un capital económico, por el momento no hemos tenido la capacidad de tenerlo. Lo que pasó con nosotros es que empezamos prácticamente de cero y alquilábamos una bodega, un pago mensual, incluso una maquinaria que nos aportó PESA ahí la tuvimos instalada algún tiempo, pero vimos que muchas de las ganancias se iban en el pago del alquiler, entonces nos propusimos adquirir un terreno, lo adquirimos y construimos mediante un proyecto del Ministerio de Economía, sin embargo este proyecto no era 100% donación sino que tenía una contrapartida del parte del grupo, teníamos que poner una parte, entonces era una parte algo grandecita, entonces es cosa de que casi ya íbamos a terminar de pagar el terreno y adquirimos esta nueva deuda de la construcción y entonces estamos con eso todavía, aún no terminamos de liquidar esa deuda, entonces estamos pagando un préstamo pero ya no estamos pagando alquiler (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

De acuerdo con Abraham Buezo, la organización ha adquirido compromisos que le han permitido no sólo consolidarse como asociación en el ámbito local, sino además ha incrementado su capital, lo que permite especular, que es una organización joven con un fuerte potencial de mayor crecimiento a futuro.

Por parte de la AMO, como lo mencionó la representante de la asociación, todos los muebles han sido donados por Derechos Humanos, y en relación en terreno en donde se localiza la organización, éste se encuentra en usufructo, ya que debido a algunos acuerdos con las autoridades pasadas, fue asignado para la realización de sus diversas actividades de gestión.

En relación con este predio donde se encuentran nuestras instalaciones le diré que está en usufructo, que precisamente en 2017 tenemos que entregarlo porque nos lo dieron en usufructo por 10 años, al igual que un terreno sólo que el terreno está en litigio, el terreno nos lo dieron por 25 años, está en litigio no lo puedo utilizar, ni la municipalidad ni nosotros (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

A diferencia de Asejo, la Asociación de Mujeres Olopenses han tenido que trabajar con instalaciones prestadas, aunque haya la intención de adquirir un predio para construir su propio espacio, las mujeres carecen de recursos como para solventar los gastos que implicaría un préstamo y sus respectivos intereses. De acuerdo con la entrevistada, los recursos económicos con que cuentan son insuficientes, pues sólo alcanzan para el mantenimiento del actual espacio, los recursos obtenidos se debe principalmente a las cooperaciones realizadas por las socias.

Ahora bien, en materia de toma de decisiones y solución de obstáculos, la Asejo, ha enfrentado una serie de problemas relacionados con el trabajo en equipo, lo mismo que ha obligado a la asociación tomar cartas en el asunto, el primero de ellos tiene que ver con el incumplimiento de algunos socios, quien a decir de Abraham Buezo, al no haber compromiso por parte de ellos, se ha tenido que aplicar al reglamento interno y separar a estas personas de la organización, ya que si un elemento no quiere trabajar, no le sirve a la organización para su avance. Otro obstáculo tiene que ver con la cuestión financiera, y es que, la organización actualmente tiene una deuda económica con un banco, sin embargo, pese a estar pagando en tiempo y forma, existen ocasiones en que el banco les ha presionado de más, aunado a la inestabilidad del mercado y el cambio climático son aspectos que genera cierta tensión en el grupo.

[...] el principal obstáculo ha sido el económico, si porque nos tocó buscar un mecanismo de trabajo que los productores no les gusta invertir entonces ya como asociación empezamos de cero, sin capital, nos ha tocado pedir estos préstamos que le comento, a los bancos, quienes son algo castigadores en el tema de interés, entonces ese ha sido nuestro principal obstáculo para crecer como asociación, la falta de un capital semilla para poder desarrollar la actividad sin adquirir deudas, a parte de ese obstáculo, el ingresar al mercado nos ha costado también bastante a pasar de que empezamos con 300 quintales, hoy ya hemos producido hasta 5000 quintales, pero si, el mercado ha sido demasiado inestable, no hay compradores tan disponibles siempre. Ahora bien el cambio climático ha llegado a afectar también de una manera que no es como años atrás que estaba seguro que tal fecha se empezaba la venta porque empezaba el invierno, hoy no, ahora hay incertidumbre (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

Pese a que el grupo ha enfrentado ciertos obstáculos, es cierto que de uno u otro modo ha logrado también abrirse paso dentro de los mercados locales, regionales, nacionales y extranjero. De acuerdo con la teoría (De la Rosa, 1990; Schteingart, 1991) una organización autogestora es un sistema desarrollista y humanista, quien toma sus decisiones en colectivo, buscando en todo momento la participación activa de sus miembros y el empoderamiento organizacional.

Relacionado con los obstáculos presentados en la organización, la AMO ha tenido que enfrentar problemas de índole políticos que han afectado drásticamente a la asociación, sobre todo en materia de asignación de recursos, ya que muchos de los apoyos simplemente no han llegado o se han desviado hacia otras asociaciones.

Hemos tenido problemas cada vez que hay cambio de gobierno federal y también con el gobierno municipal, con los alcaldes siempre hemos tenido problemas porque miran la organización como algo político entonces siempre ha habido ese problema. Hace 10 años no había ese problema porque el alcalde era el esposo de la presidenta de la asociación, de la fundadora de la asociación entonces todo el apoyo era para AMO, por eso era que aquí habían muchos técnicos uno para cada proyecto, y cada organismo internacional que venía él lo transfería para la asociación y la esposa es figura política y el también, entonces siempre han relacionado la organización con ellos dos y ahí es donde los alcaldes nos han cancelado una de proyectos, con el actual no sé cómo vayamos a trabajar porque como este año apenas ingresó todavía no hemos tenido problemas, en cambio con los dos gobiernos anteriores si hubieron problemas serios. [...] un problema que tuvimos con uno de los gobiernos anteriores, por ejemplo, una vez teníamos una venta en una comunidad, y el alcalde de ese entonces no apoyaba el tema de mujeres, él siempre había apoyado a los hombres, entonces todavía no vendíamos como todos los grupos. Entonces nosotros habíamos hecho el negocio como mujeres y el dijo “no, que cómo es posible que un montón de viejas anduvieran haciendo negocios”, nosotras habíamos hecho el negocio con el programa de Seguridad Alimentaria de Andalucía, y me dijeron que el día miércoles había que entregar el producto en Chiquimula, no sé cómo el martes tipo 10 de la noche empiezo a revisar el correo y vi una nota que decía que no, que no lo llevaríamos porque no nos iban a comprar nada, y ya estaba todo empacado, ya estaba todo listo, entonces llamamos la junta directiva y yo, llamamos a la FAO, la FAO siempre nos ha apoyado, y yo le digo al ingeniero Baltazar Moscoso “¿qué hacemos? Todo está empacado y dicen que no lo van a comprar”, y me dijo el ingeniero “déjeme ver, ahorita hablo con el ministro del MAGA y hablo con el de Andalucía” y como el miércoles tipo 2pm me llama el de Andalucía y me dijo que el alcalde había dicho que no, junto los de la mancomunidad, como en la mancomunidad estaban todos los alcaldes, le dijeron que cómo se ponían a comprar a las mujeres, que no eran confiables, etcétera, etcétera, etcétera, pero entonces yo lo que le decía al ministro “lo confiable es la certificación, la licencia que nosotros tenemos”, porque para eso el Instituto de Regulaciones nos había supervisado y si tenemos una licencia eso nos ampara que lo que estamos vendiendo es de calidad, y bien avergonzado el señor me dijo “en realidad no es mi culpa, fue la mancomunidad la que se opuso y el alcalde de su pueblo” y vuelvo a llamar a la FAO y le cuento lo que había pasado y me dicen “no, esto no es normal” y luego me llaman del Ministerio de Agricultura y me dicen “si usted mañana a las 8 am me tiene todo en Chiquimula se

lo compramos”, entonces a las 3 am salimos con el camión y a las 7:30 am ya estábamos en Chiquimula, y a partir de ahí empezó el alcalde a ver cómo nos hacía averías, porque duró ocho años en el poder, y ahí nos fregó, los ocho años haciéndonos la vida imposible, a ponernos la gente en contra, institución que llegaba el veía cómo la desviaba y siempre la desviaba para una cooperativa que él tiene. Pero como ya terminó su periodo de gobierno ya mucha gente está regresando (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

A diferencia de Asejo, las productoras de AMO encuentran entre sus principales obstáculos los de índole político, ya que como se puede apreciar son las mismas autoridades locales las que han tratado de restar importancia al trabajo de las socias. Un factor que también ha incidido negativamente y que también ha hecho que muchas de las socias no quieran participar ya con AMO son los diferentes programas internacionales que han llegado en los últimos años a Olopa, como el caso del Fondo Mundial de Alimentos el cual otorga dinero en efectivo a las personas a cambio de realizar trabajos temporales, que no les benefician para el desarrollo de capacidades, mitigando el problema del hambre de forma momentánea, pero a decir de la productora, es algo que no beneficia a la comunidad.

El problema con la AMO es que no tenemos fondos propios, la AMO fue diseñada para el desarrollo social y los apoyos internacionales ya no llegan como llegaban antes, entonces la gente cuando ve que no hay apoyos se van y tampoco ellos aportan si no hay nada a cambio. También le he de decir que organismos internacionales han venido a arruinar este proceso de trabajo, por ejemplo el Fondo Mundial de Alimentos le da 672 quetzales a cada persona, entonces nosotros no tenemos esas cantidades, el Fondo sólo en Olopa reparte 2 millones 200 mil quetzales, que vienen a regalarle a la gente, y lo único que tienen que hacer es una actividad, dígase arreglar las cunetas a los caminos, hacer algunos muros de piedra, y ahí es donde han venido a fregar muchas cosas porque la gente ya se acostumbró a que le estén regalando y lo peor es que no les enseñan un oficio o una actividad económica, el proyecto supuestamente termina este mes y el otro mes ¿qué cosa van hacer? (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

En el argumento de Dora permite apreciar un fenómeno interesante de abordar, ya que está poniendo en el escenario dos programas que por su origen, son de carácter internacional, sin embargo el objetivo de cada uno de ellos es diferente, mientras que AMO, a través del PESA está construyendo capacidades técnicas y funcionales en las productoras, el Fondo Mundial de Alimentos sólo les entrega una cantidad de dinero a cambio de tareas específicas, incidiendo en la nula generación de un conocimiento o capacidades en las personas, convirtiéndose en un programa cortoplacista y sin un plan o esquema de desarrollo.

Ahora bien, en materia de dotación de insumos, la Asociación de Semilleristas de Jocotán ha logrado empoderarse en este rubro, ya que han obtenido a través de su gestión ante organismos como la FAO y el Ministerio de Agricultura de Guatemala y en coordinación con otras organizaciones, la dotación de maquinaria y equipo de trabajo para el mejor funcionamiento de la organización. En este sentido cabe señalar que de acuerdo con la FAO, esta maquinaria si bien se encuentra en las instalaciones de Asejo, es un bien que compartirán con las demás organizaciones de la región ch'ortí, pues se espera que con estos insumos, las organizaciones ya no acudan a la ciudad de Guatemala a realizar los diversos procesos de sus semillas, reduciendo costos y optimizando ganancias.

[...] nosotros al principio empezamos hacer el proceso de selección y aplicar los fungicidas, el insecticida y el clorante a mano conforme fuimos creciendo el área de producción, nos vimos obligados a ir hacerlo a Guatemala a la planta del ICTA, pero allá teníamos el inconveniente de que uno llega y hay un gentío esperando, entonces si usted ingresó su semilla hoy y a usted le urge venderla puede ser que se la procesen dentro de 15 días, eso nos afectaba bastante, ya el PESA nos proporcionó nuestra propia zaranda, y una máquina que le llamamos cliper que es la que limpia el poco olote que dejó la zaranda, nuestra propia tratadora, pesas, balanzas, cosedoras, prácticamente que hoy ya no necesitamos al ICTA, eso no sólo nos favoreció porque nos ahorró el tiempo, nos redujo los costos y nos trajo bastante beneficios (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

En este orden cuando se le preguntó a Abraham Buezo respecto a la capacidad por parte de los productores para utilizar la maquinaria asignada por la FAO y MAGA a los socios semilleristas de la región, pero en particular a la que él pertenece, el productor afirmó que todos los socios saben utilizar la maquinaria, debido a que anteriormente ya habían utilizado aparatos semejantes en la ciudad de Guatemala, reafirmando una vez más que lo complejo para los socios, no fueron los nuevos procesos productivos, o la utilización de nueva maquinaria, sino el trabajar en una sociedad y buscar mercados nuevos, ya que muchos de ellos eran tímidos y nunca habían realizado transacciones con otras personas fuera de la región.

