



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS

ACCIÓN GUBERNAMENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS
DE APOYO AL CAMPO Y EL PROGRAMA
SEMBRANDO VIDA

**Para obtener el grado de
Doctor en Políticas Públicas**

PRESENTA

Santos Santillanes Chacón

Director

Dr. Israel Cruz Badillo

Codirector

Dr. Benito León Corona

Comité tutorial

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Pachuca de Soto, Hidalgo, abril de 2025



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

School of Social Sciences and Humanities

Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

Department of Political Sciences and Public Management

Oficio núm. **DPP/049/2025**

Asunto: Autorización de impresión

MTRA. OJUKY DEL ROCÍO ISLAS MALDONADO
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE.

El Comité Tutorial de la tesis: **"ACCIÓN GUBERNAMENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO AL CAMPO Y EL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA"**, realizado por el sustentante **Santillanes Chacón Santos**, con número de cuenta: **467831**, perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hidalgo a 28 de mayo de 2025

El Comité Tutorial

Dr. Israel Cruz Badillo
Director

Dr. Benito León Corona
Co-Director

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Lectora

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia
San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México;
C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 41046
jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx

"Amor, Orden y Progreso"



uaeh.edu.mx

Agradecimientos

Al entonces Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), cuyas funciones las desempeña en la actualidad la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), por el valioso apoyo que me otorgó, a través de la beca (Becas Nacionales CONACYT 2021), para poder realizar mis estudios.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) y a su Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU), donde, siendo alumno por primera vez en esta casa de estudios, encontré un sólido espacio de formación y de amena convivencia, que me permitió culminar una etapa más de mi carrera profesional.

Al Dr. Israel Cruz Badillo, por la acertada dirección de este trabajo de investigación, y porque fue con él con quien aprendí a dar mis primeros pasos en la redacción de textos académicos. Gracias, asimismo, por su trato siempre amable y cordial y, en especial, por su paciencia hacia conmigo durante toda la estancia doctoral.

Al Dr. Benito León Corona, con quien estaré siempre en deuda, no sólo por su acertada y disruptiva retroalimentación –como buen sociólogo– al desarrollo de la investigación, sino porque me ha impulsado a participar en la UAM-A en destacados espacios de discusión y divulgación académica.

A la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, por sus atinados y siempre valiosos aportes a todo el trabajo de tesis; por crear todas las condiciones necesarias para nuestro adecuado desempeño como estudiantes, siendo ella la coordinadora del Doctorado, y porque compartimos un interés académico común en un campo de las políticas, en el que es una experta con gran reconocimiento.

A dos de mis mejores docentes, por la influencia que tuvieron en mi formación: al Dr. Carlos Martínez Padilla, a quien siempre elegí para cursar las materias optativas, y al Dr. César A. González Ramírez, cuya asesoría fue determinante en la publicación del artículo.

A Maira, mi gran amor y pareja de vida, a mis queridas hijas, Brisa y Dayna, y a mi hijo Saúl, por quienes intento superarme cada día.

A mis queridos padres, Natalia y Guadalupe, quienes son y serán siempre pilares fundamentales en el caminar de mi vida. A mis hermanas, Lelin y Meche, y a mis tres

sobrinas. A la familia de Maira, que es también mi familia, en especial a Alicia, Ulises y Libdy.

A mis queridos compañeros del doctorado, por su amistad e inestimable compañerismo: Ángeles, Zitlaly, Alfredo y Abel.

A amigos y compañeros con los que he coincidido en el campo laboral recientemente: Dr. Gómez Oliver, Jonathan R.B., Vico E.Q., Julio C.C., Homero Blas B., Gerardo F.L., Dr. J. María Salas, Maribel A.C., Noé H.Q., Irvin R.V., Ricardo J.M., Reydesel M.B., Hugo G.F., Luis A.O., Victor G.A., Margarita H.F., y a Luisa Faune. Al Ing. Abel Vera, agradecimiento especial.

A los productores y a sus Comunidades de Aprendizaje Campesino del Programa Sembrando Vida de la Secretaría del Bienestar y todo el personal vinculado con el Programa (autoridades a nivel central, coordinadores, facilitadores y técnicos), que gentilmente –y aunque de manera anónima– accedieron a participar en la investigación. Sin ellos, simplemente este documento no hubiera sido posible.

A lo más importante de todo: soñin atafe sotnas mmmo yos oy saicarg nema.

Sumario

Resumen

Abstract

Introducción

Capítulo 1. Las instituciones y el modelo de la *Polis* en el diseño e implementación de políticas

Capítulo 2. Acción gubernamental, políticas públicas de apoyo al campo y el Programa Sembrando Vida (PSV)

Capítulo 3. Planteamiento metodológico

Capítulo 4. Cambio institucional en la acción gubernamental, en las políticas y en el PSV

Capítulo 5. Diseño de políticas y del Programa Sembrando Vida

Capítulo 6. Implementación de políticas y del Programa Sembrando Vida

Conclusiones, recomendaciones e implicaciones de política

Referencias

Anexos

Índice

Resumen	11
Abstract	15
Introducción	15
Capítulo I. Las instituciones y el modelo de la <i>Polis</i> en el diseño e implementación de políticas.....	35
1.1 Concepto de acción gubernamental y políticas públicas.....	36
1.2 El cambio institucional y su incidencia en la acción de gobierno	38
<i>1.2.1 Breve repaso histórico sobre la vigencia y cambios en el concepto de institución</i>	<i>38</i>
<i>1.2.2 Definición de institución y su rol en la dinámica política, social y económica según el NI.....</i>	<i>45</i>
<i>1.2.3 El cambio institucional y su origen.....</i>	<i>53</i>
1.3 Elementos teóricos clave en el diseño de políticas públicas	56
<i>1.3.1 El proceso de formulación de políticas desde el enfoque racional</i>	<i>56</i>
<i>1.3.2 El diseño de políticas desde el modelo de la Polis</i>	<i>58</i>
1.4 Elementos teóricos sobre la implementación de políticas.....	66
<i>1.4.1 Los modelos de implementación</i>	<i>67</i>
<i>1.4.2 Modelo ascendente y burócratas de calle</i>	<i>68</i>
<i>1.4.3 Condiciones de la implementación: guía para alcanzar los objetivos de las políticas</i>	<i>70</i>
<i>1.4.4 La implementación desde el modelo de la Polis</i>	<i>71</i>
Capítulo II. Acción gubernamental, políticas públicas de apoyo al campo y el Programa Sembrando Vida (PSV).....	73
2.1 Acción gubernamental de apoyo al campo	73

2.2 Políticas públicas y programas presupuestarios en apoyo al campo.....	83
2.2.1 <i>El origen de las políticas y las señales del cambio radical</i>	83
2.2.2 <i>Políticas públicas de apoyo al campo</i>	85
2.2.3 <i>Programas presupuestarios de apoyo al campo</i>	87
2.3 El Programa Sembrando Vida.....	92
2.3.1 <i>Panorama histórico del Programa</i>	92
2.3.2 <i>Rasgos distintivos del PSV</i>	98
2.3.3 <i>La modalidad de implementación del PSV prevista</i>	102
Capítulo III. Planteamiento metodológico	107
3.1 Objeto de estudio y alcance metodológico	107
3.2 Categorías de análisis y operativización de conceptos	111
3.3 Técnicas de investigación e instrumentos de colecta de información.....	116
3.4 Fuentes de información	118
3.5 Recolección de información, sistematización y análisis	123
3.6 Limitaciones metodológicas	124
Capítulo IV. Cambio institucional en la acción gubernamental, en las políticas y en el PSV	126
4.1 Contexto preliminar	127
4.2 El cambio institucional general en la acción gubernamental	129
4.3 El cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo	139
4.3.1 <i>Las reglas formales (incentivos y restricciones) para los agentes económicos rurales</i>	139
4.3.2 <i>Las nuevas normas, valores y rutinas en las instituciones gubernamentales</i> .	149
4.3.3 <i>El nuevo marco de referencia cultural en las organizaciones sociales rurales</i>	153
4.3.4 <i>La naturaleza y el origen del cambio institucional y discusión de resultados</i>	157

4.4 Reflexión final	164
Capítulo V. Diseño de políticas y del Programa Sembrando Vida	166
5.1 Contexto preliminar	168
5.2 El diseño de políticas y del PSV desde el enfoque racional.....	170
5.2.1 <i>Los pasos, tiempos y alcances del diseño de las actuales políticas y del PSV</i> 171	
5.2.2 <i>Breve análisis del diseño del PSV desde el enfoque racional.</i>	176
5.3 Valoración del diseño del PSV desde el modelo de la Polis.....	189
5.3.1 <i>El diseño del PSV y la incorporación de la dimensión política de las políticas</i>	189
5.3.2 <i>El PSV y su enfoque en la comunidad o Polis</i>	195
5.3.2.1 Los núcleos agrarios como centro de atención comunitario	198
5.3.2.2 Las Comunidades de Aprendizaje Campesino	201
5.3.3 <i>Los valores/objetivos que subyacen en el PSV</i>	206
5.3.4 <i>Los problemas que atiende el PSV</i>	210
5.3.5 <i>Las soluciones con que cuenta el PSV</i>	212
Capítulo VI. Implementación de políticas y del Programa Sembrando Vida.....	218
6.1 La implementación del PSV desde el enfoque tradicional de implementación..	219
6.1.1 <i>Los modelos de implementación del PSV</i>	225
6.1.2. <i>La burocracia de calle en el PSV</i>	227
6.2 Exploración sobre la implementación desde el modelo de la Polis	228
6.2.1 <i>La comunidad en el PSV</i>	228
6.2.2 <i>Los valores/objetivos/problemas atendidos en el PSV</i>	231
6.2.3 <i>Las soluciones alcanzadas en el PSV</i>	235
Conclusiones, recomendaciones e implicaciones de política.....	237
Conclusiones.....	241
Recomendaciones e implicaciones de política pública	252

Referencias	257
Anexos	289
Anexo 1. Instrumentos de colecta de información	289
Anexo 1a. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a actores clave vinculados con la acción gubernamental, políticas públicas de apoyo al campo y el PSV.	289
Anexo 1b. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a coordinadores regionales/estatales del Programa Sembrando Vida	291
Anexo 1c. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a facilitadores del Programa Sembrando Vida.....	293
Anexo 1d. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a técnicos del Programa Sembrando Vida.....	295
Anexo 1e. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a representantes de CAC del Programa Sembrando Vida	297
Anexo 1f. Guía para el desarrollo de grupos focales con representantes y miembros (beneficiarios) de CAC	299
Anexo 1g. Cuestionario de valoración de aspectos del diseño e implementación del PSV	300
Anexo 1h. Tabla de codificación de la información recogida en campo (ejemplo) .	302

Índice de Tablas

Tabla 1 Acción gubernamental de apoyo al campo en México según el PEC 2020-2024..	77
Tabla 2 Programa/acción implementado antes del surgimiento del PSV.....	95
Tabla 3 Operativización de los conceptos clave del modelo de la Polis en categorías de análisis.....	113
Tabla 4 Fuentes de información consultadas para el estudio.....	120
Tabla 5 Coincidencias sobre el alcance del cambio institucional según diversos actores	137
Tabla 6 Comparación entre las reglas del juego formales actuales y las del sexenio 2012-2018.....	140
Tabla 7 Comparación entre la lógica de lo adecuado emergente en SADER y Bienestar con la del sexenio 2012-2018.....	151
Tabla 8 Desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV_Parte 1.....	204
Tabla 9 Desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV_Parte 2.....	216

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Evolución presupuestal del PSV 2019-2022 (Millones de pesos).....	26
Gráfica 2 Asignación presupuestal por programa/acciones de SADER 2022.....	79
Gráfica 3 Calificaciones de los actores entrevistados a la implementación del concepto de “comunidad” en el Programa	231
Gráfica 4 Calificaciones de los actores entrevistados sobre la implementación y avance en el logro de los grandes objetivos del PSV	234
Gráfica 5 Calificaciones de los actores entrevistados sobre la implementación y funcionalidad de los instrumentos de apoyo del PSV	236

Índice de Figuras

Figura 1 Programas prioritarios de las políticas públicas de apoyo al campo al arranque del gobierno	89
Figura 2 Modelos de implementación del Programa.....	227

Resumen

Esta investigación surgió ante la inquietud de entender cuáles eran los cambios que estaban ocurriendo en la acción gubernamental y en las políticas públicas de apoyo al campo durante los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024, después de la ruptura política de 2018, en la que arribó al poder un partido político y un Presidente de la República, con una postura política e ideológica fuertemente contrastante con la de anteriores gobiernos. En lo particular, en una lógica deductiva, nos propusimos analizar el Programa Sembrando Vida (PSV), como un instrumento de esa nueva política, que supusimos, estaría materializando todos esos cambios a nivel de su diseño e implementación.