Por su parte la AMO, forman parte del grupo de asociaciones que fueron beneficiadas con la maquinaria instalada en los establecimientos de Asejo, de este modo, el grupo de mujeres también pueden acceder a la utilización de estos equipos, sin embargo a decir de la entrevistada, sólo ella fue capacitada para manipular la maquinaria,

afirmando que no es una cuestión compleja de operar, sin embargo advierte que es un proceso que requiere de mucho esfuerzo por lo que prefiere pedir apoyo a los hombres de Asejo para que sean ellos los encargados de realizar las tareas que requieran el uso de la maquinaria.

[...] la maquinaria que otorgó la FAO la dieron para todas las organizaciones de la región, es decir a nosotros nos dieron maquinaria por ser AMO, y la maquinaria se encuentra con los muchachos de ASEJO, en otras palabras esa maquinaria es para los grupos también de Zacapa y Olopa, y tenemos que ir a Asejo para ocupar aquella maquinaria. [...] Bueno yo puedo utilizar determinados aparatos, por ejemplo la cocedora que por cierto ahorita que vendimos sólo a mí me tocó utilizar esa máquina porque sólo yo la puedo usar, sólo a mí me capacitaron. El día de la capacitación sólo yo fui como AMO, al otro día no podía mover los brazos (carcajada) por tanto utilizar esa máquina. También puedo usar la desgranadora porque sólo a mí me capacitaron, ya que sólo tenía que ir una persona por organización a las capacitaciones allá en Jocotán para clasificar semillas, esa actividad es bien fácil porque la misma maquina va indicando para donde va cada una, pero ahí son los hombres los que se encargan de eso, porque es más pesado, yo sé que lo puedo hacer pero no, eso se lo dejo a los hombres porque están más fuertes que yo (risa). (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

De acuerdo con los argumentos de Dora, se puede deducir que las tareas relacionadas con el secado y clasificado de maíz son actividades que requieren de fuerza física más que de conocimientos especiales sobre el uso de la maquinaria. Un elemento que se percibe en la región de estudio es que si bien, son organizaciones que trabajan con los mismos productos, ellos no se ven como competencia, sino más bien como compañeros de trabajo, y aunque cada una de las asociaciones posee un mercado diferente los precios de los productos los fijan entre todos, de tal forma que nadie debe sacar ventaja ni vender a menos precio del ya establecido.

Finalmente, en materia de comercialización se ha encontrado que Asejo ha desarrollado eficientemente esta capacidad, ya que en un principio el PESA les dejó una cartera de clientes que regularmente estaba conformado por instituciones gubernamentales, sin embargo con el cambio de políticas de compra el gobierno les dejó de comprar semillas, lo que obligó a la asociación buscar nuevos compradores por su cuenta, yendo principalmente a los agro servicios, quienes a su vez distribuyen el grano a otros productores de menor tamaño.

Conseguimos algunos clientes con el apoyo del PESA, pero nuestra cartera de clientes ha disminuido prácticamente desde hace un par de años, teníamos un cliente bastante bueno que eran las instituciones gubernamentales, incluso el mismo gobierno era un cliente bastante seguro y

bueno, pero con el cambio de gobierno ya cambian las políticas, ahí nos mermó bastante la productividad porque ya nos quedamos sólo con los agro servicios. Y el gobierno hasta la fecha no hay señas que retome la actividad [...] nosotros tuvimos que ir solos, visitando a agro servicios y ya con el tiempo vimos con cual agro servicio podíamos trabajar y con cual no (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

Por su parte, las mujeres olopenses también han desarrollado eficientemente esta capacidad, y aunque de igual manera fue debido al PESA que lograron acercarse con los primeros compradores a una escala gubernamental, con el paso de los años este mercado dejó de comprar sus productos al igual que lo hizo con Asejo y con todos los semilleros de la región, lo que obligó a las mujeres a buscar nuevos horizontes, posicionando su producto en nuevos mercados nacionales, incluso han logrado vender sus granos a compradores internacionales como es el caso de la junta de Andalucía de España quien se ha beneficiado con los granos olopenses.

De este modo se concluye en relación con las capacidades funcionales en la dimensión organizacional que las asociaciones guatemaltecas han logrado desarrollar sus capacidades de manera eficiente en términos de organización, autogestión, solución de conflictos y procesos de comercialización. En relación con los procedimientos técnicos, sólo Asejo como grupo ha logrado empoderar a sus miembros en la utilización de la maquinaria y equipo tecnológico de tal manera que todos ellos saben utilizar los insumos, por el lado de la AMO, solamente la gerente ha sido capacitada para hacer uso de la maquinaria, ninguna más de las mujeres de la organización ha acudido a estas capacitaciones y por ende no conocen el mecanismo de utilización, en este sentido, cabe señalar que a pesar de que el resto del grupo desconozca sobre el uso del equipo técnico, ellas si conocen los procedimientos manuales o tradicionales para secar el producto y conocer el nivel de humedad de los granos, así como los procedimientos de desgrane y almacenamiento.

En materia de comercialización, aunque las organizaciones iniciaron vendiendo sus productos al sector gubernamental, una vez que el gobierno dejó de adquirir los granos de la región ch'ortí estas asociaciones tuvieron que desarrollar la capacidad de comercialización, dado que sus productos se estaban estancando y corría el riesgo de perder grandes cantidades de granos y semillas. En ese tenor, la organización que mayor

desarrollo logró en este sentido es la AMO, ya que ellas han tenido la oportunidad de acomodar sus granos en diversos mercados tanto regionales como nacionales, incluso en el ámbito internacional. En el caso de Asejo, ellos señalan que sólo venden a agro servicios de la región.

Con los testimonios abordados para el caso de Guatemala se percibe un empoderamiento funcional, reafirmando los argumentos de Rowlands (1997) quien señala que este se alcanza cuando los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos por separado, logrando además de acuerdo con la FAO (2010) un desarrollo en materia de organización, autogestión, solución de conflictos organizacionales y mejoramiento en los mecanismos de comercialización.

En relación con el caso mexicano, es importante recalcar nuevamente, que el tema de la asociación para desarrollar capacidades de tipo funcional es un tema pendiente dentro de la agenda de trabajo del PESA, desafortunadamente a diez años de su implementación en la región no existen asociaciones u organizaciones formales y legales que estén trabajando de manera conjunta. Han existido intenciones de organizar a los productores pero hasta el momento no existe nada concreto. En este sentido, cuando se les preguntó si se les ha brindado capacitación para asociarse legalmente como grupo de productores las respuestas tuvieron un mismo matiz.

[...] nos han dado pláticas para que nos unamos en sociedades, y eso suena muy bien, sobre todo porque nuestro producto tiene mercado, pero para vender tenemos que estar unidos porque cuando nos piden miel ahí tenemos que andar buscando a uno por uno, casa por casa avisando que quieren miel y eso es un problema [...] ahora otra cosa, también hay que ver con quienes hay que asociarse porque luego hay unos que jalan y luego otros que no, es que trabajando así entre varios no todos jalan parejo, hay uno que otro que no quiere entrar al huacal [...] el principal problema, es que hay algunos compañeros que no asisten al llamado, y eso genera problemitas, o luego también que hay que andarlos buscando y otra vez a su domicilio pues, eso llega a cansar (Oseas Pérez, productor de miel, San Jerónimo Coatlán, México).

[...] pues por el momento si nos han dado capacitación para trabajar en grupos, pero nada formal los grupos son de la comunidad que también siembra maíz, pero cada quien trabaja su tierra por su cuenta, y cada quien cosecha y vende por su cuenta, no nos hemos agrupado para vender, eso todavía no se ha hecho (Esteban Jiménez, productor de maíz mejorado, San Jerónimo Coatlán, México).

El tema de la asociación entre los productores mexicanos aún resulta incierto, y sorprende que siendo los proyectos con una mayor relevancia como la producción de miel, aguacate o maíz no se hayan asociado a pesar de tener ya algunos años en la región. Ahora bien, si este tema resulta desconcertante para los proyectos de mayor envergadura, que se puede esperar con los proyectos de menor tamaño como en el caso de los productores de hortalizas o aves de corral, donde la idea de una asociación ni siquiera ha sido considerada. Tomando en consideración a autores como Somuano (2012), se advierte que uno de los principales problemas en los mexicanos para lograr las asociaciones de personas, está relacionado con la cultura, ya que los mexicanos somos apáticos, lo que no permite una alta participación en grupo, pues se tiene la idea de que participar en sociedades conlleva a un mayor esfuerzo y a la realización de tareas complejas.

#### ***4.2.3. Incidencia en el territorio desde un enfoque territorial***

Como ya se ha abordado anteriormente, el desarrollo territorial es una construcción heterogénea que busca adaptarse a los escenarios que se están estudiando. Al igual que Boisier (1999) y Mendez (2002), la FAO (2008) advierte que el enfoque territorial aplicado al desarrollo, no cuenta hasta el momento con una definición consensuada, sino más bien una idea de que el territorio es el resultado de un proceso de *construcción social*. Su delimitación se realiza a partir de aproximaciones muy diversas (los límites administrativos, las cuencas hidrográficas, la identidad étnica y cultural, la existencia de polos económicos de desarrollo, criterios sociales), y corre a cargo de las instancias públicas. En ocasiones pueden ser los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales a través de sus actuaciones, quienes delimitan también el territorio. (FAO, 2008). Es por ello que la dimensión territorial supera la definición más tradicional de región administrativa, e integra todo tipo de espacios. El territorio se convierte bajo este nuevo paradigma, en la nueva unidad de gestión pública (Echeverri, 2009).

Con lo anterior, se aprecia que las regiones de estudio se encuentran inmersas en una definición de territorio desde ambas perspectivas, por una parte, la delimitación administrativa permitió localizar a los municipio de estudio tanto en México como en

Guatemala, esto ayudó a identificar con mayor precisión a los sujetos de estudio, así como el contexto sobre el cual se estaría trabajando. Por otro lado, de acuerdo con los postulados de Boisier (1999), Méndez (2002) y la FAO (2008), existe la construcción social o heterogénea del territorio, el cual señala que esta delimitación espacial responde a criterios de otra índole, como los grupos étnicos, la cultura o características geográficas o incluso una combinación de todos los anteriores, lo que permite afirmar que en efecto tanto en México como en Guatemala, se estudiaron dos territorios que fueron delimitados tanto por la cuestión étnica como por sus características geográficas, incluyendo incluso a varios municipios dentro de cada territorialidad, tales son los casos de la región zapoteca de la Sierra Sur de Oaxaca en México y el corredor seco Ch'ortí en el oriente de Guatemala.

De acuerdo con el paradigma del desarrollo territorial, y tal como se ha expuesto en el modelo hipotético, se pretende explicar la incidencia de la construcción de capacidades en el desarrollo territorial, pero llevándolo a la escala familiar y comunitaria, en este sentido las categorías que se analizarán en este apartado se refieren a *seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local*.

La seguridad alimentaria de acuerdo con diversas organizaciones (FAO, 2014; 2015; 2015b; 2016; Sagarpa, 2015; 2016) existe cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable.

En el caso de Guatemala, se encontraron dos posturas en relación con el mejoramiento de la disposición de alimentos en la región ch'ortí, por un lado, una de las personas que operó el PESA en la región advierte que la mejoría fue significativa, incidiendo sólo en aquellas personas que continuaron con su proyecto, y aquellos que no lo hicieron, regresaron a las mismas condiciones de pobreza alimentaria en que se encontraban.

Bueno, si mejoró considerablemente, la disponibilidad de alimentos para la gente, pero volvemos a caer a lo mismo, quienes continuaron aplicando el conocimiento que les fue dado y que tuvieron alguna posibilidad económica para continuar con ello, fueron quienes lograron salir de esa

situación tan dramática que había en ese momento [...] aún existen problemas de hambre en la región, algunas personas se les ha ocurrido hacer el comentario, de que no se ha logrado gran cosa a pesar de tanta inversión a lo largo de los años, que de repente para el Estado sería mucho más conveniente trasladar a esta gente hacia un área o región más productiva que tenga mejores capacidades naturales, principalmente los suelos, que estar queriendo invertir en mejorar las condiciones de pobreza que existen ahí, algunos han hecho ese comentario, pero le insisto, es porque muchas personas no aprovecharon los apoyos brindados y los dejaron perder (Carlos López, profesional independiente, Chiquimula, Guatemala).

Aunque se desconoce el dato final de cobertura del PESA en el corredor seco ch'ortí, sólo se tiene registro que para el año 2003, en este espacio se tenía una atención de 1351 familias que conformaba una población de 6 755 personas (FAO, 2003).

Ahora bien, por parte de los productores, estos afirman que efectivamente sí han logrado mejorar la disposición de alimentos en sus hogares a partir de que participan en el PESA. Incidiendo sobre todo en una mejor dieta para la familia, y un menor índice de desnutrición infantil y por ende menor índice de muertes por este tipo de problemas.

[...] ahora ya comemos carne (risa), ya se ha incrementado el consumo, antes no era tan seguido, bueno ahora tampoco es seguido (risa) pero ya es más frecuente [...] mejoró la salud, porque al mejorar la situación económica ya son otros los hábitos alimenticios, ahora comemos cosas más nutritivas y en mayor cantidad, y también se puede tener un mejor acceso a los servicios de salud, los sistemas de salud en esta área, los públicos son bastante malos, entonces uno teniendo la capacidad económica ya puede optar por sistemas privados (Abraham Buezo, semillerista, Jocotán, Guatemala).

[...] nuestra dieta ha cambiado mucho, comemos maíz, frijol, huevos y carnes principalmente y frutas también [...] casi no compramos porque yo produzco la mayoría de lo que se utiliza en el hogar, además de que están más limpios y son más nutritivos así [...] a partir del 2000 pues pusimos en práctica la carne de conejo, eso lo aprendí con él PESA, por eso consumimos carne de conejo, y es muy sabrosa además. Después fue la gallina de granja y la gallina de patio que siempre la manejamos, y ahora lo que es pescado, porque siempre nació de mí hacer una charca para mojarras, ya cuando tuve mi charca, vinieron los de cooperación española con la mancomunidad y me dijeron “lo vamos a capacitar, usted ya inició pero lo vamos a capacitar para que sea más productivo”, y a partir de ahí empecé a producir más y más y mi familia se ha beneficiado no sólo con los alimentos sino también económicamente (Rigoberto Ramos, productor diversificado, Jocotán Guatemala).

[...] si, en la casa hay mayor cantidad de maíz y frijol principalmente, si hay para comer, siempre hemos tenido aunque no siempre en cantidades abundantes, pero ahora si tenemos un poquito más, a veces cuando hace falta que carne o que algún producto de la tienda, pues ya vendo un poquito de maíz y de ahí saco dinero, no nos quedamos sin comer, siempre hay de una forma u otra (Claudio Martínez, productor de maíz, Jocotán, Guatemala).

De acuerdo con los testimonios, se percibe que en dos casos los alimentos son abundantes, nutritivos y variados, y sólo en el caso de Claudio Martínez, los alimentos son menos abundantes, sin embargo la forma de adquirirse si es de manera sostenible, ya que el campesino advierte que pone a la venta parte de la producción de maíz para comprar diversos productos alimenticios como es el caso de la carne. En este sentido, llama la atención que la carne es un bien alimenticio que no es común en las dietas de los indígenas mayas, pues, los tres testimonios afirman que a partir de que tienen ingresos con sus respectivos proyectos, integraron la carne a la dieta alimenticia, afirmando que sólo lo hacen de vez en cuando.

Por otra parte, llama la atención también que dos casos afirmaron que la salud de la familia mejoró considerablemente, sobre todo porque ahora ya se alimentan mejor, y al tener un mayor ingreso económico, se puede acceder a mejores servicios de salud, que a decir de Abraham Buezo, los servicios públicos locales en esta materia son deficientes.

Finalmente, es preciso señalar que con la construcción de capacidades por parte de los productores tanto técnicas como funcionales, ha incidido positivamente en la seguridad alimentaria de las familias de los campesinos, si bien es cierto que no todos continuaron trabajando con sus respectivos proyectos en Guatemala, al menos aquellos productores con quienes se tuvo la oportunidad de platicar y entrevistar, mostraron como evidencia el fortalecimiento de sus estrategias, y agregando que cada quien logra el desarrollo que desea conforme a sus aspiraciones, compromiso y mucho trabajo, porque nada es de a gratis.

En relación con el caso mexicano se hallaron dos escenarios diferentes, siendo el tiempo el factor determinante de estos contextos. El primero de ellos se refiere a que hay proyectos que debido al tiempo que llevan implementándose, ya están generando recursos que están incidiendo positivamente en la generación de alimentos y dinero para las familias de los beneficiarios, como es el caso de los productores de miel, maíz, aves, y hortalizas y algunos productores de aguate. Por otra parte, hay proyectos que debido a la magnitud de los mismos aun no comienzan a generar productos, como en el caso de los cítricos y de igual manera algunos productores de aguacate, quienes tienen sus

plantas muy pequeñas y las cuales se espera que empiecen a producir en un lapso de dos a tres años.

[...] si, ahora que tengo a mis gallinas pues la verdad que ya me siento más tranquila porque de repente ya me quedo sin dinero o sin comida en la casa entonces ya vendo un pollo, o una gallina o un guajolote y saco dinero para comprar comida o cosas que hagan falta en la casa, para el azúcar, por ejemplo o el pan, está muy bonito tener un ingreso seguro [...] yo antes no tenía gallinas ni pollos ni nada, bueno rara vez, entonces casi no comíamos carne, y pues a veces compraba en Miahuatlán, pero era poquito y no era siempre y pues uno no sabe cómo viene el pollo que venden allá en la ciudad, a lo mejor viene vacunado o viene enfermo y de eso viene la enfermedad, entonces ahora cuando es necesario pues agarro un pollo de los que tengo y lo consumimos pero ya sabemos que es carne limpia porque está bien cuidado. (Anastasia Santiago, productora de aves, Santa Lucía Miahuatlán, México)

[...] pues tenemos verduras para comer en casa, tenemos comida todo el tiempo, por ejemplo la gente ya sabe que tengo el huerto entonces todos los días hay gente que viene a comprarme diferente tipo de hortaliza, y ya con ese dinero nosotros compramos otras cosas para complementar el alimento, todo el año tenemos comida y dinero pues, no hace falta nada más (Andrés Jiménez, productor de hortalizas, San Jerónimo Coatlán, México).

De acuerdo con los testimonios, se reafirma el hecho de que con estos proyectos existe una mayor seguridad en cuando a la generación de alimentos y de ingresos para la compra de víveres en el hogar. Todos los productores que generan un ingreso por la venta de sus productos dijeron gozar de mejor salud al igual que sus familiares, pues en los tres municipios, como se argumentó al inicio de este capítulo, los servicios públicos de salud gozan de mala reputación, sobre todo por la falta de medicamentos, por lo tanto, las familias con proyectos productivos se atienden con médicos particulares en la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz, San Gabriel Mixtepec o Puerto Escondido.

De acuerdo con los argumentos recuperados de los entrevistados, se puede evidenciar que los servicios de salud tanto en México como en Guatemala son de mala calidad, y si además le añadimos el problema de la pobreza en estas regiones rurales y la falta de alimentos, se pueden percibir escenarios difíciles de sobresalir. En el caso mexicano, existen por lo menos algunos programas de transferencias condicionadas como es el caso de Prospera, pero en Guatemala la situación se hace más crítica, es ahí donde la intervención internacional está siendo objetiva en la promoción de capacidades, es decir enseñar a los campesinos a producir, en lugar de sólo satisfacer una necesidad en el corto plazo.

Dado lo anterior se visualiza de acuerdo con el concepto de bienestar familiar de Mesino (2010) éste se alcanza cuando se cubren las necesidades básicas de los individuos, en términos de equidad, entre ellas, alimentación, salud y educación. De este modo según los argumentos, la población entrevistada en las regiones de interés se encuentran en vías de alcanzar este procedimiento, sobre todo si se consideran las definiciones de organizaciones internacionales como la FAO (2015; 2015b) y la OMS (2017) quienes advierten que estos procesos son complejos y que la vía más próxima es alcanzando la seguridad de alimentos abundantes, nutridos y sostenibles, misma que desencadenará que se potencien los otros dos factores (salud y educación).

En relación con la categoría *fortalecimiento económico local*, se pretende poner en énfasis la transformación en las dinámicas económicas y aprovechamiento de los recursos territoriales de cada una de las familias. En relación con el cambio de dinámicas de sobrevivencia a dinámicas de comercialización, hallamos de manera positiva y esto ya lo hemos evidenciado en los testimonios anteriores, que los productores dejaron de producir sólo para el autoconsumo, tanto en Guatemala como en México. En el caso Guatemalteco, los productores no sólo dejaron de producir para el auto sustento, sino además han logrado buscar mercados locales, regionales e internacionales para sus productos, sobre todo los relacionados con granos y semillas.

Por parte del lado mexicano, de igual manera, todos los campesinos que ya se encuentran produciendo ya sea aguacate, miel, hortalizas, aves y maíz, lo han dejado de hacer sólo para el autoconsumo, dado que el 100 por ciento de ellos dijeron estar comercializándolo por su cuenta en la ciudad de Miahuatlán. En el caso de los aguacates, los productores lo entregan en un centro de acopio y el producto es comprado por intermediarios que a su vez lo distribuyen por todo el estado de Oaxaca.

Ahora bien, en relación con el aprovechamiento de los espacios territoriales propiedad de los campesinos, todos los sujetos advirtieron que a partir de que trabajan con el PESA aprovechan mejor sus propiedades. Esto porque antes de ser parte de este programa gran parte de los terrenos comunitarios estaban abandonados. En el caso de Guatemala, incluso hubieron organizaciones como la Asociación de Semilleros de Jocotán quienes se unieron y decidieron comprar tierras para sembrar a una escala mayor.

Por otra parte, con las técnicas agroforestales como la denominada kuxur rum, muchos de los predios que antes se encontraban secos y desaprovechados, ahora lucen totalmente reforestados y mayormente cultivados con maíz.

[...] ahora le damos un mejor uso a nuestro terreno, a parte que lo estamos mejorando con el sistema agroforestal, ahora ya hay arbolitos ya hay manejo de material vegetativo incorporándolo al suelo, hay leña y bueno el medio ambiente donde vivimos está mejor (Rigoberto Ramos, productor diversificado, Jocotán, Guatemala).

Las señoras de la organización están poniendo en práctica los conocimientos en materia agrícola, entonces están aprovechando más los terrenos, y más aún desde que empezó la bulla del Kuxur rum todo mundo lo hace, esta organización está en coordinación con Don Baltazar Moscoso, y empezamos en el 2010 a hacer almacigos de kuxur rum, ahora por ejemplo mi cuñada hace las almacigueras como de 50 000 plantas, es que en verdad si mantiene definitivamente la tierra húmeda, y lo otro es que las hojas como le brindan proteínas a la tierra, entonces hoy todas las fincas están minadas de kuxur rum y se ve muy bonito, todo verde, además que fertiliza las tierras para cultivo (Dora Sagastume, productora de maíz, Olopa, Guatemala).

En relación con México, los terrenos de la sierra sur que en su mayoría se encuentran en extensas pendientes, también son aprovechados por los campesinos, en el caso de los productores de Santo Tomás Tamazulapan en los últimos años han estado sembrando árboles de aguacate, pues éstos han descubierto que el clima del municipio es idóneo para la producción de este fruto, cambiando la imagen del municipio, ya que se están aprovechando espacios que anteriormente también estuvieron abandonados. En cuando a la disponibilidad del agua para los terrenos de aguacate, ésta se extrae de diversos nacimientos de la comunidad de los manantiales mediante un tendido de mangueras, cada productos cuenta con un sistema de riego que permite el uso sustentable del liquido. Por otra parte, el municipio de Santo Tomás Tamazulapan dispone de una olla de captación de agua la cual provee también del recurso a las diversas familias del municipio, incluyendo a los productores.

En cuanto a los productores de hortalizas, algunos de ellos dijeron aprovechar también sus escasos espacios construyendo terrazas para la producción de diversas variedades de hortalizas en sus terrenos.