De ese modo, para la comprensión de esos cambios gubernamentales, optamos por usar como marco teórico el concepto de institución y cambio institucional, planteado por tres vertientes del Nuevo Institucionalismo (NI), la económica, propuesta por North (2014), para analizar los efectos del cambio en los agentes económicos rurales, la política o normativa propuesta por March y Olsen (1997) para estudiar lo acontecido en las organizaciones gubernamentales (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER, y Secretaría del Bienestar), y la sociológica de Powell y DiMaggio (1999) para conocer el comportamiento de las organizaciones campesinas ante el cambio. Desde estas posturas teóricas, se entiende que las instituciones son las reglas del juego formales e informales, los valores, las normas de conducta, las costumbres y las rutinas, que moldean e influyen el comportamiento de todos los actores del país.

Para el análisis del diseño e implementación del Programa, llevamos a cabo el análisis probando un enfoque teórico alternativo que visibiliza la dimensión política de las políticas y su enfoque en la atención de la “comunidad”, comparando su aplicación con lo que se obtiene al usar los enfoques tradicionales del modelo racional y de la teoría clásica de implementación. Este trabajo fue de carácter predominantemente cualitativo, con un alcance hermenéutico y la aplicación de técnicas de investigación como el análisis e interpretación documental, de contenidos y de discursos, así como la aplicación de 135 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de alto nivel en la SADER y en la Secretaría del Bienestar, exfuncionarios y expertos; dos funcionarios de alto nivel en la Secretaría del Bienestar vinculados con el PSV y del equipo operativo de campo (coordinadores regionales,

territoriales, facilitadores y técnicos productivos y sociales), así como representantes de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC). De la misma suerte, se organizaron 9 grupos focales y se aplicó un cuestionario a 95 actores vinculados con el PSV. Se hizo además observación directa y trabajo de campo en Durango, Tlaxcala, Puebla, Yucatán y Oaxaca y, consultas a informantes clave de manera virtual en Chihuahua, Chiapas y Guerrero.

Como resultados se encontró que con el cambio institucional, que ha sido abrupto y radical en las políticas de apoyo al campo, ahora se prioriza a los pequeños productores, las regiones pobres y los cultivos básicos con fines de autosuficiencia alimentaria; se apoya de forma directa a productores con pocos programas pero de gran cobertura; se ha dado mucho mayor protagonismo a la Secretaría de Bienestar que a la SADER; los programas operan de manera muy centralizada y la burocracia participa poco; las organizaciones campesinas han dejado de intervenir en las políticas y en la captura de recursos.

Sobre el diseño del Programa se encontró evidencia de que este siguió y se basó en el método racional de elaboración de políticas, siendo un Programa de atención integral, aunque bastante complejo por la presencia de “multi-objetivos”, además con ciertas insuficiencias en el planteamiento del problema central inicial y en la consistencia de este con los componentes. Desde el modelo de la Polis, el diseño del Programa se vio fuertemente influido por la dimensión política y destaca la integralidad del mismo en cuanto a sus soluciones y la concentración y vinculación de todas ellas al interior de las CAC (enfoque en comunidad), aunque se detectan riesgos y desafíos importantes.

Sobre la implementación, esta es bastante compleja por el carácter integral de la intervención del PSV –que incluye a aproximadamente 5,000 profesionales distribuidos en campo– y, por trabajar con la comunidad. Su implementación inicialmente fue de modalidad descendente, pero conforme se han consolidado las CAC se ha ido migrando a un modelo mucho más ascendente. Se identificaron numerosos fallos y brechas de implementación.

Con esta investigación se ha probado la relevancia de los enfoques del NI y los conceptos de institución y cambio institucional para entender realidades complejas, aunque faltó profundizar en las implicaciones del cambio. Para el análisis del diseño e implementación se probó el modelo de la Polis, aunque en la implementación el trabajo fue más exploratorio.

Palabras clave: Institución, acción gubernamental, política pública, diseño de políticas, implementación de políticas.

Abstract

This research arose from the concern to understand what changes were occurring in government action and public policies to support the countryside during the first four years of the 2018-2024 six-year term, after the political rupture of 2018, in which a political party and a President of the Republic came to power with a political and ideological stance that contrasted sharply with that of previous governments. In particular, in a deductive logic, we proposed to analyze the Sembrando Vida Program (SVP), as an instrument of this new policy, which, we assumed, would be materializing all these changes at the level of its design and implementation.

Thus, in order to understand these governmental changes, we chose to use as a theoretical framework the concept of institution and institutional change, proposed by three strands of the New Institutionalism (NI), the economic, proposed by North (2014), to analyze the effects of change on rural economic agents, the political or normative proposed by March and Olsen (1997) to study what happened in governmental organizations (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER, and Secretaría del Bienestar), and the sociological by Powell and DiMaggio (1999) to learn about the behavior of peasant organizations in the face of change. From these theoretical positions, it is understood that institutions are the formal and informal rules of the game, values, norms of conduct, customs and routines, which shape and influence the behavior of all actors in the country.

For the analysis of the design and implementation of the Program, we carried out the analysis by testing an alternative theoretical approach that makes visible the political dimension of policies and their focus on the attention of the “community”, comparing its application with what is obtained by using the traditional approaches of the rational model and the classical implementation theory. This work was predominantly qualitative in nature, with a hermeneutic scope and the application of research techniques such as documentary, content and discourse analysis and interpretation, as well as the application of 135 semi-structured interviews with high-level officials in SADER and the Secretaría del Bienestar, former officials and experts; two high-level officials in the Secretaría del Bienestar linked to the SVP and the field operational team (regional and territorial coordinators, facilitators and

productive and social technicians), as well as representatives of the Peasant Learning Communities (PLC). Likewise, 9 focus groups were organized and a questionnaire was applied to 95 stakeholders linked to the VSP. Direct observation and field work was also carried out in Durango, Tlaxcala, Puebla, Yucatán and Oaxaca, and key informants were consulted virtually in Chihuahua, Chiapas and Guerrero.

As results, it was found that with the abrupt and radical institutional change in rural support policies, priority is now given to small producers, poor regions and basic crops for food self-sufficiency; direct support is given to producers with few programs but with great coverage; the Secretaría del Bienestar has been given much more prominence than the SADER; programs operate in a very centralized manner and the bureaucracy participates little; peasant organizations have ceased to intervene in policies and in the capture of resources.

Regarding the Program design, evidence was found that it followed and was based on the rational method of policy elaboration, being an integral attention program, although quite complex due to the presence of “multi-objectives”, also with certain insufficiencies in the approach to the initial central problem and in the consistency of this with the components. From the Polis model, the Program design was strongly influenced by the political dimension and highlights its integrality in terms of its solutions and the concentration and linkage of all of them within the CLCs (community approach), although important risks and challenges are detected.

Implementation is quite complex due to the comprehensive nature of the VSP intervention - which includes approximately 5,000 professionals distributed in the field- and because it works with the community. Its implementation was initially top-down, but as the PLCs have been consolidated, it has migrated to a much more bottom-up model. Numerous implementation gaps and failures were identified.

This research has proven the relevance of the NI approaches and the concepts of institution and institutional change to understand complex realities, although the implications of change were not explored in depth. For the analysis of design and implementation, the Polis model was tested, although in implementation the work was more exploratory.

Key words: Institution, government action, public policy, policy design, policy implementation.

Introducción

Cada decisión y acción de gobierno, apropiada, inapropiada o regular, requiere y ejerce recursos políticos y monetarios de la hacienda pública, e implica importantes costos de oportunidad (Aguilar, 2013a). Por ello, es imprescindible conocer, valorar y comparar la acción gubernamental y las políticas públicas, en particular cuando estas emergen de un gobierno cuya ideología y postura política contrasta fuertemente con la de sus predecesores, tal como sucede en la actualidad¹ en México, desde que arribó al poder en 2018 un gobierno representado por un partido (Movimiento de Regeneración Nacional, Morena) considerado en el espectro político como de izquierda, de reciente creación y, prácticamente sin ninguna experiencia de gobierno previa.

La orientación de las políticas públicas en cualquier país obedece en buena medida a las particularidades del régimen político, siendo su gobierno el que, al proponerse cumplir con su agenda, encuentra las motivaciones para cambiar y alinear las instituciones a su proyecto político (Cejudo, 2018).

Por esto, al encabezar el actual gobierno federal, "una transformación del Estado y el emplazamiento de un nuevo orden político ... un cambio gradual que derivará en una modificación de proporciones significativas del régimen político" (Ortega, 2022, p. 61), es que cobra mayor importancia conocer la acción gubernamental y sus políticas actuales, estudiando con especial interés el alcance del cambio en las instituciones o reglas del juego que, por más de treinta años, dotaron de cierta estabilidad y dirección a la gestión de los gobiernos anteriores.

Si bien, "sería un error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático" (Dahl, 2022, p. 71), la gestión gubernamental del Presidente, inició y continúa gozando de un amplio respaldo social. AMLO ganó la elección el 1° de julio de 2018 con el 53.7% del total de votos de la contienda (más de 30 millones de mexicanos), y a

¹ Esta investigación se enfoca en el análisis de la gestión de gobierno durante los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024. Aunque el desarrollo del trabajo de investigación terminó por cerrarse el primer semestre de 2025, por lo que cuando sea necesario incluir algún dato o hecho relevante posterior al periodo de análisis, se hace la aclaración pertinente. En particular, el apartado de recomendaciones e implicaciones de política, incluido en las conclusiones, se redactó considerando los acontecimientos más recientes, de cambio e inicio de gobierno para el sexenio 2024-2030, con el fin de que las recomendaciones sean pertinentes y oportunas.

mayo de 2022, según los resultados agregados por el portal Oraculus, de las principales encuestas públicas, su nivel de aprobación ascendía a 61%.

En 2018, Morena y los partidos políticos aliados, obtuvieron la mayoría absoluta en la cámara de diputados y en la cámara de senadores, ganaron casi todas las gubernaturas en la contienda, la mayoría de los congresos locales y muchos municipios, con lo que AMLO se convirtió en uno de los presidentes con mayor poder en la historia reciente del país (Pellicer, 2019).

En las elecciones intermedias (2021), si bien los partidos que apoyan al Presidente no alcanzaron la mayoría absoluta en el Congreso, en la Cámara de Diputados lograron la mayoría relativa, asegurando con ello la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación, que es el instrumento de política pública más importante, a través del cual se garantizan los recursos fiscales necesarios para atender las prioridades de gasto e inversión del gobierno federal. Asimismo, estos partidos alcanzaron la victoria en la mayoría de gubernaturas estatales en competencia, completando en ese año, más de 20 estados bajo su poder.

Bajo este contexto, ese enorme poder del Presidente, dado el régimen presidencialista centrado en el poder ejecutivo federal, que lo inviste simultáneamente como el Jefe de Estado y a la vez como el jefe de la administración pública, le confiere toda la autoridad para determinar el rumbo y la orientación de las políticas públicas; para establecer o modificar las reglas de funcionamiento de la administración y, para controlar el aparato de gobierno centralizado y descentralizado (Hernández y Arellano, 2018). Esto sumado al vasto poder que detenta su partido en el Legislativo para introducir reformas constitucionales y legales.

En el ámbito de la agenda política y gubernamental, desde las campañas electorales de 2016, 2012 y 2018, en el periodo de transición y, en la actualidad, este gobierno –y particularmente el Presidente– ha fijado como sus más anheladas pretensiones, i) el desmantelamiento del régimen político y económico preexistente (neoliberal), ii) una lucha permanente por erradicar la corrupción y, iii) dar prioridad en la acción gubernamental a la población más pobre y vulnerable.

Para Negrete (2019), el Presidente de la República se ha distanciado claramente de la política económica prevaleciente desde 1982, promoviendo en contraparte, una activa participación del estado en la economía –a veces hasta demás, señala– y, una posición de

susplicacia o desconfianza hacia el sector privado. En tanto que para Sáez (2019), este gobierno busca la austeridad y eliminar la corrupción y los privilegios en los sectores público y privado.

De esa manera, la denominada Cuarta Transformación (4T)², ha significado una vorágine de cambios y rupturas con respecto al pasado (Islas-Santiago, 2020), respaldada en la enorme agitación social y el mayor interés de la sociedad por involucrarse en los asuntos públicos, especialmente en el cumplimiento de la legalidad, la erradicación de la corrupción y, en el combate a la pobreza, para lo cual, según este autor, propone promover el cumplimiento efectivo de los derechos sociales a la alimentación, salud, educación, trabajo, vivienda digna, cultura y deporte (Thomas, 2019).

A nivel formal, en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se establece que la 4T debe encabezar un cambio de rumbo en la vida nacional y sus instituciones para enterrar al neoliberalismo y, construir una propuesta posneoliberal apegada a principios rectores como: a) honradez y honestidad; b) no al gobierno rico con pueblo pobre; c) al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; d) economía para el bienestar; e) el mercado no sustituye al Estado; f) por el bien de todos, primero los pobres; g) no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; h) no puede haber paz sin justicia; i) el respeto al derecho ajeno es la paz; j) no más migración por hambre o por violencia; k) democracia significa el poder del pueblo; y l) ética, libertad, confianza (Presidencia de la República, 2019).