Con todo lo anterior, se deduce que la construcción de capacidades es un proceso complejo, como se ha observado, la base para el éxito de una capacidad consiste en un conocimiento previo, para el caso de los actores tanto guatemaltecos como mexicanos,

ellos ya tenían experiencia en el trabajo de campo, con el PESA lo que pasó es que se fortalecieron esos saberes, y aunado a una combinación de técnicas de trabajo, capacitaciones, y acompañamiento cercano, muchos de los proyectos han logrado su cometido. Por otra parte se ha puesto de manifiesto también que si bien en un inicio se procuró integrar a la mayor parte de la población, en el caso de Guatemala hubieron una serie de proyectos que fracasaron, debido a razones diversas entre los que destacan la falta de compromiso por parte de los productores, falta de recursos económicos para darle seguimiento, falta de acompañamiento por parte de los operadores hacia los campesinos.

Finalmente, si bien se han descubierto casos exitosos de buenas prácticas en materia de desarrollo en los contextos rurales de México y Guatemala, la realidad es que falta mucho por hacer, sobre todo, si se considera que los índices de marginación en los municipios estudiados tanto de México como de Guatemala aun son elevados, sin embargo, programas como el PESA en estas regiones están generando las primeras acciones encaminadas a mejorar las condiciones de precariedad, contribuyendo de forma significativa en el desarrollo de estos escenarios.

## Capítulo V: Conclusiones generales

\* \* \*

*“Que puedo decir, a nosotros nos han invitado a cultivar y a rescatar nuestros terrenos, nos traen proyectos para que seamos autosuficientes, gracias a ello nosotros nos hemos motivado y echado ganas... en nuestras pláticas, cuando nos reunimos con los demás productores, hablamos de cómo hacerle para mejorar nuestra producción, queremos asociarnos para salir adelante como comunidad, y más adelante estoy seguro que lo vamos a lograr. En lo económico también nos hemos beneficiado, la comunidad se ha beneficiado. Cuando nos visitan gente de fuera como ustedes que vienen a hacer sus investigaciones, nos motivan más para seguir adelante”.*

Domingo Pinacho, Beneficiario del PESA  
Santo Tomás Tamazulapan, México

**L**a construcción de capacidades, como eje central de las políticas públicas de seguridad alimentaria estudiadas a lo largo de este documento, es un proceso complejo que requiere de diversos elementos para su concepción. En las páginas anteriores se observó que en los dos escenarios donde se realizó el estudio intervinieron una serie de factores que hicieron posible una aproximación hacia la generación y desarrollo de capacidades en los campesinos, que si bien, algunos están empoderados en ese sentido, otros, dejaron atrás la experiencia del PESA y regresaron a las viejas rutinas de trabajo.

El objetivo de este capítulo es exponer las conclusiones del trabajo de investigación realizado en dos regiones latinoamericanas, para ello se expondrán los aspectos más relevantes del estudio desde una postura personal y crítica.

De este modo, la presente investigación surgió como una inquietud por conocer y dar a conocer cuáles son los efectos de un programa global de seguridad alimentaria en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en la Sierra Sur de Oaxaca de la república mexicana y el corredor seco Ch’ortí en el oriente de Guatemala, la propuesta desde sus inicios parecía interesante ¿cómo un grupo de campesinos que sin conocerse pero con muchos aspectos en común están fortaleciendo sus saberes ancestrales a través de la participación en un programa internacional, y cómo a raíz de estos nuevos aprendizajes están incidiendo en el bienestar de sus familias y sus comunidades?

El trayecto para lograr este trabajo fue un tanto laborioso, extenso y a su vez acotado en diversos momentos, pues aunque desde un principio se intentó indagar aspectos relacionados con la construcción de capacidades, el mismo proceso de trabajo abrió nuevos senderos, que dejaron entrever que el tema es muy amplio y que esta investigación, debido al corto tiempo de trabajo, sólo muestra la punta del iceberg de todo lo que hay detrás de la política pública, de los operadores del programa, de los campesinos y de la cultura de cada uno de los escenarios donde se desarrolló el estudio. Por esa razón a lo largo de este documento se intentó conocer un poco más a fondo el problema de la pobreza en América Latina, el origen de los programas de combate a la pobreza con énfasis a la seguridad alimentaria en el continente, el diseño del PESA, la operación del mismo en México y Guatemala, las regiones de estudio, y la construcción de capacidades de los productores, quizá en un momento dado el trabajo es escueto, sin embargo, se intentó rescatar lo más posible recuperando en todo momento los argumentos y testimonios de los actores involucrados.

Aunque el trabajo resultó amplio y complejo, la pretensión de la investigación fue clave en todo momento, de este modo el objetivo planteado desde sus inicios fue *conocer y comparar los efectos del programa PESA en la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los productores de México y Guatemala para la promoción del desarrollo territorial en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local* para este caso, la metodología propuesta también fungió como un factor importante ya que permitió llevar paso a paso cada uno de los procedimientos para lograr el objetivo propuesto. El trabajo de campo tanto en Guatemala como en el sur de México fue definitivo para la búsqueda de información de primera mano y para indagar un tanto más en profundidad en el fenómeno de interés. Sin embargo una limitante fue no alcanzar a indagar otras territorialidades que permitieran hacer un estudio más amplio, ya que los recursos económicos fueron limitados como para contratar personas que pudieran aplicar los instrumentos metodológicos. En ambos contextos las distancias recorridas fueron amplias y en ambos casos el acompañamiento por parte de quienes operan y operaron el programa fue muy importante.

La extensa revisión de la literatura, por su parte, permitió no sólo definir los conceptos que guiarían al estudio, sino además contar con los referentes teóricos necesarios que ratificaron y en su momento rechazaron los resultados hallados en el trabajo de campo.

La hipótesis de trabajo que consistió en afirmar que *la implementación del PESA ha desarrollado capacidades técnicas y funcionales en los actores rurales de las regiones Sierra Sur de México y Ch'ortí en Guatemala, y esto ha tenido una incidencia positiva en el desarrollo territorial de estas regiones en términos de seguridad alimentaria y fortalecimiento económico local*, permitió orientar las inquietudes propuestas hacia el sendero correcto de la investigación, y este hecho hace que a continuación se presenten las siguientes conclusiones del trabajo.

- ***La Sierra Sur y Ch'ortí: dos regiones pobres en Latinoamérica***

El trabajo de investigación permite concluir, en primer lugar, que se refuerza el hecho de que las regiones estudiadas tanto en la Sierra Sur de México como el corredor seco ch'ortí en el oriente Guatemala, han sido áreas que se han caracterizado por la pobreza extrema en que viven sus habitantes.

Una conclusión en términos sociodemográficos, es que la población en ambas naciones pertenecen a grupos indígenas, que desafortunadamente no han tenido acceso a educación, manteniendo a gran parte de su población en condición analfabeta y que aunado a prácticas y costumbres inequitativas, agravan la situación de las mujeres, jóvenes y adultos de la tercera edad.

En términos alimenticios, se concluye que un grave problema en las regiones estudiadas ha sido y continúa siendo la falta de alimentos la cual tiene diversos orígenes. En el caso mexicano, se trata de una región agreste, rica en bosques y cordilleras, sin embargo es pobre en cuanto a la fertilidad de sus suelos para los cultivos básicos como el maíz y frijol, por otro lado, la escasez de valles o terrenos en planicies, provoca que los campesinos tengan que cultivar en pendientes lo que además de dificultar el acceso a los predios, esto agrava los procesos de cultivo y cosecha, la escasez de lluvia y la falta de cuerpos de agua complejizan más la situación en la región.

Por su parte en Guatemala, si bien comparten una geografía similar a la sierra sur, las condiciones climáticas también inciden negativamente en la producción de alimentos, pues las tierras en su mayoría son infértiles y debido a las escasas lluvias, también están secas, el cambio climático, de acuerdo con diversos testimonios, es un fenómeno que ha afectado en demasía a los campesinos pues gran parte de las familias de la región dependen de los granos para el autoconsumo. Un factor más que afectó a esta región guatemalteca y que fue la causa para que se implementara el PESA en su carácter de urgencia, fue una ola de hambruna que azotó a la población, afectando principalmente a los niños, esto favoreció positivamente los arreglos institucionales entre diversos organismos internacionales y el gobierno guatemalteco, para hacer acto de presencia y proponer estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de la población más afectada.

Una conclusión más en materia de las condiciones de pobreza en que se encuentra la población estudiada, tiene que ver con los servicios de salud. En ambos escenarios se permite verificar, de acuerdo con los argumentos de los campesinos, que los servicios de salud públicos tanto en México como en Guatemala son de mala calidad. Este hecho afecta negativamente los indicadores de pobreza, que de por si son elevados en ambos casos, comparándose incluso de acuerdo con la FAO, con las regiones más pobres de África. Si se considera que la población de estas regiones es pobre en términos nutricionales y materiales, y si se le añade además que los servicios de salud son ineficientes, se tiene entonces un contexto desolador, donde la oportunidad de llevar una vida sana y saludable es prácticamente imposible.

- ***Fase de operación del PESA***

En relación con la implementación del PESA en México y Guatemala, se encontró que fueron procesos medianamente parecidos en su operación en campo, sin embargo sus orígenes fueron diferentes. Mientras que en Guatemala la FAO lo implementó en el año 2001 como una estrategia urgente para combatir el problema de hambruna, en México, el gobierno federal lo implementa en coordinación con FAO en el año 2002 como una prueba piloto, y en el 2007 como un programa de Alianza para el Campo de la Sagarpa,

esto mediante un convenio con el organismo internacional para atender las zonas rurales con niveles altos y muy altos de marginación.

En relación con las reglas de operación se halló también que no fueron iguales en ambas naciones, en Guatemala los productores no aportaron ningún capital económico para la cubrir el costo del proyecto, así tampoco presentaron títulos de propiedad, ya que se intentó beneficiar a la mayor parte de la población en extrema pobreza. En México por su parte, una de las reglas de operación indica que los productores deben aportar el 10 por ciento del costo total de cada proyecto, y si se trata de un proyecto de cultivo, que requiera de un predio o terreno, deberán contar con títulos de propiedad, al igual que permisos para explotación de recursos hídricos. Ambos escenarios presentan sus ventajas y desventajas, pues por una parte, al no exigir la aportación de una parte proporcional del costo del proyecto, y tampoco exigir títulos de propiedad existe mayor posibilidad de beneficiar a personas en situación grave de pobreza, cubriendo de ese modo uno de los objetivos del programa, la de beneficiar a este sector vulnerable. Sin embargo, por otro lado, y tal como sucedió en algunos casos en Guatemala, muchos proyectos se vinieron abajo por falta de compromiso, y este incumplimiento a decir de los operadores del PESA, se debió principalmente porque no les costó un solo quetzal a los productores, todo fue regalado para ellos.

Por su parte en México, al existir reglas de operación establecidas, de acuerdo con uno de los operadores del PESA en la Sierra Sur, este programa no permite que personas sin recursos económicos accedan a este tipo de beneficios, pues se requiere que cubran un porcentaje del costo total, y si se trata de proyectos de maíz o aguacate, se necesita que tengan títulos de propiedad, habiendo personas que no cuentan ni para adquirir alimentos diariamente. Para los operadores del programa en México es más factible incluir en estos programas a personas que saben que van a cumplir con el pago del proyecto, porque han tenido experiencias de campesinos que llegado los materiales no tienen dinero para pagar y esto afecta negativamente la gestión de la Agencia de Desarrollo Rural, incidiendo incluso en perder el contrato ante la Sagarpa y la FAO.

De este modo se concluye que si bien el diseño del programa advierte que esta política se enfoca a desarrollar las capacidades de las personas en extrema pobreza, las

condiciones reales del sector rural en México advierten que la población más pobre carece de estos requisitos. Muchas personas, sobre todo mujeres y adultos de la tercera edad no cuentan con vivienda propia, ni con propiedades, así tampoco estudios, ni un empleo seguro, entonces ¿de dónde se pretende que estas personas obtengan el recurso y las propiedades para formar parte del PESA? Es una incongruencia que debería ser reconsiderada en el diseño del programa, por lo tanto se concluye que el diseño del programa es excluyente desde su inicio.

- ***Construcción de capacidades técnicas y funcionales***

En relación con la construcción de capacidades técnicas y funcionales, tanto en su escala individual como colectiva, se llega a la conclusión que es un proceso complejo, que requiere de diversos elementos para su concreción.