En torno a los resultados alcanzados por este gobierno en su proyecto de cambio propuesto –a cuatro años del comienzo de su gestión–, desde la academia y la investigación se han aportado trabajos que realizan un balance sobre sus logros y fracasos. Sin embargo, en general existe mucha controversia y polémica –promovida especialmente por los medios de comunicación–, al momento de una valoración objetiva de las decisiones y acciones del actual gobierno.

De acuerdo con Islas-Santiago (2020), por un lado, existe un grupo de críticos de la 4T, especialmente analistas, que destacan las contradicciones del gobierno entre sus

² Desde la campaña electoral, el Presidente acuñó este término para referirse al movimiento social que decía encabezar, y ya en el poder continúa nombrando así su gestión. Incluso, este concepto ha sido introducido de manera formal en documentos rectores como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que se define a la 4T como el mandato popular y social, que debería construir, después de terminar con el neoliberalismo, un nuevo modelo de desarrollo económico posneoliberal, con otro ordenamiento político y de convivencia social, desde abajo y sin excluir a nadie (Presidencia de la República, 2019).

discursos, acciones y promesas realizadas, contra otro amplio grupo que, por otro lado, coincide y simpatiza con el Presidente, y pretende exponer los obstáculos que este enfrenta para desarticular el viejo régimen y cimentar uno distinto.

En este trabajo de investigación, más que ahondar y valorar los resultados de este gobierno, se pretende identificar y analizar el nuevo marco institucional que ha regido la acción de gobierno, y que, por tanto, influye en el alcance de dichos resultados. Específicamente, el análisis se focaliza en la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo, al ser este un sector de alta relevancia pública, por concentrar la mayor parte de la pobreza del país, albergar la riqueza natural y, generar buena parte de los alimentos que consumimos.

Es, asimismo, uno de los sectores en los que en cada sexenio gubernamental se despliegan significativos programas y recursos públicos, sin que se logren atender de manera efectiva y sostenible sus problemas. En lo particular, este análisis se aplicará hasta el nivel del Programa Sembrando Vida, que es un instrumento prioritario del actual gobierno, confeccionado plenamente por este, y en el que interesa comprender su diseño e implementación.

Se estudia el cambio institucional promovido y ejecutado por este gobierno, el cual está influenciando, a través de incentivos o restricciones, el comportamiento de los agentes económicos rurales (productores), los valores y las rutinas en las organizaciones gubernamentales (en especial de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER y de la Secretaría del Bienestar), y los comportamientos y marcos de referencia de las organizaciones campesinas. Interesa comprender el cambio institucional actual, desde una perspectiva amplia del concepto de institución (en el ámbito político, económico y sociológico), buscando comparar las instituciones vigentes con las instituciones de sexenios anteriores que, por muchos años funcionaron sin mayores contratiempos y dotaron de relativa estabilidad.

Objeto de estudio y alcances temáticos

El objeto de estudio de esta investigación es la acción gubernamental actual (de 2018 a 2022) y, específicamente, las políticas públicas de apoyo al campo, profundizando de manera particular en el Programa Sembrando Vida (PSV), con respecto a su diseño e

implementación. El PSV constituye uno de los instrumentos insignia del actual gobierno, contemplado desde el arranque de su gestión dentro de los programas prioritarios que, dan cuerpo al programa general de gobierno en materia de bienestar y justicia social.

Se analiza la acción gubernamental, que de acuerdo con Aguilar (2013b) consiste en la dirección de las entidades de la administración pública en las que recae la puesta en funcionamiento de las políticas decididas, los programas, los proyectos, los servicios y el gasto público a ejecutar. En tanto que, para Arellano y Blanco (2013, p. 13), el gobierno "es el encargado de establecer y regular el marco social en el que los ciudadanos nos desenvolvemos todos los días", especificando que, en todas las actividades del día a día nos afectan las decisiones y acciones de gobierno.

Este concepto de acción gubernamental se entiende mejor desde las determinaciones que asume la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el marco del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, en las que se consigna una gran diversidad de funciones y actividades que realiza el gobierno, como el otorgamiento de subsidios, la prestación y provisión de bienes públicos, la promoción de los sectores social y económico, la regulación y supervisión, las funciones de las fuerzas armadas, las funciones administrativas, pago de pensiones y pago de deuda, entre otros (SHCP, 2008).

Para efectos de esta investigación se considera la acción gubernamental de apoyo al campo, que se concentra predominantemente en las políticas públicas y programas presupuestarios de subsidios directos como el PSV, aunque también se llevan a cabo otras acciones como inspección fitozoosanitaria, certificación de semillas, emisión de múltiples permisos, abasto de alimentos en tiendas rurales, asesoría y justicia agraria, capacitación y asesoría técnica, provisión de información, otorgamiento de créditos, entre otras.

El énfasis se hace en las políticas públicas y en los principales programas presupuestarios de apoyo al campo, como marco de entendimiento general, con especial atención en el Programa Sembrando Vida, que se somete a una exhaustiva revisión y análisis de su diseño e implementación.

De la acción de gobierno, las políticas y el PSV, el tema principal que se indaga es el cambio institucional instaurado por este gobierno, al haber creado, modificado o eliminado las reglas del juego formales e informales que regulan el desempeño de los agentes

económicos; al establecer nuevos valores y rutinas en la burocracia relacionada con el campo, y al generar nuevos marcos de referencia al interior de las organizaciones sociales del campo.

Se identifican los cambios introducidos por este gobierno en la institucionalidad vinculada con el campo, recurriendo a una revisión interesada y acotada de las instituciones prevalecientes en sexenios previos, con el fin de comprender el origen del cambio.

Se considera el concepto de institución en una perspectiva amplia, propuesta por los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo, en los que se reconoce que una institución es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, de carácter formal (por ejemplo, una legislatura) e informal (por ejemplo, normas o valores compartidos), que: 1) asegura cierta estabilidad, ii) se sustenta en un conjunto de valores compartidos y iii) afecta el comportamiento individual (Peters, 2003). Constituyen también –las instituciones– un factor esencial para determinar el marco en el que se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva y las políticas públicas (Roth, 2021).

Sobre las actuales políticas y programas de apoyo al campo, si bien se alude al conjunto, se pone mayor énfasis en aquellas que recaen en el ámbito de acción de la SADER y de la Secretaría del Bienestar, puesto que la primera ha sido tradicionalmente la instancia rectora de la política agropecuaria y de desarrollo rural, en tanto que la segunda ha cobrado especial relevancia en este sexenio al acoger el PSV. Para el ejercicio fiscal 2022, este Programa ejerció un monto equivalente a poco más de la mitad del presupuesto total de la SADER.

Del Programa Sembrando Vida se efectúa, primeramente, un examen exhaustivo de su diseño e implementación. Para ello, se realiza una revisión detallada para esclarecer cómo permea y se traduce el cambio institucional en el diseño del PSV y, por otro, para valorar si ese diseño se alinea e incorpora la incidencia de la dimensión política de las políticas (desde el modelo de la *Polis*), específicamente en la conceptualización de los problemas que pretende atender el PSV, en sus grandes objetivos y en las soluciones contempladas en la intervención propuesta.

Complementariamente, de manera exploratoria, se revisa si el diseño del Programa siguió el proceso técnico racional de definición de políticas (desde el enfoque racional), en el proceso de problematización, agendamiento, formulación y decisión de alternativas de

intervención, con el propósito de valorar si la arquitectura del PSV está sustentada en evidencia, datos y conocimiento técnico.

Con el desarrollo de ambos análisis, se concluye sobre la pertinencia, idoneidad y congruencia del diseño del Programa con la ideología, valores y programa general del gobierno.

En torno a la implementación del PSV se estudia, mediante el uso del modelo de la *Polis*, en qué medida se llevan a la práctica las determinaciones del diseño del PSV, en cuanto a su atención a la comunidad, el alcance de los valores o grandes objetivos, la atención efectiva a los problemas que se plantea atender, y el alcance de las soluciones que contempla el Programa. Adicionalmente, utilizando elementos de teorías clásicas de la implementación, se identifican los modelos de implementación del PSV, el desempeño de lo que sería la burocracia de calle en el Programa (técnicos) y las condiciones, brechas y fallos de implementación, así como los resultados de la implementación y su incidencia en el logro de los objetivos del PSV.

En síntesis, el objeto de estudio lo conforman, desde lo, general a lo particular, la acción de gobierno de apoyo al campo, las políticas públicas y, puntualmente, el PSV. Los temas de estudio son el cambio institucional y el diseño e implementación de políticas públicas, y en particular del Programa. Los tiempos de estudio abarcan la situación gubernamental actual (desde 2018 hasta 2022), y en retrospectiva, gestiones de gobiernos anteriores (en particular la del sexenio previo de 2012-2018), pero en elementos y componentes muy precisos.

Planteamiento del problema

La ruptura política que tuvo lugar en 2018, y que se concretó con la llegada al poder de un partido político y un presidente de la República con una visión y un proyecto de país significativamente contrastante con el de gobiernos anteriores, demanda la necesidad de conocer el cambio institucional instaurado por este gobierno en las políticas de apoyo al campo, a fin de detectar el origen de ese cambio, algunas de sus implicaciones y los vacíos y temas pendientes de atención.

En lo particular, se desconoce cómo esa nueva institucionalidad ha permeado el diseño y la implementación del PSV, por lo que se valora, en qué medida la confección del

Programa se ha desarrollado para contar con un instrumento pertinente al cambio político (desde la dimensión política de las políticas o modelo de la *Polis*) y para la solución efectiva del problema que pretende resolver (enfoque racional). De la misma suerte, se examina cómo la implementación del Programa se apega a las determinaciones de su propio diseño, se alinea al cambio político (modelo de la *Polis*), y adopta modalidades y dispositivos que favorecen el alcance de los objetivos del PSV (teorías clásicas de implementación).

Por otro lado, desde el inicio del sexenio, e incluso desde la campaña electoral, ha existido una corriente crítica al actual Presidente y su gobierno, que invalida prácticamente cualquier propuesta, calificándolas –sobre todo las de carácter social, e incluidas las de apoyo al campo-, de asistencialistas, clientelares y populistas. Sin embargo, esos señalamientos se externan a nivel del campo retórico y de la pugna política, sin que intermedien argumentos técnicos o evidencias sobre el alcance de los programas y sus avances. Pero tampoco, se hace una autocrítica sobre el enfoque y los resultados de programas previos que, para el actual gobierno, operaban con fuertes insuficiencias.

Por ello, en esta investigación, se pretende desmenuzar y comprender lo ocurrido en el cambio de gobierno, a partir de ciertas teorías y métodos investigativos, e identificar los cambios en las instituciones instaurados por el gobierno actual y, sobre todo comprender las causas que originaron esos cambios, así como los vacíos o temas que se dejaron de atender.

Desde la evidencia empírica, en esta investigación se podría aventurar, que el cambio institucional emprendido por este gobierno en la acción de apoyo al campo era más que necesario, puesto que las políticas previas se fueron desvirtuando, al operar con una alta regresividad (concentración de apoyos en los productores más grandes) y al ser capturadas por numerosos grupos de actores conformados alrededor de la implementación, mediante prácticas abusivas y de privilegio.

Derivado de lo anterior, a continuación, se plantean algunas interrogantes para orientar la investigación:

Preguntas de investigación

Pregunta general

- ¿Cuál ha sido el cambio institucional instaurado por este gobierno en la acción gubernamental de apoyo al campo, en sus políticas públicas y en el PSV, y como se valora el diseño y la implementación de este Programa en particular, desde la

dimensión política de las políticas y desde el enfoque de atención a la comunidad (modelo de la *Polis*)?

Preguntas particulares

- ¿Cuál ha sido el cambio en las instituciones vinculadas con el campo, entendidas estas como las reglas del juego formales e informales, los valores, las rutinas, y las tradiciones, que influyen o moldean las políticas y el PSV, y cuáles fueron las causas y las implicaciones de ese cambio?
- ¿En qué medida el diseño del PSV es pertinente, suficiente y congruente con el cambio político de 2018, e incorpora la dimensión política de las políticas y la intervención dirigida a la comunidad (modelo de la *Polis*)?
- ¿Cómo se lleva a cabo la implementación del PSV, analizada desde la aplicación de las determinaciones del modelo de la *Polis*, y en qué medida contribuye al logro de los objetivos del Programa?