El elemento primario, para el caso del desarrollo de capacidades de los productores del PESA, es que los involucrados posean experiencia previa en el trabajo campesino, es decir, un conocimiento anticipado para la producción de maíz, cuidado de aves, cultivo de hortalizas, producción de granos y semillas, cuidado de conejos, ganado y abejas, entre otros observados a lo largo del estudio.

Otro aspecto que también es relevante para la generación de capacidades en la escala individual es el acompañamiento cercano de los operadores del PESA a los productores, aquí se encontró que mientras más involucrado y comprometido está el productor en sus proyectos, mejores resultados se observan en cuestión de producción de alimentos y generación de recursos económicos. Por su parte, las capacidades funcionales en la dimensión organizacional, las asociaciones mostraron un empoderamiento efectivo, mismo que se vio reflejado en la capacidad de organización, gestión, mecanismos de producción y comercialización, en este último alcanzando niveles internacionales.

En este sentido, se concluye, de acuerdo a los resultados, que en México el tipo de capacidades desarrolladas de manera eficiente, corresponde sólo a las de nivel técnico, ya que las de carácter organizacional aún no existe evidencia de que se esté desarrollando. Sólo existen algunos comentarios sobre la necesidad de asociarse sobre todo con los productores de miel y aguacate, pero nada concreto ni formal. Los

proyectos más pequeños como las productoras de aves y hortalizas, nunca han considerado el hecho de una posible asociación ni si quiera como proyecto a futuro. Se concluye además, que en Guatemala el desarrollo de capacidades técnicas en los productores individuales se han desarrollado de manera exitosa, encontrando evidencia de una evolución eficiente de capacidades organizacionales, principalmente en los grupos de semilleristas de Jocotán y Olopa.

- ***Impacto en el territorio***

En relación con los efectos de la participación de los productores rurales en el PESA, y a raíz de la capacidades generadas por estas personas, existe evidencia de que hay proyectos que han sido exitosos no sólo por los beneficios que han traído a las personas involucradas, como es el caso de una mayor generación de productos, como el maíz en Guatemala y el aguacate en México, sino porque han tenido una incidencia importante en el territorio, en términos de mejora del paisaje y un mejor aprovechamiento y administración de los recursos naturales. Para el caso del país centroamericano el proyecto de mayor envergadura es sin lugar a dudas el sistema agroforestal kuxur rum, el cual consiste en sembrar plantas del árbol kuxur rum o madre cacao en los terrenos infértiles, y dada las propiedades de esta planta, una vez crecidas, se poda para cubrir el terreno con esta maleza, misma que enriquecerá al suelo, tanto en humedad como en fertilidad, que los volverá aptos para la siembra.

Indiscutiblemente, se tuvo la oportunidad de comprobar mediante la observación participante la eficacia de este sistema, en diversas áreas de la región, lo cual no sólo evidenció un cambio del paisaje sino además, generó beneficios relevantes en términos económicos a la población involucrada. Cabe señalar que el PESA inventó este sistema prácticamente en la región ch'ortí y fue tal el éxito que la idea se implementó a otras regiones rurales pobres de Guatemala e incluso a regiones también marginadas de la vecina república de Honduras.

En relación con el caso mexicano, se encontró que el proyecto que mayor impacto ha tenido en el territorio es sin duda el relacionado con la siembra de aguacate, ya que además de ser el de mayor relevancia económica para los campesinos, es el que mayor

ha impactado en el paisaje territorial, pues a partir de que los productores han comenzado a sembrar estas plantas en sus terrenos, existe un mayor aprovechamiento del espacio, y se ha recuperado una enorme cantidad de suelos que anteriormente estaban abandonados, cambiando el panorama del municipio y sus localidades, pues cada año, más y más personas se encuentran interesadas en sembrar este tipo de frutos, ya que lo consideran ahora como un bien valioso, pues las personas han observado dos factores principales, la primera es que el clima en la región permite que las plantas se desarrollen favorablemente, y la segunda es que este producto ha tenido buena aceptación y gran demanda en el mercado.

*A manera de conclusión...*

Como se alcanza apreciar, las políticas públicas en América Latina responden a un problema de grave atención en la región, como es el problema de la pobreza y dentro de ésta, la inseguridad alimentaria. Desde este tenor, y pese a que autores como Cordera y Cabrera (2005: 111) las denominan de cuarta generación, es posible advertir que el patrón observado es que continúan siendo políticas *neosistémicas* como las denomina Fanfani (1991), esto por la percepción clásica que el Estado tiene sobre la ciudadanía, al considerarlos eternamente pobres.

Ante este escenario, el PESA se ha diseñado como un nuevo modelo de política en donde se intenta enseñar a los sujetos de intervención a desarrollar sus prácticas productivas para mejorar las condiciones precarias en las que se desenvuelven, a través de la generación de capacidades. Sin embargo este programa encuentra una serie de elementos dignos de mencionar, considerando su postura como política asistencial dirigida a los sectores en condición de marginación.

En primer lugar, es factible indicar que no se trata de una política nacional, por lo tanto este dato revela una cierta incapacidad por parte de los gobiernos tanto mexicano como guatemalteco para dar solución a problemas de urgente atención como es el relacionado con la falta de alimentos en las zonas rurales de ambas naciones. Este hecho no sólo pone en evidencia la incapacidad económica para solventar este tipo de programas, sino además, como el caso de Guatemala refleja la incapacidad para operar

una política de esta magnitud, permitiendo no sólo la intervención de la FAO en su operación, sino de otros organismos internacionales como la AECID, lo que demuestra que esta nación centroamericana se encuentra muy lejos de desarrollar un programa tan ambicioso y amplio como el PESA.

Ahora bien, el hecho de que en México el programa sea operado por una instancia nacional, no es sinónimo de calidad operativa, ya que como ha quedado confirmado, las agencias encargadas de ejecutar la política en el territorio, no han logrado desarrollar las capacidades funcionales u organizacionales en los productores a más de 10 años de presencia en la región. Estos factores demuestran que el problema de operación de políticas en América Latina siguen un mismo patrón de ineficiencia, y esto se logra evidenciar más en Guatemala, donde la política tuvo que ser ejecutada por organismos internacionales como la FAO y la AECID para lograr los objetivos propuestos desde su inicio.

En segundo lugar, y considerando que el PESA se desarrolla como una política diferente a otras de carácter asistencial tanto en México como en Guatemala, en el fondo mantiene una raíz de dependencia, pues se perciben matices paternalistas de la política hacia los sujetos de intervención, quienes dependen principalmente de los recursos que ofrece y aporta el estado para el desarrollo de los proyectos productivos. Por otro lado, como una política del estado, el PESA es un programa excluyente, lo que sugiere ser una estrategia con una marcada fragmentación en la redistribución de recursos. Esto trae como consecuencia una deficiente equidad de asignación de beneficios y un quebrantamiento comunitario al beneficiar sólo a algunas personas y a otras no.

En tercer lugar y tomando en consideración los objetivos del programa y algunos resultados alentadores, esta política se implementa como una nueva estrategia de acción, que incorpora en sus objetivos la construcción de capacidades técnicas y funcionales en los campesinos de las diversas regiones rurales en el mundo. Como bien se ha mencionado, si bien la política no ha logrado impactar de manera significativa en los indicadores nacionales de bienestar y superación de la pobreza, es posible afirmar conforme a la evidencia presentada en este estudio, que por lo menos como una política pública, el PESA sí está generando un cambio en las dinámicas de trabajo y percepción

de la sociedad involucrada con relación a este programa y esto se percibe no sólo en los cambios de las dinámicas productivas, sino en el actual acceso sostenible y abundante a alimentos más nutritivos por lo menos en la mayoría de los productores, aunado a la capacidad de diversas organizaciones para comercializar sus productos incluso en el mercado internacional.

Con todo lo anterior, si bien es cierto que el estado tiene en sus manos el fuerte compromiso para generar estrategias de combate a problemas de marginación y pobreza en sus circunscripciones territoriales, es necesario que se trabaje en la reestructuración de la mayoría de los actuales programas cortoplacistas, para que dejen de ser meras estrategias clientelares para acceder y/o mantener el poder, y lograr realmente un diseño que permita potenciar las capacidades en los individuos, hogares y comunidades con la intención de superar la pobreza y alcanzar un verdadero desarrollo territorial.

- ***Prueba de hipótesis***

Por último se advierte que la hipótesis planteada desde sus orígenes se acepta, ya que la evidencia científica permite determinar que el Programa Especial de Seguridad Alimentaria construyó y continua desarrollando capacidades técnicas tanto en México como en Guatemala y capacidades de tipo organizacionales sólo en Guatemala. Además con el desarrollo de estas capacidades en ambos países, las familias participantes realmente están teniendo una seguridad alimentaria, ya que pueden tener acceso a alimentos de forma abundante, sostenible y nutritivos.

***Cuadro 5.1. Matriz de resultados***

	(-)	(Medio)	(+)	México	Guatemala
Capacidades técnicas	(dominio nulo)	(dominio medio)	(dominio alto)	<b>Dominio alto</b>	<b>Dominio alto</b>
Capacidades funcionales	(dominio nulo)	(dominio medio)	(dominio alto)	<b>Dominio nulo</b>	<b>Dominio alto</b>
Incidencia en el territorio	(incidencia nula)	(incidencia media)	(incidencia alta)	<b>Incidencia media</b>	<b>Incidencia alta</b>

**Fuente:** Elaboración propia.


- ***Líneas de investigación o temáticas que se derivan de este trabajo:***

Las posibles líneas de investigación o temas que podrían derivarse a partir de este trabajo se enlistan a continuación, considerando que durante el proceso de investigación tanto documental como en campo, se hallaron tópicos que debido a la premura del tiempo, no se pudieron abordar de manera profunda.

- La construcción de capacidades y trabajo femenino. El caso de las productoras de maíz en Olopa, Guatemala.
- La participación de las mujeres indígenas en los proyectos productivos del PESA en Guatemala.
- Las asociaciones productivas de semilleristas en Jocotán y su incidencia en la política municipal.
- Arreglos institucionales y políticos entre los tres niveles de gobierno para la implementación del PESA en la Sierra Sur de Oaxaca.

## Anexos

### Anexo número 1

	<p style="text-align: center;"><b>Universidad Autónoma de Baja California</b> <i>Doctorado en Estudios del Desarrollo Global</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Instrumento para la recolección de información sobre las capacidades de los beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria en México</b></p>
---	--

#### Objetivo:

*El objetivo de la guía de entrevista es obtener información de primera mano acerca de las capacidades desarrolladas por los beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria en materia de organización, utilización de nuevas tecnologías y aprendizajes para el desarrollo territorial.*

#### Aviso de confidencialidad:

*La información obtenida mediante este cuestionario es de carácter confidencial, por lo cual se garantiza la privacidad de las personas participantes, y que los datos proporcionados serán utilizados únicamente con fines académicos.*

#### Datos de identificación

**Nombre del entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Género:** \_\_\_\_\_ **Edad:** \_\_\_\_\_

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Número de Entrevista:** \_\_\_\_\_

#### I. Antecedentes

1. ¿Cuánto tiempo tiene usted como participante en el PESA?
2. ¿En qué año ingresó al PESA?
3. ¿Había trabajado con programas sociales antes? ¿Podría decir en cuáles?
4. ¿Cómo se enteró del PESA?
5. ¿Por qué decidió participar en el PESA?

#### II. Capacidades organizacionales

##### 2.1 Organizacionales

6. ¿Con que frecuencia se reúnen con el técnico?

7. ¿Con qué frecuencia se reúnen actualmente?
8. ¿Quién convoca a las reuniones? ¿Cómo convocan a las reuniones?
9. ¿Qué temas tocan en las reuniones?
10. ¿Ha recibido capacitación por parte del PESA para organizarse y trabajar en equipo?
11. ¿Existe una mesa directiva? Me podría decir cómo se encuentra conformada.

## 2.2 Acuerdos

12. Ustedes como comunidad ¿Quién toma los acuerdos en el grupo? ¿Cómo participa usted en estas decisiones?
13. ¿Su grupo escribe los acuerdos de las reuniones? ¿Quién da seguimiento a los acuerdos de las reuniones?
14. ¿Existen sanciones en su grupo? ¿De qué tipo?
15. ¿A usted lo ha sancionado el grupo o la ADR? ¿De qué manera?