Antecedentes

El objeto general de investigación es la acción gubernamental encabezada por el Presidente López Obrador, la cual a estas alturas está siendo estudiada, a partir de diversos enfoques teóricos, metodológicos y desde diferentes posturas político ideológicas. Al respecto destacan los trabajos y textos publicados por Illades (2019), Murakami y Peruzzoti (2021), Ortega (2021 y 2022), Cortés y Preciado (2021), Morales (2019), Beck et al. (2020), Anguiano (2019), Aziz, Lomelí y Sánchez (2020), Sosa, Hernández y Dávila (2021), Beck e Iber (2022) y Foust y Román (2023), entre otros, que han estudiado la gestión del gobierno actual en su conjunto, enfocándose al desempeño de la denominada Cuarta Transformación (4T). Estos trabajos incluyen aquellos que critican fuertemente al Presidente y su gobierno, los que destacan aspectos más positivos de su gestión, y los que concluyen que nos encontramos ante un gobierno de claroscuros, identificando resultados positivos en unas áreas y, negativos en otras.

Se está produciendo también investigación académica enfocada en asuntos específicos de la gestión gubernamental actual, por ejemplo, Rocha (2020) y Bruhn (2021) se ha enfocado en cuestiones electorales, Serrano (2019) y Correa (2022) en seguridad

pública; García y Martínez (2019), Marúm y Rodríguez (2020) en educación; García y Gaspar (2020) y Villafuerte y García (2020) en migración y desarrollo económico; Ruiz (2019) y Millán (2021) en política exterior y, León y León (2021) en poblaciones en condiciones de desventaja y Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; Beer (2021) en género y movimiento feminista; Espinoza (2019) en política social y Solís (2020) en cuestiones indígenas; Lugo, Cruz y Fernández (2020) en democracia, Thomas (2019), Negrete (2019 y 2020); García (2019) en política industrial, Navarro y Linsalata (2020), en industrias extractivas y megaproyectos; Rivero (2019), en austeridad, Pérez (2022) en federalismo, Rosique (2019) en desarrollo urbano (megalópolis), López (2019) en gestión del conocimiento e innovación, Leal y Ulloa (2019) salud y seguridad social, Balderas y Tapia (2019) en rasgos populistas y Torres (2021) en EZLN.

En los aspectos institucionales, cambio institucional o temáticas vinculadas, se han producido menos trabajos, aunque destacan los de Olaiz (2022), Ramírez (2022), Sánchez (2020), Dussauge y Aguilar (2021), Fix (2020), Pardo (2020), Monsiváis (2022), De Paz y Amador (2019), Hernández, Soto y Recéndez (2022), Vidal (2022).

En los aspectos institucionales, cambio institucional o temáticas vinculadas, se han producido menos trabajos, aunque destacan los de Olaiz (2022), Ramírez (2022), Ramírez (2020), Dussauge y Aguilar (2021), Fix (2020), Pardo (2020), Monsiváis (2022), Hernández, Soto y Recéndez (2022), aunque muchos de ellos se constriñen a análisis centrados solamente en los cambios en el ámbito de la constitución y las leyes, o reformas en la administración pública.

Con relación al campo o sector rural, hay mucha menos investigación publicada con esta orientación de análisis políticas públicas. Aunque se reconocen los aportes de Ita (2019), Ontiveros (2019), Núñez (2021), Bazán (2021), García (2019) y Hernández (2021), en temas más generales del sector agropecuario y sus organizaciones. Ávila (2021), por su parte, analizó la evolución histórica de las instituciones y políticas públicas para la seguridad alimentaria sustentable, utilizando el enfoque teórico del nuevo institucionalismo histórico.

Sobre el Programa Sembrando Vida, también se han producido trabajos académicos. Aunque varios de ellos se enfocan en el estudio de la orientación forestal que tiene el Programa. Hevia y Hernández (2022), Fausto (2021), Cotler, Manson y Nava (2020), Reyes y Caro (2022), Bernabé (2021), Regalado et al. (2021), Pedraza (2021), Zepeda y Cruz

(2022), Cano (2022), Ponce (2022), Cortez et al. (2022), Baca, Cuevas y Barradas (2020), Carreño y Mendoza (2021), entre otros, han investigado el Programa poniendo atención a la estrategia de focalización, en su diseño y en la contribución del mismo a la seguridad alimentaria.

Por otro lado, en el ámbito de las políticas públicas, a fin de examinar el diseño y la implementación del PSV, se revisaron estudios realizados a programas similares o que atendían al menos una vertiente de lo que hoy contempla Sembrando Vida. El de Yúnez y López (2021) referido a los programas de Precios de Garantía y Producción para el Bienestar; el de Pérez (2014) sobre el componente de reforestación y plantaciones comerciales del Programa ProÁrbol en la gestión de los presidentes Fox y Calderón y el de Cuéllar (2011), trabajo sobre el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que guarda cierta similitud con el PSV.

En síntesis, los trabajos sobre la acción gubernamental general sirven para contextualizar los grandes cambios institucionales que ha implicado la 4T, para dar paso a una explicación más profunda sobre lo que sucede en la acción gubernamental y políticas públicas de apoyo al campo. Por último, se aprovechan las investigaciones realizadas al PSV para llevar a cabo un análisis amplio a fin de identificar cómo permean el cambio institucional al Programa y, valorar en qué medida el diseño e implementación incorporan la dimensión política de las políticas y su enfoque de atención a la comunidad.

Justificación de la investigación

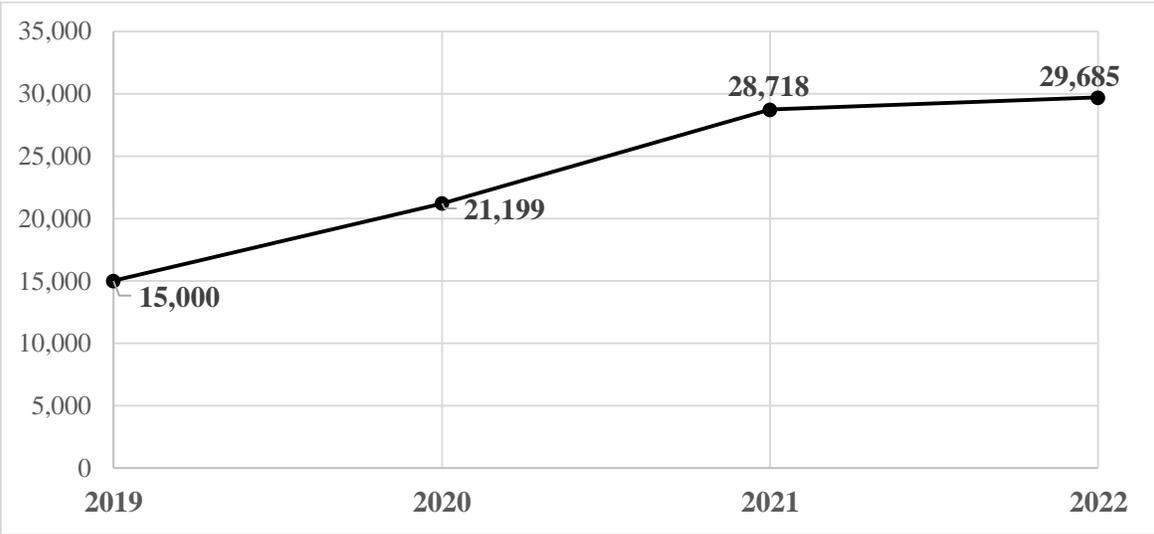
Esta investigación se justifica por diversas razones. Primero, porque analiza la gestión de un gobierno con una ideología y postura política distinta a la de gobiernos anteriores y que, se precia de tener un proyecto de país diferente. Por lo que es importante conocer a profundidad el cambio propuesto en la acción de gobierno, sus políticas públicas y en el PSV, para identificar si realmente se está en línea de atender las deficiencias y fallas en la gestión gubernamental de sexenios previos y, si las propuestas de programas y políticas son congruentes con el cambio político, pero también efectivas para solucionar los problemas más apremiantes del campo.

En segundo lugar, este trabajo se justifica porque estudiamos uno de los sectores económicos más vulnerables del país, pero que también es estratégico para el desarrollo

nacional, por su relevancia en la producción de alimentos para la población, por albergar una abundante riqueza natural, generar importantes servicios ambientales, y por concentrar una proporción alta de su población en condición de pobreza y marginación. Por ello, se requiere conocer, analizar y examinar la acción de gobierno que debería estar atendiendo estos problemas y potencialidades del sector, y más aún cuando esta la despliega un gobierno que se precia de tener un proyecto de desarrollo del país diferente.

En tercer lugar, porque se analiza el PSV, que constituye uno de los programas insignia de esta administración, al ser parte del reducido grupo de programas prioritarios que conforman la política de bienestar, y que se caracteriza por recibir un abultado presupuesto cada año. En 2019 el Programa inició con un presupuesto asignado de 15 mil millones de pesos, mientras que, en 2022, este ascendió a 29.6 mil millones (SHCP, 2018, 2021). Para 2023, en el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, tuvo un incremento presupuestal de alrededor del 20%, alcanzando un monto de más de 37 mil millones de pesos, superado sólo por el Programa de la Pensión para las Personas Adultas Mayores y, el de Becas para el Bienestar Benito Juárez para Educación Básica y Media Superior (Gazcón y Hernández, 2022).

Gráfica 1 Evolución presupuestal del PSV 2019-2022 (Millones de pesos)



Nota: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (2019-22).

El presupuesto asignado al PSV en 2022 (29 mil millones de pesos), representa el 53% de todo el presupuesto asignado a la SADER, el 73% del presupuesto de la Secretaría

de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT y, un presupuesto casi igual al de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (SHCP, 2021).

Este Programa cuenta, además, con un diseño un tanto distinto en comparación con instrumentos de política previos, al perseguir al mismo tiempo objetivos diversos de carácter económico-productivos, sociales y ambientales, que pretenden en conjunto fortalecer a los campesinos desde diversos frentes y, atendiendo problemas interrelacionados (deterioro ambiental y baja productividad, por ejemplo) (Secretaría del Bienestar, 2022).

Sembrando Vida es, asimismo, uno de los programas de la 4T que genera más polémica y crítica, debido a que con frecuencia el Presidente de la República lo pone en la discusión pública y es, por tanto, sujeto de fuertes señalamientos negativos en el ambiente de crispación política en el que nos encontramos. Además, este Programa ha rebasado los límites de implementación nacional y, forma parte de la estrategia de apoyo, en conjunto con el gobierno de Estados Unidos de América, para contener la emigración de países de Centroamérica.

Todos estos elementos que sustentan la investigación se enfocan a generar conocimiento para comprender la acción de gobierno, sus políticas y el PSV, a partir de la aplicación fundamentalmente de los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo y, del modelo teórico de la *Polis* de Stone (2022). Complementariamente, se usan otros elementos específicos de los enfoques tradicionales de diseño e implementación de políticas.

Marco teórico

Para el desarrollo de esta investigación se ocuparon cuatro cuerpos teóricos vinculados con los tres objetivos particulares del estudio. El primer acervo teórico se usó para desarrollar el objetivo 1 de identificar, comprender y caracterizar el cambio institucional instaurado en la acción gubernamental de apoyo al campo, en sus políticas públicas y en el PSV durante los primeros cuatro años de este sexenio. Se trata de los enfoques del Nuevo Institucionalismo (NI), especialmente en su versión normativa (o de la ciencia política), económica (regulativa o de elección racional) y sociológica (cognitiva o de las organizaciones).

Estos enfoques ayudaron a entender el cambio en las reglas del juego, tanto formales como informales, su naturaleza y alcances, así como el origen o causas de dicho cambio y,

algunas implicaciones. Se ha conocido también, el nuevo marco de incentivos, restricciones, valores, rutinas y principios que influyen o moldean las decisiones y comportamientos de los actores públicos, privados y sociales del sector rural.

Para esto se revisaron los planteamientos teóricos de los principales autores del Nuevo Institucionalismo. Para conocer y extraer los elementos de la propuesta del Nuevo Institucionalismo normativo aplicable en esta investigación para analizar el cambio institucional en las organizaciones gubernamentales (principalmente en SADER y Secretaría del Bienestar), se revisan y analizan los aportes de March y Olsen (1997), quienes asumen a las instituciones como las normas, valores y rutinas organizacionales, que conforman estructuras que moldean el comportamiento y la toma de decisiones de los actores, a partir de una Lógica de lo Adecuado o de ciertos valores aspiracionales.

Para el Nuevo Institucionalismo económico, usado para el análisis del cambio institucional y su incidencia en el desempeño de los agentes económicos (campesinos, productores, agroempresas), se examinan las propuestas de North (2014) y Williamson (2007), quienes asumen a las instituciones como las reglas del juego formales e informales, que pretenden regular (incentivar y prohibir) la actuación de los agentes económicos rurales.

Por otro lado, se repasa la postura del Nuevo Institucionalismo sociológico, desde el abordaje concebido por Powell y DiMaggio (1999), que se aplica para analizar en esta investigación el cambio institucional a nivel de las organizaciones sociales del campo. Esta vertiente del NI enfatiza la importancia de las interacciones entre individuos como el elemento orientador de los comportamientos, y considera que las instituciones son las conductas asimiladas o adoptadas, junto con valores, costumbres, usos y rutinas de la cultura en las que se desenvuelven (Cruz, et al., 2022).