## 2.3 Administración de recursos

16. Ustedes como productores ¿aportaron un capital económico para ingresar al PESA? ¿Cuánto aportó cada uno?
17. Como grupo ¿Dispone de un capital social para gastos imprevistos?
18. ¿Los productores están de acuerdo en la forma en que se utilizan los recursos de la organización?
19. ¿Me podría indicar en qué se destinan los recursos de la organización?

## 2.4 Superación de obstáculos organizacionales

20. ¿Cuáles son los principales obstáculos que ha enfrentado el grupo?
21. ¿Cómo han superado estos obstáculos?
22. ¿han recibido capacitación para trabajar en equipo en el último año por otra institución u organismo?

## 2.5 Comercialización

23. ¿Recibieron capacitación en materia de comercialización y venta de sus productos?
24. ¿Qué temas le enseñaron? ¿podría mencionar algunos ejemplos?
25. ¿Cómo contactaron a sus compradores?
26. ¿Ha sido difícil encontrar compradores para sus productos? ¿qué estrategias han utilizado para localizar a los compradores?
27. ¿Aproximadamente cuántos compradores tiene? ¿el número de compradores ha ido en aumento o ha disminuido?
28. ¿Su producto tiene competencia? ¿Cómo le han hecho para posicionarse en el mercado?

## III. Capacidades individuales

### 3.1 Capacidades técnicas

29. ¿Usted ya producía antes del PESA? ¿qué producía?

30. ¿Recibió capacitación para producir su producto por parte del PESA?
31. ¿Recuerda qué temas le enseñaron? ¿Ha puesto en práctica esos conocimientos? ¿de qué manera?
32. ¿Dispone de material informativo de las capacitaciones que les han brindado?
33. ¿Considera que usted ya aprendió cosas que podría enseñarle a otros productores?
34. ¿Posee alguna maquinaria que haya sido adquirido con el PESA y que sea común para todos los productores? ¿Los productores saben utilizar la maquinaria? ¿Podría explicarme el uso de cada una de ellas?

#### **IV. Seguridad alimentaria**

##### *4.1 Disposición de recursos económicos*

35. ¿Genera ya recursos económicos ahora que es productor?
36. ¿Compra más cosas ahora que tiene en marcha su proyecto?

##### *4.2 Disposición de alimentos en el hogar*


37. ¿Dispone de mayor cantidad de alimentos en su hogar?
38. ¿Con qué periodicidad compra alimentos ahora?
39. ¿Ha mejorado su alimentación?
40. ¿Qué alimentos consume ahora que antes no consumía?
41. ¿Las familias gozan de mejor salud ahora que forman parte del PESA?

#### **V. Cambio en las dinámicas locales**

##### *5.1 Cambio de dinámicas*

42. ¿Ha cambiado su forma de trabajar a partir de su participación en el PESA? En comparación a cómo trabajaba antes.
43. ¿Cosecha más producto a partir de que participa en el PESA? En comparación a lo que cosechaba antes.
44. ¿Aprovecha más su terreno ahora? En comparación a cómo lo aprovechaba antes de participar en el PESA.
45. ¿Los talleres y pláticas brindadas por el PESA le sirvieron para mejorar como persona y como productor?
46. ¿Cuál fue la plática o taller que más le sirvió para mejorar como persona y como productor?
47. ¿Considera realmente que su familia se ha beneficiado gracias al PESA o todo lo contrario?
48. ¿Me podría mencionar cuáles considera que han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado la comunidad? Enumere todos.
49. FINALMENTE, de acuerdo a su percepción y experiencia con el programa PESA, dígame, cuál es su opinión sobre el PESA.

## Anexo número 2

	<p style="text-align: center;"><b>Universidad Autónoma de Baja California</b> <i>Doctorado en Estudios del Desarrollo Global</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Instrumento para la recolección de información sobre las capacidades de los beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria en Guatemala</b></p>
---	---

### Objetivo:

*El objetivo de la guía de entrevista es obtener información de primera mano acerca de las capacidades desarrolladas por los beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria en materia de organización, utilización de nuevas tecnologías y aprendizajes para el desarrollo territorial.*

### Aviso de confidencialidad:

*La información obtenida mediante este cuestionario es de carácter confidencial, por lo cual se garantiza la privacidad de las personas participantes, y que los datos proporcionados serán utilizados únicamente con fines académicos.*

### Datos de identificación

**Nombre del entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Género:** \_\_\_\_\_ **Edad:** \_\_\_\_\_

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Número de Entrevista:** \_\_\_\_\_

### Guía de entrevista

#### VI. Antecedentes

1. ¿Cuánto tiempo tiene usted como miembro de esta asociación o siendo socio?
2. ¿Había estado en una organización o asociación anteriormente? ¿Podría mencionar en cuáles?
3. ¿En qué año se creó el grupo?
4. ¿Por qué decidieron asociarse? ¿Cuál fue la finalidad?
5. ¿Había trabajado con programas sociales antes? ¿Podría decir en cuáles?
6. ¿Cómo se enteró del PESA?
7. ¿Por qué decidió participar en el PESA?
8. ¿Cuántos miembros tiene la Asociación?
9. ¿Cuántas personas iniciaron? ¿Se mantiene el mismo número de personas? ¿Por qué se salieron las personas?
10. ¿Me podría decir cómo considera usted que trabajaron con el PESA?

11. ¿Cada cuánto tiempo se reunían con el personal del PESA o los ingenieros?
12. ¿Recuerda usted cuánto tiempo duraban las reuniones con los ingenieros del PESA?

## **VII. Capacidades individuales**

### *3.1 Capacidades técnicas*

13. ¿Los integrantes de la asociación ya sembraban antes del PESA? ¿qué sembraban?
14. ¿Recibieron capacitación para sembrar su producto por parte del PESA?
15. ¿Recuerda qué temas les enseñaron? ¿Pusieron en práctica esos conocimientos? ¿de qué manera?
16. ¿Cambiaron sus técnicas de producción a partir de su participación en el PESA?
17. ¿Considera que mejoró el proceso de siembra?
18. ¿Poseen alguna maquinaria que haya sido adquirido con el PESA?
19. ¿Los socios saben utilizar la maquinaria? ¿Podría explicarme el uso de cada una de ellas?

## **VIII. Capacidades funcionales**

### *2.1 Organizacionales*

20. ¿Recibieron capacitación por parte del PESA para organizarse y trabajar en equipo?
21. ¿Recuerda qué temas les enseñaron? ¿Podría mencionar algunos de los temas que recuerde?  
Kuxur rum madre cacao “tierra humeda”
22. ¿Las capacitaciones en materia de organización y trabajo en equipo se las brindaron antes o después de asociarse?
23. ¿Una vez que se fue el PESA tuvieron problemas para trabajar solos?
24. ¿Con qué frecuencia se reúnen actualmente?
25. Las reuniones en el último año ¿ha ido aumentando o disminuyendo con el tiempo?
26. ¿Quién convoca a las reuniones? ¿Cómo convocan a las reuniones?
27. ¿Qué temas tocan en las reuniones?
28. ¿Existe una mesa directiva? Me podría decir cómo se encuentra conformada.
29. ¿Se siente parte del grupo?

### *2.2 Acuerdos*

30. ¿Quién toma los acuerdos en el grupo?
31. ¿Cómo participa usted en estas decisiones?
32. ¿Su grupo escribe los acuerdos de las reuniones? ¿Quién da seguimiento a los acuerdos de las reuniones?
33. ¿Existen sanciones en su grupo? ¿De qué tipo?
34. ¿A usted lo han sancionado en la organización? ¿De qué manera?

### *2.3 Administración de recursos*

35. ¿Los socios aportaron un capital económico para ingresar a la organización? ¿Cuánto aportó cada uno?
36. ¿Dispone el grupo de un capital social para gastos imprevistos?
37. ¿Los socios están de acuerdo en la forma en que se utilizan los recursos de la organización?
38. ¿Me podría indicar en qué se destinan los recursos de la organización?

### *2.4 Superación de obstáculos organizacionales*

39. ¿Cuáles son los principales obstáculos que ha enfrentado la organización?

40. ¿Cómo han superado estos obstáculos?
41. ¿han recibido capacitación para trabajar en equipo en el último año por otra institución u organismo?

## 2.5 Comercialización

42. ¿Recibieron capacitación en materia de comercialización y venta de sus productos?
43. ¿Qué temas le enseñaron? ¿podría mencionar algunos ejemplos?
44. ¿Cómo contactaron a sus compradores?
45. ¿Ha sido difícil encontrar compradores para sus productos? ¿qué estrategias han utilizado para localizar a los compradores?
46. ¿Aproximadamente cuántos compradores tienen? ¿el número de compradores ha ido en aumento o ha disminuido?
47. ¿Su producto tiene competencia? ¿Cómo le han hecho para posicionarse en el mercado?

## IX. Seguridad alimentaria

### 4.1 Disposición de recursos económicos

48. ¿Dispone de más recursos económicos ahora que es productor y socio de la organización?
49. ¿Compra más cosas ahora que forma parte de la organización?

### 4.2 Disposición de alimentos en el hogar


50. ¿Dispone de mayor cantidad de alimentos en su hogar?
51. ¿Con qué periodicidad compra alimentos ahora?
52. ¿Ha mejorado su alimentación?
53. ¿Qué alimentos consume ahora que antes no consumía?
54. ¿Las familias gozan de mejor salud ahora que forman parte de la asociación que antes del PESA?

## X. Cambio en las dinámicas locales

### 5.1 Cambio de dinámicas

55. ¿Ha cambiado su forma de trabajar a partir de su participación en el PESA? En comparación a cómo trabajaba antes.
  56. ¿Cosecha más producto a partir de que participa en el PESA? En comparación a lo que cosechaba antes.
  57. ¿Aprovecha más su terreno ahora? En comparación a cómo lo aprovechaba antes de participar en el PESA.
  58. ¿Los talleres y pláticas brindadas por el PESA le sirvieron para mejorar como persona y como productor?
  59. ¿Cuál fue la plática o taller que más le sirvió para mejorar como persona y como productor?
  60. ¿Considera realmente que su familia se ha beneficiado gracias al PESA o todo lo contrario?
  61. ¿Me podría mencionar cuáles considera que han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado Jocotán? Enumere todos.
  62. ¿Las actividades o proyectos del PESA y del grupo han ayudado a reducir estos problemas?
- FINALMENTE, de acuerdo a su percepción y experiencia con el programa PESA, dígame, cuál es su opinión sobre el PESA.

### Anexo número 3

	<p style="text-align: center;"><b>Universidad Autónoma de Baja California</b> <i>Doctorado en Estudios del Desarrollo Global</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Instrumento para la recolección de información sobre la operación del PESA en Guatemala</b></p>
---	--

**Objetivo:**

*El objetivo de la guía de entrevista es obtener información de primera mano acerca sobre la operación del programa PESA en Guatemala.*

**Aviso de confidencialidad:**

*La información obtenida mediante este cuestionario es de carácter confidencial, por lo cual se garantiza la privacidad de las personas participantes, y que los datos proporcionados serán utilizados únicamente con fines académicos.*

**Datos de identificación**

**Nombre del entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Género:** \_\_\_\_\_ **Edad:** \_\_\_\_\_

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Número de Entrevista:** \_\_\_\_\_

**Capacidades organizativas**

*Antecedentes*

1. ¿Cómo fue la llegada del PESA a la región de Chiquimula y en particular Jocotán y Olopa? ¿Qué actores se involucraron? ¿Cómo se encontraba la comunidad en ese momento? ¿Cuáles eran sus principales problemas socioeconómicos?
2. ¿Cómo fue el involucramiento de las autoridades municipales en el momento? ¿Hubo apertura o resistencia?
3. ¿Qué opina usted sobre la respuesta de la gente respecto al PESA? ¿Hubo respuesta o rechazo?
4. ¿Cuál es el perfil socioeconómico promedio de los productores? (Edad, sexo, escolaridad, estado civil).

*Asociación*

5. ¿Cuál es su opinión respecto al trabajo colectivo? ¿Se logró organizar a la gente para trabajar en organizaciones?
6. ¿Cuáles son los principales casos que recuerda en dónde hubo una mejor organización y éxito en el trabajo?
7. ¿Hubieron casos de resistencia o problemas locales que impidieron el seguimiento del proyecto PESA?

#### *Capacitaciones*

8. ¿Qué tipo de capacitaciones se les brindó a las personas?
9. ¿Quién brindaba las capacitaciones? ¿venía gente especializada de fuera? ¿De qué lugares?
10. ¿Qué estrategias se llevaron a cabo para que las capacitaciones fueran exitosas? ¿tenían un plan de trabajo?
11. ¿Cuál fue el grado de participación de las personas en los talleres o capacitaciones? ¿Se involucraron?
12. ¿Dónde se llevaban a cabo los talleres o capacitaciones? ¿en la comunidad o en Chiquimula?
13. ¿Con qué periodicidad les brindaban capacitación? ¿Los evaluaban?
14. ¿Considera que mejoraron las capacidades productivas de las personas a partir de estas capacitaciones? ¿En qué forma se podría reflejar este conocimiento?

#### *La mancomunidad*

15. ¿En qué año se formó la mancomunidad?
16. ¿Cuáles fueron los principales motivos?
17. ¿Qué municipios conforman la mancomunidad?
18. ¿cuáles son las principales actividades de la mancomunidad?

### **Variable: Desarrollo territorial**

#### *Fortalecimiento económico*

19. ¿Considera que mejoró la economía de las familias que participaron en el PESA?
20. ¿Existe una red entre asociaciones?
21. ¿En qué consistió el PESA mercado?
22. ¿Desde su perspectiva, cree que ha mejorado la situación económica de la región a partir del PESA? ¿existe una transformación en las dinámicas de comercialización a partir del PESA? ¿en dónde venden sus productos?

#### *Seguridad alimentaria*

23. ¿Considera que existe una mayor disponibilidad de alimentos de calidad?
  24. ¿Considera que la alimentación de las familias mejoró con el PESA?
- ¿Cuál es su perspectiva sobre la seguridad alimentaria en la región de Chiquimula actualmente? ¿Existen aún problemas graves de alimentación?

## Fuentes

Abranches, H. et al. (1994). *Política social e combate a pobreza*. Ed. Jorge Zahar: Rio de Janeiro.

Adelantado, J. (2008). Las políticas sociales. *Creación de materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa*. Universidad de Salamanca: Salamanca. [En línea]. Recuperado de: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Elstudiodelapolitica.html>

Adizes, I. (1977). *Autogestión: La práctica yugoslava*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.

Aguilar, LF (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.

Aguilar, LF. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F. y Garza, V. (2009). *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa: Ciudad de México.

Altimir, O. (1981). La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos. *Revista de la CEPAL*. CEPAL: Santiago.

Alvarado, WR. (2010). La pobreza en Guatemala. En *II seminario internacional de política social: Transferencias condicionadas como estrategia para reducir la pobreza. Lecciones aprendidas en América Latina*. Universidad Rafael Landívar- Konrad Adenauer Stiftung: Guatemala.

Atria, R. Et al. Comp. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL: Santiago.

Ayllón, B. (2007). La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Carta internacional 2*.

Banco Mundial. (2013). Guatemala: en 44% de los municipios rurales, tres de cada cuatro personas viven en pobreza. *Comunicado de prensa*. [En línea]. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/30/mapa-de-pobreza>

Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Cepal: Santiago.

Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*. Cepal: Santiago.

Bonilla, M. B. Et al. (2013). La diversidad hortícola para la seguridad alimentaria en municipios marginados del estado de Puebla. *Ra Ximhai*. 9(2):151-163.

Bourguignon, F. y Chakravarty, L. (2003). “The measurement of multidimensional poverty” en *Journal of Economic Inequality*, Vol. 1, No 1.

- Buarque, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA): Recife.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales: Madrid.
- Camacho, Z. (2007). México. Desastre en el combate a la pobreza. *Red Voltaire*. 8 de febrero de 2007. [En línea]. Recuperado de: <http://www.voltairenet.org/article145154.html>
- Campaña, P. (1992). La perspectiva de género en el desarrollo rural de América Latina. *Género en el Desarrollo Rural Sostenible, una propuesta a un nuevo paradigma*. Centro Internacional de Desarrollo Rural.
- Carazo, M. PC. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & gestión*. Universidad del Norte: Colombia.
- Cardozo B. M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. Porrúa: México.
- Carrasco, T. (1999). Los productores del campo en Oaxaca. *Alteridades*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAM-U-I). México. 9(17): 95-104.
- Castillo, R. B. et al. (2001). La participación de la mujer en el programa huertos familiares de traspatio en el estado de Tlaxcala. *La participación de la mujer en el desarrollo rural*. Universidad Autónoma de Tlaxcala: Tlaxcala. Pp. 79- 112.
- Cecchini. S y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas: Santiago. Junio de 2011. 220 p.
- CEPAL- CELADE, (2005). América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025. *Boletín demográfico*. CEPAL: Santiago.
- CEPAL- FAO. (2014). *Perspectiva de la Agricultura y del Desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. Resumen Ejecutivo*. CEPAL-FAO- IICA: Santiago. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/019/i3702s/i3702s.pdf>
- CEPAL. (2002). *Globalización y Desarrollo*. Cepal: Santiago.
- Cernea, M. (1983). A Social Methodology for Community Participation in Local Investments. The Experience of Mexico's PIDER Program. *The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank: Washington, D.C, núm. 598.
- Cimadamore A. y Donato, M. (2013). Introducción. En Aguilar S., A. et al (2013). *La construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe: perspectivas, alternativas y críticas*. CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing Social Policy. Sociological Perspectives on Contemporary Social Policy*. Open University Press: Londres.

CONAPO. (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. Conapo. [En línea]. Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio)

Coneval. (2012). *Medición de la pobreza*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

Coraggio, JL. (2004). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local. En González, B. I. Comp. (2004). *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. CENOC: Buenos Aires.

Cordera, R, y Cabrera, CJ (2005). *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. UNAM: México.

Corona, M. B. (2000). Género, empoderamiento y sustentabilidad: una experiencia de microempresa artesanal de mujeres indígenas. *Género y medio ambiente en México. Una antología*. UNAM- Red Género, Sociedad y Medio Ambiente. [En línea]. Recuperado de: [http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Genero%20y%20medio%20ambiente\\_0.pdf#page=109](http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Genero%20y%20medio%20ambiente_0.pdf#page=109)

Correia de Andrade, M. (1996). Territorialidad es, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *Territorio, globalizaçao e fragmentação*. Hucitec: São Paulo.

De la Rosa, M. (1990). ¿Qué es la autogestión? *Serie: Educación para la democracia*. INEA: Mexicali.

Deaton, A. (1997). *The analysis of household surveys: a microeconometrics approach to development policy*. Johns Hopkins University Press: Baltimore, Maryland.

DOF. (2016). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación: México.

Dye, T. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hal: Englewood Cliffs.

Dye, T.R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

Echeverry, P. R. y Echeverry P. AM. (2009). “El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural”. *Seminario Institucional Agropecuario y Rural*. FAO: Santiago.

Elizalde, H. A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Vol. 29. United Nations Publications.

Faiguenbaum, S. (2013). Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina. En Faiguenbaum, S., C. Ortega y Soto Baquero F. Coord. (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago, FAO: Chile.

Fanfani T. E. (1991). Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo. En: Isuani E., Lo Vuolo R. y Fanfani. E. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Niño y Dávila.

FAO *et al.* (2007). *Manual de Campo. Planeación Comunitaria Participativa PESA-México*. FAO- PESA- SAGARPA: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL449.pdf>

FAO. (2003). Estrategia de información del PESA ampliado. *Folleto*. FAO- AECID: Ciudad de Guatemala. [En línea]. Recuperado de: [http://www.fao.org/docs/eims/upload/5163/Folleto\\_gua.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/5163/Folleto_gua.pdf)

FAO. (2005). *Progresos realizados desde la Cumbre Mundial de la Alimentación*. [En línea]. Recuperado de: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

FAO. (2007). *El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Marco Estratégico Regional de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica*. FAO: Centroamérica.

FAO. (2008). *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso*. FAO- Banco Mundial: Roma. [En línea]. Recuperado de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/k3622s/k3622s00.pdf>

FAO. (2010). Estrategia institucional sobre el desarrollo de la capacidad. *Nota de acompañamiento a la atención del Comité del Programa del 104.º período de sesiones*, PC 104/3, agosto.

FAO. (2014). *Hambre de saber, saber de hambre. Los programas pesa de Centroamérica: quince años de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional*. FAO: Centroamérica.

FAO. (2015). Resumen del proyecto. *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica*, consultado el 08 de marzo de 2015, [En línea]. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/resumen-del-proyecto/es/>

FAO. (2015b). *Enhancing FAO's Practices for Supporting Capacity Development of Member Countries Learning. Module 1. Capacity Development*. FAO: Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i1998e.pdf>

FAO. (2016, 05 17). *Aniversario PESA Chiapas Nuevo Progreso, La Trinidad, Chiapas*. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=wKa8X7HyntI>

FAO. (2016a). Participación campesina para una agricultura sostenible en América Latina. *Depósito de documentos de la FAO*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/003/T3666S/t3666s04.htm>

FAO. (2016b). Programas y proyectos. *Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/americas/programas-y-proyectos/es/>

FAO. (2017). *Plataforma de Territorios Inteligentes*. FAO. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial/es/>

FAO. (2017b). *Fortalecimiento de capacidades*. FAO. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/capacity-development/our-vision/es/>

FAO. (2017c). Tierras estériles se vuelven fértiles. Sistemas Agroforestales Kuxur Rum. *Historias de Éxito*. FAO: [En línea]. Recuperado de: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/historias-de-exito/historia-de-exito-10/es/>

FAO. (2017d). Buenas prácticas de Sistemas Agroforestales - El Sistema Kuxur Rum en Guatemala para fortalecer la resiliencia a la época de canícula en la Región de Ch'ortí, Guatemala. *Technologies and practices for small agricultural producers*. FAO. [En línea]. Recuperado de: <http://teca.fao.org/read/8633>

Fernández, S. P. (2017). Trampa de la pobreza. *Expansión*. Unidad Editorial Información Económica S.L.: Madrid. [En línea]. Recuperado de: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/trampa-de-la-pobreza.html>

Flores, H. A. y Demo, T. C. (2003). ¿Diálogo con el Banco Mundial? Reflexiones en torno del desarrollo sustentable. *Género y medio ambiente*. Plaza y Valdez: México.

Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina *Revista de la CEPAL*. CEPAL: Santiago.

Friedman, J. (1992). Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo, *EURE*, vol. 18, N° 55. Noviembre. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago.

Galeon. (2016). *Sierra Sur*. [En línea]. Recuperado de: <http://galeon.com/oaxaca2009/proyectos/SIERRASUR.HTML>

Gallardo, C. (2014). Se hace camino al andar: la experiencia de los Programa Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en la lucha contra el hambre en Centroamérica. En FAO. *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. FAO.

Garza, M. A. (1994). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de Ciencias Sociales*. El Colegio de México: México.

Gobierno de Guatemala. (2008). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Guatemala*. [En línea]. Recuperado de: [http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley\\_de-SAN.pdf](http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.pdf)

Gobierno de Guatemala. (2016). *Fortalecimiento Organizativo Legal a MIPYMEs que conforman la cadena de valor de frijol en los departamentos de Chquimula, Jutiapa y Jalapa*. Ministerio de Economía: Ciudad de Guatemala

Gordillo de Anda, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la*

CEPAL. CEPAL: Santiago. No. 83, agosto, Pp. 71- 84.

Guru. (2016). Artesanas y emprendedoras chapinas. *Cultura*. Portal de negocios Guru. [En línea]. Recuperado de: <https://www.ciudadguru.com.gt/guru-cultura/asoacion-amo-2517>

Herrera, F. y Torres, O. F. (2008). Instituciones, política y desarrollo: El caso del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en la Montaña de Guerrero, *Espacios Públicos*, febrero, año/vol. 11, número 021, Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca. Pp. 168- 185.

Hirschman, AO. (1958). *Strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven.

Hobhouse, LT, Gerald C. W. y Ginsberg, M. (2013). *The Material Culture and Social Institutions of the Simpler Peoples (Routledge Revivals): An Essay in Correlation*. Routledge.

Hobhouse, LT. (2010). *Social development: its nature and conditions*. Routledge.