También se revisa a Peters (2003), para un entendimiento panorámico e integrado de todas las vertientes que componen el NI, y de manera complementaria se revisan otros aportes de Vergara (1993 y 1997), Del Castillo (1997), Roth (2014), Romero (2009), Farfán (2007), Martínez (2016).

Para el análisis del diseño y la implementación del PSV, vinculado con los objetivos de la investigación 2 y 3, respectivamente, se ha escogido como cuerpo teórico principal el propuesto en el modelo de la *Polis* por Stone (2022), y de manera complementaria, se usan

elementos teóricos del modelo racional de diseño de políticas y también algunos aspectos relevantes de las teorías clásicas de implementación.

El modelo de Stone, se ha escogido porque precisamente reconoce la importancia de la variable política en la formulación y diseño de las políticas, superando la visión racionalista que ha imperado en la disciplina. Incorporar esta variable, además, es imprescindible porque se debe entender que la acción gubernamental y las políticas en este sexenio, provienen precisamente de una ruptura política respecto al pasado, cuyo gobierno, además, cuestionó fuertemente las fallas en la gestión pública previa por factores de carácter político como la captura de recursos públicos por ciertos actores, la corrupción, el dispendio, entre otros.

No obstante, de manera complementaria, también se realiza un breve análisis del diseño desde el enfoque racional, para revisar si este cuenta con elementos técnicos sólidos y si se siguieron los clásicos pasos que implica el modelo racional: identificación del problema, agendamiento y definición del mismo, detección de alternativas de solución y selección de la opción.

Para este último análisis, el tercer cuerpo teórico se integra de ciertos abordajes sobre diseño de políticas públicas. Para ello se ha revisado a Lasswell (2013), Thoenig (1997), Majone (1997), Parson (2007), Aguilar (2013^a y 2013b), Roth (2002 y 2021), Merino (2014) y Jaime et al. (2013).

Para el desarrollo del objetivo de investigación 3, correspondiente al análisis de la implementación del PSV, se usa principalmente el modelo de la *Polis*, pero desde la aplicación o puesta en práctica de los elementos definidos en el diseño. Se siguen los mismos elementos planteados por Stone, pero valorados desde lo que ocurre en la realidad operativa.

Por otro lado, el análisis previo se refuerza con una breve exploración de la implementación del Programa, pero desde los planteamientos teóricos clásicos sobre las modalidades de implementación, las condiciones, fallas y brechas de implementación y el desempeño de la burocracia de calle. Se recuperan los planteamientos de autores como Pressman y Wildavsky (1998), Hill y Hupe (2002), Howlett y Ramesh (2003), Peeters et al. (2018), Sabatier y Mazmanian (1979), Lipsky (1980), Cejudo et al. (2019) y Cabrero (2000).

Objetivos

Objetivo general

- Analizar el cambio institucional instaurado por el actual gobierno en la acción gubernamental y en las políticas públicas de apoyo al campo, así como en el diseño y la implementación del PSV, a fin de valorar la naturaleza del cambio y sus causas, así como la pertinencia y suficiencia del diseño y la efectividad de la implementación del PSV en el logro de sus objetivos.

Objetivos particulares

- Identificar e interpretar el cambio en la acción gubernamental de apoyo al campo, en sus políticas y en el PSV, tanto en las reglas del juego formales e informales, en los valores, rutinas y tradiciones y, examinar sus causas y las implicaciones para los agentes económicos, las organizaciones gubernamentales y organizaciones campesinas.
- Valorar la pertinencia y suficiencia técnica del diseño del PSV, así como su congruencia con el cambio político de 2018, al contemplar la dimensión política de las políticas y el enfoque de atención a la comunidad.
- Examinar la modalidad de operación del PSV y la concreción de las definiciones del diseño según los conceptos del modelo de la *Polis*, así como determinar su contribución al logro de los objetivos del Programa.

Hipótesis

General

- El cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo ha sido radical y abrupto en respuesta a la alta regresividad y captura de los recursos que prevalecía en sexenios previos, lo que ha favorecido la creación del Programa Sembrando Vida, alineado a las nuevas prioridades de política y con un diseño aceptablemente pertinente y suficiente, aunque con ciertas brechas y fallos por atender en la implementación.

Particulares

- El cambio en las reglas formales fue radical al priorizar los recursos casi exclusivamente para los productores de menor escala y regiones menos desarrolladas, al establecer una nueva retórica y otros valores dentro de las organizaciones de gobierno en una nueva lógica de lo adecuado, y al incidir en la modificación de comportamientos y marcos de referencia de las organizaciones campesinas.
- El PSV cuenta con un diseño aceptablemente pertinente y suficiente desde el punto de vista técnico aún con ciertos desapegos en los tiempos y procedimientos, además está plenamente alineado a los valores, ideología y programa general del gobierno.
- La implementación del PSV originalmente fue descendente y, con el tiempo, se ha ido haciendo más ascendente, dando mayor participación a la burocracia de calle, y especialmente a los miembros de las CAC; su contribución a los objetivos del PSV es positiva en el fortalecimiento de la organización social y en promover la derrama económica local, pero bastante mejorable en la consolidación productiva y comercial de los productores y, por tanto, de los mismos sistemas agroforestales.

Metodología

Esta investigación se desarrolla mediante una metodología predominantemente cualitativa, aunque se incluye un instrumento de colecta mediante el cual se obtiene información de carácter cuantitativo.

En el desarrollo concerniente al objetivo 1 de cambio institucional, se hace un análisis cualitativo más de carácter hermenéutico, basado sobre todo en fuentes documentales, y complementado con la aplicación de 25 entrevistas a 10 funcionarios de alto nivel en el gobierno actual, 5 exfuncionarios de alto nivel en gobiernos anteriores y 10 expertos (consultores e investigadores) ampliamente vinculados con la acción gubernamental de apoyo al campo. Además, se organizaron 3 grupos focales, cada uno integrado por 8 informantes calificados, que cumplieran con el perfil de los entrevistados anteriormente (un grupo para funcionarios, otro para exfuncionarios y el tercero para expertos).

Por otro lado, para el abordaje de los objetivos de investigación 2 y 3 referidos al análisis específico del diseño e implementación del Programa Sembrando Vida, además de

basarse en información documental, se usó alguna información provista por los actores consultados para el objetivo 1 y, además se complementó con la aplicación específica de 135 entrevistas, distribuidas entre 2 funcionarios de alto nivel de la Secretaría del Bienestar, 4 coordinadores regionales y territoriales, 18 facilitadores y 46 técnicos del Programa, así como a 65 representantes beneficiarios integrados en el mismo número de CAC; 6 grupos focales con actores de diverso nivel de conocimiento y participación en el Programa y 95 cuestionarios cerrados aplicado a la mayor parte de los entrevistados.

Los informantes clave para el desarrollo de estos dos objetivos se ubican fundamentalmente en 8 entidades federativas que fueron consideradas para el estudio: Norte, Chihuahua y Durango; Centro, Puebla y Tlaxcala; y Sur Sureste, Oaxaca, Yucatán, Chiapas y Guerrero. De estas, se pudo hacer trabajo de campo y, aplicar de manera directa los instrumentos en campo, más la observación directa en Durango, Tlaxcala, Puebla, Yucatán y Oaxaca. Estos estados fueron seleccionados buscando tener representatividad de los diversos contextos territoriales, agroecológicos, socioeconómicos, político-institucionales y, de las distintas modalidades de operación y adaptaciones estatales locales que se realizan del Programa.

Para la recolección de la información se aplicaron guías de entrevista, guías para el desarrollo de grupos focales, cuestionarios y bitácoras para el registro de observación directa. Las entrevistas y grupos focales se aplicaron desde mediados del año 2022 y hasta mediados del año 2023. Una vez que se levantó toda la información, se procedió a su codificación y sistematización para luego, detectar patrones de regularidad o repetición de hallazgos, que ayudaron a ordenar y analizar los resultados. Cabe aclarar, que la única manera mediante la cual la mayoría de los participantes en el estudio concedió su participación en el estudio, fue asegurándoles la confidencialidad de las respuestas y su anonimato, porque en ese momento tenían la instrucción, especialmente el aparato operativo, de no compartir ninguna información del Programa.

Plan de exposición

Esta investigación se estructura de un apartado Introductorio y de seis capítulos, de los cuales el primero corresponde al desarrollo del marco teórico conceptual relacionado con los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo, usados para el abordaje del objetivo

particular 1 referido al cambio institucional en la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo. También, en ese capítulo se expone el planteamiento teórico del modelo de la *Polis* para fundamentar el análisis del diseño y la implementación del Programa Sembrando Vida, que ha sido escogido porque precisamente incorpora la dimensión política de las políticas, en un contexto en el que la acción gubernamental y el mismo PSV surge precisamente de rupturas políticas.

Complementariamente, se usan ciertos elementos teóricos del enfoque racional para el diseño de políticas, y de las teorías clásicas de implementación, a fin de enriquecer el análisis y explorar si el Programa, asimismo, se fundamenta en un diseño con solvencia técnica y, si adopta modalidades de implementación que disminuyan los fallos o brechas de implementación.

Después, en el Capítulo II se incluye un marco de referencia que da a conocer ampliamente lo que es el objeto de estudio de la investigación. De ese modo se identifican y exponen todas las actividades o funciones que integra la acción gubernamental de apoyo al campo; se ubican y caracterizan las nuevas políticas y programas y, se cierra con un análisis extenso de los rasgos que distinguen al PSV a nivel de la intencionalidad y determinaciones operativas, establecidas en los documentos normativos. Este apartado, corresponde al que en los lineamientos del doctorado se requiere como "análisis de la normatividad y de los documentos rectores que sustentan la atención del problema público o tema que aborda la investigación". En esta sección se desarrollan estos elementos.

Luego, sigue el Capítulo III del planteamiento metodológico en el que se expone el enfoque y el alcance de la investigación, la cual, es fundamentalmente cualitativa. Se precisan las categorías de análisis y la operativización de conceptos para cada uno de los cuatro cuerpos teóricos, lo que permite traducir y concretar las teorías y conceptos en el análisis de los resultados de la investigación. Asimismo, se dan a conocer las técnicas de investigación e instrumentos de colecta, las fuentes de información y la estrategia de sistematización y análisis de resultados.

Posteriormente, se presentan tres capítulos con los resultados de la investigación. El Capítulo IV analiza el cambio institucional en la acción de gubernamental, en las políticas y en el PSV, instaurado por este gobierno, para lo que identifica y caracteriza los cambios en: 1) las reglas formales que regulan, incentivan o restringen el desempeño de los agentes

económicos rurales (campesinos, productores agropecuarios y agroempresas); i1) los nuevos valores y rutinas que pretenden moldear la actuación de las organizaciones gubernamentales (SADER y Bienestar) y, i1) los nuevos marcos de referencia y comportamientos que prevalecen al interior de las organizaciones campesinas, desde que ocurrió el cambio de gobierno en 2018.

En el capítulo V se baja el nivel de análisis a un caso particular de uno de los programas más emblemáticos de la 4T, que es el Programa Sembrando Vida. Sobre este, se realiza un análisis del diseño desde el modelo de la *Polis*, que destaca la incidencia de la dimensión política de las políticas y el enfoque del mismo en la atención de las colectividades o comunidades, que es donde a menudo ocurren los problemas más públicos –eje de las políticas-, pero donde también se presenta pugnas, intereses opuestos y conflictos. Adicionalmente, se revisa el diseño del PSV desde el enfoque racional, para valorar si este es producto también de un diseño con bases técnicas.

Al sumar el uso de los dos enfoques para el análisis del diseño, que se supone integran la dimensión técnica y la dimensión política, se podrá concluir si el PSV es un instrumento pertinente, suficiente y congruente con el cambio político de 2018.

En el último Capítulo (VI), se continúa con el análisis exploratorio de la implementación a nivel del Programa, con el fin de examinar en qué medida las determinaciones planteadas, según el modelo de la *Polis*, en el diseño del PSV se han llevado a la práctica, y qué obstáculos o detonadores han encontrado en la realidad. Además, se podrá detectar qué modelo de implementación adopta el Programa, las condiciones en las que ocurre, y las brechas y fallas que deja esa instrumentación, así como su contribución al logro de los objetivos del PSV.

Con base en todo eso, finalmente se presentan las conclusiones más importantes del estudio, en función de los objetivos planteados, y se emiten un conjunto de recomendaciones puntuales relacionadas con los resultados del estudio, y se aventuran algunas orientaciones de política más de mediano y largo plazo.