Holsti, K. J. (1995). *International politics: a framework for analysis*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs. [En línea]. Recuperado de: [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15356/original/The\\_Capability\\_Approach.\\_A\\_Theoretical\\_Survey.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15356/original/The_Capability_Approach._A_Theoretical_Survey.pdf)

INAFED. (2010a). San Jerónimo Coatlán. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. INAFED: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20159a.html>

INAFED. (2010b). Santa Lucía Miahuatlán. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. INAFED: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20391a.html>

INAFED. (2010c). Santo Tomás Tamazulapan. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. INAFED: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20533a.html>

INAFED. (2016). *Sistema Nacional de Información Municipal*. INAFED: Ciudad de México.

INE. (2002). Estimaciones y proyecciones de población. *IX Censo de población y VI de habitación*. Gobierno de Guatemala: Guatemala.

INE. (2011). *IX Censo de población y VI de habitación*. Gobierno de Guatemala: Guatemala.

INE. (2014). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Gobierno de Guatemala: Guatemala.

INEGI. (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*.

INEGI. (2017). *Glosario. Pobreza extrema*. INEGI. [En línea]. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/glosario/default.aspx?t=mhog24&e=00&i=>

Jaramillo, C. MC. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*. El Colegio de Sonora. [En línea]. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf>

Lahera, P. E. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas*. FCE: Santiago.

Levy, S. (1994). La pobreza en México. En Félix Vélez (Comp.). *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, ITAM- El trimestre económico. Fondo de Cultura Económica: México.

López, E. S. (1988). *Economía campesina y circulación de recursos: estrategias múltiples de adaptación en la comarca lagunera*. Tesis. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.

López, E. S., (2006). Pobreza y políticas de género en México: Rescatar el género de la trampa de la pobreza. En López, Estrada Silvia y Gerardo Ordoñez Barba, *Pobreza, familia y políticas de género*. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana. Pp. 66- 82.

López, E. S., y Ordoñez, B. G. (2006). *Pobreza, familia y políticas de género*. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.

López, G. AC. (2014). *Política social, trabajo y género. El caso de las mujeres indígenas en el PESA en Santa Lucía Miahuatlán*. Tesis. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.

López, G. AC. (2016). La institucionalización del programa PESA en las agendas del gobierno de Honduras. *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. Universidad de Málaga: Málaga. [En línea]. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/oidles/20/pesa.html>

Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*.

Madera, J. (2000). *Estrategias de sobrevivencia y economía campesina ante el neoliberalismo. El trabajo familiar en la producción de tabaco en Nayarit, 1990-1999*. Tesis. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.

MAGA. (2014). *Guía Técnica del Extensionista Rural*. Gobierno de Guatemala: Ciudad de Guatemala.

Mancomunidad Copán Ch'ortí. (2017). Banco de semillas de maíz y frijol. Una alternativa de producción sostenible de la region ch'ortí. Mancomunidad Copan Ch'orti'. [En línea]. Recuperado de: <http://www.copanchorti.org/bancos-de-semillas-de-maiz-y-frijol-una-alternativa-de-produccion-sostenible-en-la-region-chorti/>

Martín, I. (2005). En busca del desarrollo. Modelos económicos en los países árabes. "Mediterráneo, el mar que une y separa". *Vanguardia Dossier*. Madrid.

- Martínez F., et al. (2014). Pobreza y políticas de desarrollo rural en México. *Estudios sociales*, enero-junio, Vol. XXII, No. 43.
- Martínez, R. y Fernández, A. (2009). El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. *Documento de Proyecto*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Massey, D. B. (1995). *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production*. Routledge: Nueva York.
- Matus, C. (1983). *Planeación normativa y planeación situacional*, El Trimestre Económico, vol. especial aniversario, N° 50.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France: Paris.
- Meza, A. et al (2002). Progresos y empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas. *Papeles de Población*. Nueva Época: México. Año 8, enero-marzo.
- Monterroso, O. (2009). Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. *Revista de la CEPAL*. CEPAL: Santiago. No. 97. Abril.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. GEDISA Editores: Barcelona.
- Municipalidad de Jocotán. (2011). *Plan de Desarrollo Municipal de Jocotán*. SEGEPLAN: Guatemala.
- Municipalidad de Olopa. (2011). *Plan de Desarrollo Municipal de Olopa*. SEGEPLAN: Guatemala.
- Murgulaldy, C. Et al. (2017). Empoderamiento. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco: Bilbao. [En línea]. Recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities*. Harvard University Press: Cambridge.
- OMS. (2017). *Constitución de la OMS: Principios*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.who.int/about/mission/es/>
- ONU. (2000). Cumbres mundiales sobre la alimentación. NU. Centro de información. En línea. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/cumbrealimento.htm>

ONU. (2000a). Declaración del milenio. NU. [En línea]. Recuperado de: <http://www.un.org/es/development/devagenda/millennium.shtml>

ONU. (2004). “PNUD: Primordial equilibrar los niveles de desarrollo humano entre los municipios de México. Naciones Unidas: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: [http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04088desarrollo\\_humano.htm](http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04088desarrollo_humano.htm)

ONU. (2009). *Objetivos del Milenio. Informe 2009*. Naciones Unidas: Nueva York.

Ordóñez, B. G. (2000). Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México. En Valencia, L. (coord.). *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, Amaroma Ediciones: México.

Orozco, M. (2009). Perspectiva educativa de las mujeres en la Sierra Sur de Oaxaca. En Luna A. C. *Género, Sociedad y Cultura. Análisis multidisciplinario de las dinámicas socioeconómicas, históricas, culturales y psicológicas de las mujeres en la Sierra Sur Oaxaqueña*. Grupo Eumed.net: Málaga.

Paz, J. A., (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. CLACSO: Buenos Aires.

Pliago, F. (1996) Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés: Ciudad de México.

PNUD. (2005). *Informe de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. PNUD: Nueva York.

Pradham, M. y Ravallion, M. (1998). *Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare*. Development Research Group-World Bank: Washington DC. Working Paper N° 2011.

RAE. (2017). Diccionario de la lengua española. Madrid: Real Academia Española. [En línea]. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=SAioE8p>

Ramírez, E. y D. Cilia, (2007). Rezago en la Sierra Zapoteca. *Contralinea. Periodismo de investigación*. Corporativo Internacional de Medios de Comunicación S.A. de C.V. Segunda quincena, septiembre. [En línea]. Recuperado de: [http://contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre2/htm/rezago\\_Sierra\\_Zapoteca.htm](http://contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre2/htm/rezago_Sierra_Zapoteca.htm)

Ravallion, M. (1999). Las líneas de pobreza en la teoría y la práctica, *Taller Regional Mecovi*. Buenos Aires.

Real Academia Española (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. [En línea]. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=TStddr0>

Rello, F. Coord. (1990). *Las organizaciones de los productores rurales en México*. UNAM: México.

- Restrepo, G. (1994). El Concepto y Alcance de la Gestión Tecnológica. Universidad de Antioquia. [En línea]. Recuperado de: [http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo\\_r/concepto.html](http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo_r/concepto.html)
- Robeyns, I. (2005). *The capability approach: a theoretical survey*. Journal of human development. United Nations Development Programme
- Rodríguez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* CEPAL: Santiago de Chile.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*.
- Rowlands, J. (1997) Power and empowerment. *Questioning empowerment: Working with women in Honduras*. Oxfam.
- Rowntree BS. (1951). *Poverty and the Welfare State*. Longmans: Londres.
- Ruíz, M. E. (2011). Un breve recorrido bibliográfico por la historia de los pueblos zapotecos de Oaxaca. *Dimensión Antropológica*. vol. 52, mayo- agosto, 2011, pp. 57- 80. [En línea]. Recuperado de: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=6916>
- Sagarpa. (2011). *Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>
- Sagarpa. (2015). ¿Qué es el PESA y cuál es su Objetivo? *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx>
- Salgado, L. LH. (2010). *Autogestión comunitaria en programas de desarrollo social, Comunidad Diferente en Nuevo León y Baja California 2008- 2010*. Tesis. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana. 347 p.
- Samper, A. y Franco, A. (1967). Panorama de la agricultura en América Latina. En Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. *Las ciencias agrícolas en América Latina. progreso y futuro*. IICA y ALAF: San José de Costa Rica.
- Santos, M. y E. Mendoza. (2009). El mercado tradicional de Miahuatlán de Porfirio Díaz y la participación de las mujeres. En: Luna, A. (coord.). *Género, sociedad y cultura. Análisis multidisciplinario de las dinámicas socioeconómicas, históricas, culturales y psicológicas de las mujeres en la Sierra Sur Oaxaqueña*. 106 p.
- Schejtman, A. y Ramírez E. (2004). Desarrollo Territorial Rural: aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina. Fondo Minka de Chorlaví, Santiago de Chile.
- Schteingart, M. (1991). Autogestión urbana y derechos ciudadanos. *Nueva Sociedad*. Núm. 114, julio-agosto, pp. 133-142, [En línea]. Recuperado de: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2019\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2019_1.pdf)
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland. (Reimpreso

- en Oxford University Press: Delhi. 1999).
- Sen, A. (1987). *The Standard of Living*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Sen, A. (1989). Development as capability expansion. En Sakiko Fukuda-Parr y Shiva, K. AK. edits., *Readings in Human Development*, 2da ed. 2005. Oxford University Press: New Delhi.
- Sen, A. (1992a). *Inequality Reexamined*. United States, Oxford University Press. (Traducción de A. Bravo y P. Schwartz *Nuevo examen de la desigualdad*. Primera reimpression, Alianza, 2000: Madrid).
- Sen, A. (1992b). *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. *Comercio Exterior*. Eumed.net [En línea]. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta: Bogotá.
- SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional GT). (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. SESAN: Guatemala.
- Sociedad en Movimiento. (2009). Poder y empoderamiento de la Sociedad Civil. *Revista Nueva Visión Social Demócrata*. FUSDA: México. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fusda.org/Revista16/Revista16POERYEMPODEAMIENTODELASOCIEDADCIVIL.pdf>
- Sommano, F. (2012). De por qué los mexicanos se asocian y participan en organizaciones civiles. *Foro Internacional*. Vol. LII, núm. 4, pp. 885- 909.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tamayo S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*. Alianza Editorial: Madrid.
- Thoenig, JC. (1998). Politiques publiques et action publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5, 2: 295-314.
- Thoenig, J.C. (1998). Politiques publiques et action publique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5, 2: 295-314.
- Thomson, A., y Metz, M. (1999). Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria. *Manual de capacitación*. FAO: Roma.
- Titmuss, RM. (1974). *Social policy*. Allen & Unwin: London:
- Touraine, A. (1973). *Production de la société*. Éditions du Seuil: Paris.
- Touraine, A. (1988). *Return of the Actor Social Theory in Postindustrial Society*.
- Townsend, P. (1974). Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living.

En Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*. Cambridge University Press: Cambridge.

Unesco. (2011). La UNESCO y la educación. Toda persona tiene derecho a la educación. Unesco: París.

Urquijo, A. MJ. (2014). La teoría de las capacidades de Amartya Sen. *Edetania*. Universidad Católica de Valencia: Valencia. No. 46, diciembre.

Valle, G. LM. (2015). *Evaluación de la disponibilidad de acceso a alimentos para la seguridad alimentaria y nutricional para las familias del área rural del municipio de Olopa, departamento de Chiquimula. 2015*. Tesis. Centro Universitario de Oriente: Chiquimula.

Vázquez- Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor.

Vigepi (Coordinación Nacional de Vigilancia Epidemiológica). (2009). *Memorias de labores de la vigilancia y control epidemiológica*. Coordinación Nacional de Vigilancia Epidemiológica- Área de Salud de Chiquimula: Chiquimula.

Yin, R. (1981). The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*.

Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*. Toluca, Vol. 14, Núm. 14, octubre- diciembre, 127- 139.

El autor es Egresado del programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global de la Universidad Autónoma de Baja California. Ha realizado estudios de Maestría en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte, cuenta con una Especialidad en Competencias Docentes por la Universidad Pedagógica Nacional y estudios de Licenciatura en Administración Municipal por la Universidad de la Sierra Sur de Oaxaca. Ha laborado como subdirector administrativo en el EMSaD Número 15 del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca (CECYTEO), y ha colaborado como coordinador municipal de programas federales en diversos municipios de Oaxaca.

Correo electrónico:  
arturocezar@gmail.com

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

Forma de citar:

López, G. AC. (2017). *El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, una estrategia global para la construcción de capacidades técnicas y funcionales de los productores en México y Guatemala*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Baja California: Tijuana.