Capítulo I. Las instituciones y el modelo de la *Polis* en el diseño e implementación de políticas

En este primer capítulo se exponen los fundamentos teóricos y conceptuales escogidos para el desarrollo de la presente investigación, a fin de desarrollar los tres objetivos particulares de la misma: i) indagar sobre el cambio institucional en la acción gubernamental y en las políticas de apoyo al campo, y dilucidar acerca de cómo se inserta el PSV en esa nueva configuración de reglas, valores y comportamientos que regulan, moldean e influyen, como todas las instituciones –en su acepción amplia–, la dinámica de los agentes rurales; ii) valorar el diseño del PSV en cuanto su intencionalidad, alcances, y pertinencia, pero desde el reconocimiento de la dimensión política de las políticas, que implica ir más allá del análisis tradicional derivado del enfoque técnico racional, puesto que la acción gubernamental en este sexenio es resultado precisamente de una ruptura política con los valores y las formas de gestión pública precedentes; y iii) analizar, por las razones antes expuestas, la implementación del PSV con ese mismo enfoque.

De ese modo, se ha considerado pertinente el empleo de dos planteamientos teóricos principales. Por un lado, para el estudio del cambio institucional (objetivo i) se ha decidido usar los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo (NI) especialmente desde las aportaciones al concepto de institución y cambio institucional de la ciencia política, la economía y la sociología, respectivamente, con la intención de poder caracterizar dicho cambio y conocer su naturaleza, investigar sobre las razones que condujeron a este nuevo dispositivo de regulación social, así como explorar sobre las implicaciones en los agentes rurales.

Por otro lado, para realizar la valoración del diseño e implementación del Programa Sembrando Vida, se ha recurrido al uso de una propuesta teórica que exhibe la trascendencia de la dimensión política y de la comunidad en las políticas públicas, denominada por Stone (2022) como el modelo de la *Polis*, contrapuesto al modelo de mercado centrado en el individuo que toma decisiones racionales. En este planteamiento, la autora ofrece una comprensión de las políticas públicas desde la influencia que tiene sobre estas la política o los procesos políticos, ilustrando como dichas decisiones y acciones de intervención son

producto, más de los rejuegos, pugnas y enfrentamientos entre actores que, de ejercicios estructurados, con base técnica y alta racionalidad.

Para complementar, contrastar y discutir sobre este último planteamiento teórico, también se incluyen en este capítulo, elementos relevantes de la teoría racional de diseño de políticas, prevaliente desde el surgimiento de la disciplina; para el caso de la implementación, se retoman las propuestas clásicas sobre los modelos y dinámicas de implementación. Sin embargo, de manera previa al desarrollo de estos planteamientos teóricos, se expone el concepto de acción gubernamental y de políticas públicas, como términos clave que guían la investigación.

1.1 Concepto de acción gubernamental y políticas públicas

Se analiza la acción gubernamental, entendida para efectos de este trabajo, como un concepto amplio que incluye las orientaciones y las formas de conducción a seguir, además de las modalidades de operación, por parte de las instituciones de la administración pública federal, en todos los ámbitos de actividad y en todas las funciones y actividades que desempeña para proveer bienes y servicios a la población.

Teóricamente, se considera la interpretación que se puede realizar de Aguilar (2013b) en torno a que el gobierno consiste en la dirección de las entidades de la administración pública en las que recae la puesta en funcionamiento de las políticas decididas, los programas, los proyectos, los servicios y el gasto público a ejecutar. En términos sucintos podría decirse que acción gubernamental es la manera en que el “gobierno gobierna a la sociedad” (Aguilar, 2013b, p. 13), siendo esto lo que dota de significado y anima la lucha política, decide mucho del futuro de las colectividades o países y se convierte en el quehacer fundamental del aparato de gobierno (Roth, 2022)³.

Se consideran también elementos sobre el concepto de gobierno de Arellano y Blanco (2013, p. 13), quienes asumen que este “es el encargado de establecer y regular el marco

³ Es importante aclarar que diversas ideas, argumentos y citas o referencias utilizados en este capítulo I, relacionados con el concepto de acción gubernamental y con el enfoque teórico del Nuevo Institucionalismo, fueron incluidos en un artículo publicado por los autores de esta tesis, como parte de las actividades desarrolladas durante el Doctorado: Santillanes Chacón, Santos, Cruz Badillo, Israel, & León Corona, Benito. (2023). Cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo en México durante los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024. *Revista de El Colegio de San Luis*, 13(24), 00038. Epub 27 de enero de 2025. <https://doi.org/10.21696/rcsl132420231561>. Este Artículo se encuentra disponible en: <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1561>

social en el que los ciudadanos nos desenvolvemos todos los días”, y puntualizan, que en todas las actividades del día a día nos afectan las decisiones y acciones de gobierno vinculadas, por ejemplo, con escuelas, transporte, seguridad pública, trabajo, seguridad social, salud, impuestos, alumbrado, trámites, entre mucho otros temas. Thoenig (1997), por su parte, señala que el trabajo gubernamental se estudia lo mismo como productor de efectos y repercusiones en la sociedad que como proceso de actividad. Cruz (2017, p.49), sostiene que gobierno es la acción de guía o de conducción de una sociedad o de la agrupación humana en un territorio.

En la práctica y en el contexto mexicano, este concepto encuentra mejor traducción a la realidad, desde la posición que asume la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2008) en el marco del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, en la que se consigna que la gran diversidad de funciones y actividades que realiza el gobierno (que bien podría asumirse como la acción gubernamental), se componen del otorgamiento de subsidios; la prestación de servicios públicos (seguridad pública, pasaportes, SAT, servicios migratorios, ministerios, tribunales, otros); la provisión de bienes públicos; la promoción y el fomento de los sectores social y económico; la regulación y supervisión; las funciones de las fuerzas armadas, las funciones administrativas propias de la gestión gubernamental; las indemnizaciones y otras obligaciones como pago de pensiones, aportaciones a seguridad social y aportaciones federales a estados y el pago de la deuda, entre otros.

En el ámbito rural, la acción de gobierno, además de las políticas públicas y programas de apoyo directo que son los que concentran la mayor parte del presupuesto anual y los esfuerzos cotidianos, contempla otras acciones como inspección fitozoosanitaria, vigilancia pesquera, certificación de semillas, emisión de múltiples permisos, docencia e investigación, asesoría y justicia agraria, capacitación y asesoría técnica, provisión de información, otorgamiento de créditos, apoyo a jornaleros agrícolas, entre otras (SADER, 2020a).

En esta investigación el énfasis se dará en las políticas públicas y en los principales programas presupuestarios de apoyo al campo, como marco de entendimiento general, con especial atención en el Programa Sembrando Vida, que es el que se somete a una exhaustiva revisión y análisis de su diseño e implementación. De las políticas y programas referidos, nos

centraremos en aquellos de mayor dimensión presupuestal, que son los de la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER), instancia coordinadora del sector rural y, en el Programa Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar, que presupuestalmente es el más grande de todos los de apoyo al campo, cuya asignación de recursos en 2022 fue de casi 30 mil millones de pesos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2023). En torno y dentro de esta acción de gobierno, se revisan las nuevas reglas del juego que se vienen trazando, desde el ámbito normativo de mayor envergadura y el más perdurable (la Constitución y las leyes) hasta el ámbito de las rutinas y valores organizacionales, pasando por las definiciones en el programa de gobierno.

1.2 El cambio institucional y su incidencia en la acción de gobierno

1.2.1 Breve repaso histórico sobre la vigencia y cambios en el concepto de institución

El concepto de institución ha estado vigente desde que en la antigüedad las distintas culturas, pero fundamentalmente los griegos, se interesaron por el estudio de la sociedad y el gobierno, como se constata en un estudio de Bobbio (2006) acerca de la teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. En esta obra el autor realiza una auscultación sobre las aportaciones de grandes pensadores: desde Heródoto en la Grecia del siglo VI a. C, hasta otros más recientes que analizaron las dictaduras de los últimos siglos, como Halévy, Rousseau y Schmitt; pasando por Platón, Aristóteles, Polibio; personajes eclesiásticos del Medievo (p. ej. Marsilio de Padua, Isidoro de Sevilla, Lutero); Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu y, exponentes del despotismo (p. ej. Helvétius, Boulanger, Wittfogel, Dupont de Nemours Paul-Pierre Le Mercier de la Rivière); Hegel y Marx.

En este examen histórico de Bobbio, aparece recurrentemente el concepto de institución en tiempos distintos, con pensadores muy diversos y, con una amplia tipología del término, puesto que se alude explícitamente a instituciones patrias, instituciones políticas, instituciones civiles, instituciones del Estado, instituciones económicas e instituciones igualitarias, así como a la institución de los cónsules y a la institución de los tribunos de la plebe. Igualmente, se hace referencia a términos asociados al concepto de institución, como mecanismo institucional, forma institucional y estructuras institucionales.

En este contexto, las instituciones son las entidades, formas y estructuras sociales instauradas por algún fundamento jurídico o por tradición, que constituyen los cimientos del orden y la convivencia social, tratándose fundamentalmente de entidades y organizaciones concretas como las legislaturas, partidos políticos, tribunales, sindicatos, la iglesia, el matrimonio, la familia, el parentesco, las empresas, los mercados y los derechos de propiedad, entre otras.

En esta obra de Bobbio se recurre además a otros conceptos asociados estrechamente con el de institución, como –y sobre todo– el de constitución, leyes (naturales, divinas, de propiedad), normas, reglas, conductas, reglas de procedimiento, costumbres, entre otros, los cuales, como más adelante se explica, son componentes clave de las definiciones más recientes de institución, según las diferentes corrientes teóricas del Nuevo Institucionalismo.

Todas estas referencias conceptuales a las que acude Bobbio, tienen un enfoque más legalista, jurídico y estructural, en el que constitución, por ejemplo, es un término de uso generalizado que asume la definición de Aristóteles, quien la concibe como la *politéia*, o la forma de gobierno, así como “la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana”.

Si bien el concepto de institución se venía utilizando por diversos teóricos y pensadores en el periodo revisado por Bobbio, fue hasta el siglo XIX y mediados del XX que emergió y se consolidó una corriente teórica en las ciencias sociales, particularmente en la economía, ciencia política, historia, derecho y relaciones internacionales, denominada como Institucionalismo, o bautizada recientemente, a raíz de la emergencia del Nuevo Institucionalismo a fines del siglo XX, y como relevo del Viejo Institucionalismo. Esta última corriente, según Peters (2003), tuvo como exponentes principales a Carl Friedrich, James Bryce, Herman y Samuel Finer en la ciencia política, y a Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, Rexford Tugwell y John Commons en economía.

Son estos pensadores los que establecen explícitamente desde entonces, que “las reglas institucionales vigentes (constitución, leyes, etc.) en una sociedad determinan los comportamientos individuales y colectivos de sus miembros” (Roth, 2014 p. 3), aunque su énfasis continúa centrado en las instituciones formales tradicionales que han estructurado el orden social y político desde los tiempos antiguos. Pero, además, su concepción sobre las instituciones no era tan precisa y, al contrario, podían caber en esta, múltiples categorías

normativas (jurídicas) de aplicación universal, surgidas principalmente del Estado (Torres, 2014).

Para Cruz-Suárez et al. (2013) el Viejo Institucionalismo considera que el sistema de normas está creado y ejemplifica como definen el término institución algunos autores clásicos como Veblen “patrones de actuación normalizados que se dan por sentado”, Hughes “algún tipo de sistema relativamente permanente de una clase social”, Goffman, “lugares en los que las cosas suceden regularmente”, Hirsch “un tipo específico de organización como las prisiones, los hospitales, los orfanatos, las asociaciones de profesionales, o las agencias gubernamentales”. El Nuevo Institucionalismo asume que las normas también pueden generarse desde las propias instituciones.

Veblen es considerado el padre del Institucionalismo, con aportes enfocados primordialmente en el área económica, quien criticó fuertemente la teoría económica neoclásica y el supuesto de racionalidad en la toma de decisiones de los individuos. Sostenía que la evolución de la vida económica era producto de un desarrollo agregado de hábitos e instituciones, económicos y de todo tipo, más que de ordenados procesos de decisión individual orientada por el cálculo del posible beneficio.

Aunque esta idea de la racionalidad de los individuos se fortaleció aún más con las corrientes teóricas del conductismo y de elección racional, adoptadas en las ciencias sociales, con franco ascenso en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (décadas de los 50 y 60 del siglo XX). Fueron estas dos corrientes las que constituyeron nuevamente la base a partir de la cual se justificó el renacimiento o redescubrimiento de las instituciones hacia la década de los 80 del siglo pasado (Nuevo Institucionalismo).

Entre los planteamientos teóricos del Viejo y el Nuevo Institucionalismo, como propuestas divididas por más de un siglo de diferencia, si bien existe estrecha relación, también hay diferencias sustantivas en cuanto a la conceptualización y entendimiento a las instituciones.

En el viejo Institucionalismo, de acuerdo con Peters (2003), prevaleció un fuerte énfasis en su interés por la ley, la legislación y la influencia que tiene en el desempeño gubernamental y comportamiento social; se concentró especialmente en aspectos formales-estructurales de la política, sin dar cabida a aspectos informales que a menudo se presentan; comparaban los sistemas políticos en su conjunto (holismo) y no por separado (o por partes),

llegando a generalizaciones, pero limitando las formulaciones teóricas; apelaban fuertemente a la influencia de la historia en los sistemas políticos y en los comportamientos individuales y, usaban un enfoque normativo, valorativo o prescriptivo de los sistemas políticos enfocado en un buen gobierno.

Estos principios sobre los que se sustentó el institucionalismo original, sin embargo, fueron criticados fuertemente y reemplazados por las corrientes conductista y de elección racional, justamente con ideas opuestas (Peters, 2003) al:

- i) Dotar al análisis político, a la ciencia política y al estudio de los fenómenos sociales, de un marco científico y con metodologías precisas orientadas a la generación sólida de teorías
- ii) Suprimir el enfoque normativo y valorativo apegándose a un estricto estudio objetivo de la realidad y los hechos
- iii) Recuperar al individuo como el centro metodológico del análisis político y de la toma de decisiones enfocada en la maximización de los beneficios, partiendo de la idea que, en cualquier contexto, incluido el organizacional, son personas las que finalmente toman decisiones (de manera libre y sin ninguna limitación institucional y de ningún tipo)
- iv) Asimismo, los precursores de estas nuevas corrientes se desprendieron de las instituciones formales de gobierno, para analizar la política desde un enfoque de sistemas donde la sociedad jugaba un papel activo.

Posterior a estas corrientes, ya en la década los 80 del Siglo XX emerge nuevamente el Institucionalismo en su actual versión, emitiendo una dura crítica al paradigma racional, al asumir que la cuestión social y política no puede ser entendida desde el individuo racional, sino que son las instituciones las que inciden en los comportamientos y decisiones tanto de los individuos como de las entidades colectivas, y que sirven además, para comprender la política actual y los sistemas económicos vigentes (Espinosa, 2015; March y Olsen, 1997).

Aunque dentro de la diversidad de enfoques teóricos o versiones del Nuevo Institucionalismo, el político, económico, histórico y sociológico, entre otros, hay algunos como el económico, que todavía recuperan en buena medida el supuesto de elección racional que ha privado desde siempre en la economía clásica y neoclásica, pero en este se reconoce, según Caballero (2011) que dicha racionalidad de los individuos es limitada y no instrumental

como establece la Economía Neoclásica Precoaseana. Este último término en referencia a Ronald Coase, uno de los grandes pensadores del nuevo institucionalismo económico, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1991.

Este enfoque económico, sin embargo, aporta una definición de institución mucho más amplia y menos formal que la tradicional, lo que, en palabras de otro de sus principales exponentes y también Premio Nobel de Economía 1993, North (1995, p.13), equivale a las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”, y que terminan generando incentivos (positivos o negativos) a cualquier interacción política, económica o social, y más aún, el cambio en estas reglas termina por incidir en la forma en como las sociedades y los países evolucionan a través de tiempo.

Este autor contradice en cierta manera la teoría económica neoclásica al establecer que “...las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North, 1995, p. 15), con lo cual ya no se está en el escenario de poder tomar la mejor decisión de manera libre para maximizar el beneficio. Otro aporte relevante del mismo al Nuevo Institucionalismo es que reconoce -como también lo hicieron otros Neoinstitucionalistas- que, las instituciones pueden ser formales (p. ej. normas) o informales (p. ej. códigos de conducta), creadas y evolucionadas y, pueden constituir prohibiciones, pero también permisiones o incentivos.

Desde la ciencia política, y con aplicaciones útiles a las instituciones administrativas del Estado (que es el objeto de estudio del presente trabajo), el Nuevo institucionalismo normativo (Vergara, 1989), representado principalmente por quienes podrían considerarse los precursores de este enfoque, March y Olsen (1984), sostienen que las instituciones apoyan la estabilidad y el cambio político, son fundamentales en la estructuración social, y rebasan el ámbito decisional individual moral; asimismo, argumentan que, soportan la vida social al establecer normas, intereses, identidades y creencias en las sociedades.

Este tipo de institucionalismo, como fundamenta Vergara (1989), tampoco rompe con los enfoques racionales y eso ocasiona que diversos autores lo clasifiquen como parte del Nuevo Institucionalismo sociológico. En lugar de estudiar al individuo y sus preferencias, en esta versión se estudia el marco institucional, entendido este como la serie de reglas, normas,

prácticas informales, tradiciones y costumbres dentro de las organizaciones del sistema político.

Desde la sociología, surge el Nuevo Institucionalismo denominado por Scott (1995) como cognitivo, porque se enfoca en la cultura institucional de la organización, en la que las normas se derivan de un proceso de aprendizaje o de construcciones propias de los individuos. Este enfoque:

Destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes (Powell y DiMaggio, 1999, p. 45).

El Nuevo Institucionalismo histórico, por su parte, para Pierson y Skocpol (2008) asume rigurosamente la variable tiempo, al puntualizar secuencias y perseguir evoluciones y procesos de escala y temporalidad variables. Para ello, estudian los grandes entornos y plantean hipótesis sobre las consecuencias combinadas de instituciones y procesos, en lugar de hacer análisis separados. Ayuda a entender el gobierno, la política y las políticas públicas, sobre todo porque, de acuerdo con Peters (2003, p. 99), este enfoque sostiene que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante... (que bien podría llamarse) dependencia del rumbo”.

Este autor ejemplifica cómo en el gobierno o alguna organización que adopta determinado rumbo, se encuentra detrás la inercia o fuerza que persiste de las decisiones de arranque, y que para que eso cambie se requeriría una fuerte presión política. Y si bien, este enfoque del NI no se usa en este trabajo, se deja constancia de su alcance porque también el cambio ocurrido en la acción gubernamental y en las políticas actuales ha enfrentado inercias arraigadas durante un largo período de estabilidad institucional, bajo las reglas, valores e incentivos previos. Esto último nos permite reconocer que en el análisis institucional no se puede desechar ninguna de las disciplinas o vertientes involucradas.

Existen además otros enfoques dentro del Nuevo Institucionalismo como el empírico, el de representación de intereses, el social y el internacional (Peter, 2003), sumado a uno más reciente denominado discursivo, que recupera la importancia de las ideas, comprendidas

estas como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializados (Garcé, 2015).

En suma, de este repaso histórico sobre el concepto de institución, se desprende que este existe de manera formal desde que algunos pensadores se interesaron por entender la manera en como estaba conformada la sociedad y su forma de gobierno, y que sigue en la actualidad en evolución, enriqueciéndose en años recientes desde las diversas posturas teóricas agrupadas en los enfoques del Nuevo Institucionalismo, que ensanchan dicho concepto para incluir no sólo las entidades y regulaciones formales tradicionales, sino –y sobre todo- las reglas, los valores, las costumbres, los códigos de conducta, e ideas de carácter informal, surgidas en el seno de las diversas organizaciones económicas, políticas y sociales, entre otras.

En ese sentido, es evidente que las teorías expuestas por los enfoques racional y conductista, con gran influencia en las ciencias sociales, no han sido suficientes ni plenamente convincentes para explicar la realidad social individual ni colectiva y, que el supuesto de que los individuos toman decisiones racionales, al buscar maximizar su beneficio o utilidad, también tiene ciertos límites. Definitivamente, las decisiones que se toman en el ámbito político, económico y social, pasan por intrincados procesos derivados de la alta interrelación entre individuos y, además se ven fuertemente influenciadas por las variables del entorno, así como por condicionamientos (positivos y negativos) que se producen al interior de los agrupamientos o colectividades en las que se desenvuelven las personas.

Por ello, el uso en este trabajo de estos conceptos y planteamientos teóricos se justifica plenamente, puesto que es fundamental comprender exhaustivamente cuáles han sido los cambios más relevantes en las instituciones formales e informales vinculadas con la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo, y cuál ha sido el efecto de las mismas en los agentes económicos rurales (mismas organizaciones de productores, organizaciones campesinas, despachos y agencias de profesionales técnicos, proveedores de insumos y de equipamiento agropecuarios), en las organizaciones gubernamentales (agencias y oficinas de gobierno vinculadas con el campo) y en las organizaciones sociales (gremios de productores, ONG).

1.2.2 Definición de institución y su rol en la dinámica política, social y económica según el NI

Dado que uno de los objetivos de esta tesis, como se comentó antes, es identificar el cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo instaurado en México por el gobierno federal en los primeros cuatro años de su gestión (2018-2022), se requiere partir de definiciones básicas, según el NI –enfoque teórico elegido para la investigación–, de lo que son las instituciones, el rol que desempeñan en la vida social, y lo que es el cambio institucional y las fuentes que lo originan.

Como se externó anteriormente, el NI se conforma de aplicaciones en diversos campos del conocimiento o vertientes como la económica (denominada también como NI regulativo), la política (o NI normativo) y la sociológica (o NI cognitivo), utilizadas para el desarrollo de este trabajo, además del NI empírico, histórico e internacional. De ese modo, en forma general e incluyente para todas las expresiones del NI, se considera que los componentes centrales de una institución son:

Un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). ...Trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre actores (Peters, 2003, p. 36).

Este autor considera que una institución mantiene cierta estabilidad en el tiempo, contando con algunas características que brindan mucha estabilidad y otras menos, con lo que se hace más cambiante. Sostiene que una institución debe incidir en la conducta individual, restringiendo su actuación con reglas explícitas, y considera que al interior de esta deben existir valores compartidos o comunes.

En ese marco, las instituciones son construcciones sociales intencionadas para producir considerables ordenamientos para la regulación de la conducta y la interacción de los individuos, pues además tienen la fuerza necesaria para dar forma al comportamiento de estos y disminuir la incertidumbre inherente al funcionamiento social (Peters, 2003). Esto significa que las instituciones son formas productoras de orden siempre cambiante.

Lo distintivo de las primeras tres vertientes usadas en este trabajo son los énfasis disciplinarios: la economía lo hace en las condiciones de regulación de mercados y sus agentes; para la ciencia política, es la capacidad de autoajuste de las instituciones gubernamentales y lo que esto implica para incidir en el comportamiento de la población, y la sociología hace énfasis en el aprendizaje social. Lo que aquí interesa es destacar la necesidad de recurrir a este conjunto de vertientes, en virtud de la relevancia de estos énfasis y su presencia en el cambio institucional, como se mostrará más adelante.

En esta investigación se analiza un rasgo fundamental de la acción gubernamental enfocada al apoyo del campo, la cual está establecida en documentos de planeación nacional, respaldada por la Ley de Desarrollo Rural y otras leyes vinculadas y, en documentos presupuestarios en los que se asignan recursos públicos, e implementada por diversas agencias gubernamentales (como la Secretaría de Desarrollo Rural, SADER y, la Secretaría del Bienestar, SB), dirigida a una población rural conformada por poco más del 20% de la población total del país, y que incluye grupos de productores de alimentos de diverso grado de desarrollo, organizaciones de productores, comunidades agrarias, técnicos, entre otros actores.

A partir de este referente teórico, y dada la ruptura política del 1º de julio de 2018 que llevó al poder al actual presidente de la República, respaldado por sectores sociales atribulados y desencantados, con enormes expectativas de cambio (Anguiano, 2019), el interés de esta investigación estriba en averiguar cómo esa ruptura ha conducido a buscar la reconfiguración de las instituciones para producir nuevos ordenamientos que reestructuren y modifiquen las conductas económicas, políticas y sociales sostenidas por un sistema económico y político que perduró los últimos 36 años.

Esto cobra mayor importancia, más cuando durante todo ese periodo se mantuvieron intocadas la mayoría de las instituciones, alcanzándose cierta estabilidad y regularidad, benéfica para algunos agentes (económicos, sociales y gubernamentales) y perjudicial para otros. Por eso, ante el cambio político radical, las reglas del juego y las instituciones en general se vieron fuertemente alteradas, especialmente en cuanto a la forma de distribución (apoyos directos sin intermediarios) y destino (a los productores y población campesina de menores recursos) de los presupuestos sectoriales. En los sexenios previos, los recursos

públicos privilegiaban, en especial, a productores de mediana y gran escala, en cultivos, productos y regiones rentables y competitivos.

En ese marco, para analizar el cambio institucional emprendido por el gobierno para influir y/o regular el desempeño de los agentes económicos rurales integrados por los campesinos, los productores agropecuarios de diverso nivel de desarrollo y las empresas agroalimentarias (incluidas las grandes empresas transnacionales), se recurre a los planteamientos clave de la vertiente **económica del NI**.

Este enfoque, de acuerdo con uno de sus principales exponentes (North, 2014), asume que las instituciones son las reglas del juego que influyen en el actuar e interactuar de dichos agentes económicos, con lo que estas reglas se concretan en restricciones o prohibiciones o, por el contrario, en estímulos que mejoran su desempeño económico. Asimismo, expone que cuando haya incumplimiento de dichas reglas se deben aplicar sanciones, aunque esto demanda de procesos de monitoreo que a veces resultan costosos.

Las instituciones, de acuerdo con North (2014), proporcionan cierto nivel de certidumbre, orientan las decisiones, y en algunos casos hasta determinan las elecciones y las acciones de los agentes económicos al marcarles determinadas directrices de funcionamiento, con lo que se trastoca el supuesto de racionalidad individual instrumental bajo el que se guía la economía neoclásica. Además, las instituciones pueden clasificarse en reglas formales (documentos escritos como constituciones, leyes, reglamentos, reglas de operación, entre otros) e informales (como acuerdos, socialización, costumbres, entre otros) y creadas o evolucionadas.

Las reglas formales se expresan en algún documento, mientras que las reglas informales no están escritas, pues se trata de códigos de comportamiento que dan soporte y refuerzan a las reglas del primer tipo. Este trabajo de investigación se concentra en las reglas formales vigentes tanto dentro de la acción de gobierno como en torno a esta acción.

Las reglas formales aumentan en la medida que las sociedades o el funcionamiento empresarial se hacen más complejos. Estas reglas se componen de “reglas políticas (judiciales), económicas y contratos [...] desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales” (North, 2014, p. 67). Las normas políticas, en las que nos enfocamos, tienen que ver con la organización del gobierno, los procesos que este desarrolla, el tipo de decisiones que toma y el manejo de su agenda. Las otras reglas a las que se refiere

North son de carácter empresarial y se vinculan a derechos de propiedad y contratos que regulan la vida de los agentes económicos, pero que, del mismo modo, están marcadas por las reglas políticas.

El mismo autor entiende que el marco institucional es el ámbito o campo en el que se unen en interacción directa las organizaciones o empresas (en este caso, productores y empresas agropecuarias), con base en su propia racionalidad y reglas de funcionamiento interno, y las reglas del entorno, en especial de carácter político.

El conocimiento de las nuevas reglas (formales e informales) de las instituciones de gobierno orientadas al apoyo al campo permite detectar el tipo de restricciones que están limitando la acción de determinados agentes económicos, tales como la prohibición creciente del uso del glifosato y de los transgénicos para determinados fines (Bazán, 2021; Hernández Sierra et al., 2021) y la eliminación de intermediarios en la gestión de apoyos canalizados a productores (Martínez, 2023).

Asimismo, se pueden identificar incentivos al fomento de la producción como los subsidios de las políticas públicas canalizados, en mayor medida, a productores de pequeña escala y la región sur sureste del país para promover la producción de granos básicos (Vilaboa-Arroniz et al., 2021; Bazán y Torres-Mazuera, 2021; Ríos, 2020), el impulso de una producción agroecológica y ambientalmente más sustentable (Hernández Heredia y Hernández Moreno, 2022) y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, renombrado y firmado como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) (Hernández Pérez, 2021) en el período de transición (noviembre de 2018), pero ya con la participación directa del gobierno actual.

Un tema importante que aportó el NI económico fue el análisis de costos de transacción, sosteniendo que “las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas” Roth (2014, p.8).

Para efectos de la investigación, estos elementos teóricos se usan para analizar el cambio institucional y las repercusiones en los agentes económicos vinculados con la acción gubernamental y las políticas públicas de apoyo al campo, fundamentalmente en los productores y sus organizaciones, así como en agencias vinculadas con estos. Se analizarán

los efectos que, por ejemplo, se han tenido, al cambiar la prioridad en la asignación de recursos públicos hacia los pequeños productores y cultivos básicos.

Por otro lado, y de la misma manera –aunque en menor profundidad–, se investiga el cambio institucional emprendido al interior de las entidades de la administración pública federal que diseñan e implementan las acciones en apoyo al campo, tales como la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER) y la Secretaría de Bienestar con su Programa Sembrando Vida, a fin de descubrir las nuevas normas, los valores y las rutinas adoptados en el cumplimiento de su rol en la promoción del desarrollo rural.

Para ello se recurre a la vertiente **política o normativa del NI** propuesta por March y Olsen en 1984, considerada como la postura seminal y a cuyos autores se debe el origen del término nuevo institucionalismo. Consideramos que este enfoque del NI es el más apropiado para el análisis de asuntos políticos, de estructuras administrativas del Estado y de las organizaciones gubernamentales (Vergara, 1997). Asimismo,

Las instituciones, desde esta postura de NI que reivindica a la ciencia política de las influencias de las teorías conductista y de elección racional, pone atención en las normas y valores de las instituciones, porque considera que estas configuran su operación y dan forma a las conductas de sus miembros, en el marco de una la “lógica de lo adecuado”. Los individuos expresan de manera enfática los valores de las instituciones a las que pertenecen o con quienes se relacionan. Estos individuos interactúan con otros y con diferentes colectividades, existiendo múltiples vinculaciones, por lo que a menudo tienen que optar por lealtades institucionales opuestas. Ante ello, las personas deben seleccionar entre varias influencias y descifrar el significado de sus compromisos con la institución (Peters, 2003).

En ese sentido, esta vertiente del NI argumenta que las instituciones son las normas, los principios, los valores, las rutinas, las tradiciones y las costumbres que procuran moldear o influir en las conductas de los miembros de las organizaciones a partir de una “lógica de lo adecuado” o de perspectivas que constituyen un “deber ser” a alcanzarse mediante la persuasión y, sobre todo, la adhesión y la obediencia de los individuos (Peters, 2003; Vergara, 1997; March y Olsen, 1997).

Este NI resalta la orientación normativa y valorativa que procura inspirar o moldear la conducta de las organizaciones y los miembros de estas, en esa lógica de lo más apropiado,

en oposición a las actuaciones guiadas por la percepción o el deseo propios (Cruz et al., 2021).

De acuerdo con Vergara (1997), este modelo de decisión se integra de normas, costumbres y hábitos, en el que el interés de los miembros de una organización es actuar apegados a estas pautas a partir de ubicar primeramente sus roles dentro de la organización y encontrar las acciones correctas que deben realizar, pero en función de los valores institucionales.

En este marco, las instituciones modelan en cierta medida a sus participantes y dotan de significados a quienes participan de la política y de la dinámica social. De acuerdo con Cruz et al. (2020), este tipo de Institucionalismo promueve marcos de referencia normativos y reglas que orientan la actuación de las instituciones y de la sociedad y que condicionan a su vez a los individuos.

Como se aprecia, en este enfoque teórico, a diferencia del Nuevo Institucionalismo Económico, no se coacciona a los individuos mediante reglas estrictas, sino que más bien los influencia al dotar de marcos de significados, valores, tradiciones y costumbres a las organizaciones a las que pertenecen, quienes además definen un rumbo en un sentido normativo de la lógica de lo apropiado o adecuado.

Con este término de la lógica de lo apropiado, tan reiterado en este apartado, March y Olsen, logran concretar las ideas propuestas por Simon con relación a la racionalidad limitada o la satisfacción (al no ser posible la maximización del beneficio) buscada al momento de tomar decisiones, a un comportamiento que se precisa mucho más realista. De esa manera, como explica Vergara (1997), actuar por ese principio de la lógica de lo apropiado, fuerza a los actores o individuos a alinearse y actuar en función de los valores y las normas institucionales que establecen las organizaciones a las que pertenecen, con lo que se sentirán al menos satisfechos, al ganar la confianza de sus compañeros y reducir la incertidumbre sobre los efectos de su proceder.

Si bien el NI político se inscribe al estudio de las instituciones desde la ciencia política, su origen y soporte de conocimientos tienen una fuerte influencia del análisis organizacional. Así, además de valores y normas, usa el concepto de rutinas organizacionales (pauta estable de conducta), por la importancia que estas en la transmisión de los valores de las organizaciones. Se alude también a conceptos como atención organizacional, ambigüedad

en las preferencias, cultura institucional y organizacional, medio ambiente, mecanismos de adaptación, lealtades y compromisos institucionales, sistemas de significación, reglamentaciones y supuestos, roles y situaciones.

Todo lo antes expuesto, ayuda a entender el cambio en las instituciones en las entidades gubernamentales vinculadas con la acción de gobierno de apoyo al campo (SADER y SB, principalmente), porque desde el arribo al poder, el actual gobierno ha reforzado el cambio en las reglas formales (bien sea en la Constitución Política del país, en otros ordenamientos legales y normativos o en los documentos de planeación), con una nueva retórica que busca generar una lógica de lo adecuado distinta a la de la administración pública y las estructuras burocráticas del gobierno anterior, con la instauración o el reforzamiento de valores como la honestidad, la austeridad y la promoción de la justicia social y la igualdad. Estos últimos valores de índole social se consideran altamente pertinentes en el medio rural por ser el espacio que alberga la población más pobre y marginada del país (Ramírez Juárez, 2022).

De esas dependencias gubernamentales se estudian los cambios formales en las organizaciones gubernamentales y se detectan y conocen especialmente los nuevos valores que se están promoviendo e inculcando al interior de esas entidades como parte de la nueva cultura organizacional.

Para esto último se recupera el concepto de lógica de lo apropiado de March y Olsen (1997) a fin de identificar esos elementos retóricos y valorativos que en este gobierno están forjando una nueva lógica de lo apropiado, estableciendo otro marco institucional de valores y normas promovido por el actual gobierno (4T) en torno a las organizaciones antes referidas, y con el cual se pretende moldear los comportamientos de los actores de la burocracia.

Para ello, se considerarán también los resultados obtenidos por Chamizo (2011), en un estudio que realizó sobre la lógica de lo adecuado en materia de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica, en la que logra diagnosticar todo el marco normativo existente y con base en ello caracteriza la lógica de lo adecuado, detectando áreas de oportunidad importantes para fortalecer esa definición.

Para completar el referente teórico analítico del cambio institucional es necesario explorar lo que sucede en las organizaciones del campo, en concreto en las asociaciones campesinas y de representación empresarial, en despachos de asesores técnicos y, en general,

en organizaciones no gubernamentales (ONG). En este plano, es relevante el **institucionalismo sociológico**, en el que, en términos de la propuesta de Powell y DiMaggio, se sostiene que, más que un producto de un diseño intencionado de actores racionales, las instituciones son “patrones sociales que muestran determinado proceso de reproducción” (Romero, 1999), lo que significa que no emanan de procesos conscientes, sino más bien de actividades cognitivas o de aprendizaje y de índole cultural (Powell y DiMaggio, 1999).

Estos mismos autores refieren que las instituciones son construcciones cognitivas por parte de los miembros de las organizaciones, que les ayudan a entender su entorno, con lo que conforman su cultura, sus simbolismos y hasta sus mitos.

Desde el NI **sociológico** o de las organizaciones, destacan:

las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes (Powell y DiMaggio (1999, p. 45).

Estos mismos autores consideran que las instituciones no son producto precisamente de un diseño deliberado, sino que más bien son patrones sociales que evidencian ciertos modelos de reproducción. Asimismo, consideran que las instituciones no son solamente el entorno o contexto, sino que también desempeñan un importante rol en la determinación de la política.

Para Cruz et al. (2020), la idea principal de este enfoque es que cualquier organización o persona que llegue por vez primera a un campo organizacional, tomará la cultura de este. Es decir, que las prácticas de esa organización influirán las conductas de los individuos que en ella ingresen. Son las relaciones y formas de convivencia entre las personas las que orientan el comportamiento de estas y sus organizaciones. En los espacios donde haya socialización entre agentes diversos existen instituciones, las cuales se aprenden y aprehenden a partir de valores, tradiciones, principios que podrían ser buenos o malos. Simplemente, se trata de procesos en los que se asume y adopta la cultura de unos y de otros en esa interacción social.

Este enfoque se usará en la presente investigación para complementar los análisis propuestos con los otros enfoques político y económico, especialmente al tratar de entender cómo han respondido las organizaciones rurales, campesinas y de productores, o de otros

agentes vinculados como despachos de técnicos, ante el cambio institucional promovido en este gobierno, especialmente porque es en estas donde se dan estos procesos culturales de institucionalización de múltiples prácticas, costumbres y valores.

1.2.3 El cambio institucional y su origen

Para cerrar este apartado institucional del marco teórico, es necesario comprender cómo se da el cambio institucional y cómo se originan las instituciones. En ese sentido, basándonos en March y Olsen (1997), Vergara (1997) y Peters (2003), se comparten las definiciones principales en torno al tema.

En el **NI económico**, North (2014) destaca que el cambio institucional revela el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo. Mientras que March y Olsen (1997) consideran que el cambio institucional en este enfoque económico consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y a sus medios de sanción; siendo los agentes de cambio los individuos u organizaciones (en este caso los productores y empresas agrícolas), los cuales buscan maximizar sus preferencias en atención a los estímulos existentes. Destacan que el origen o el motor de cambio principal son las variaciones o cambios en los precios relativos, que crean incentivos para determinados agentes. Las diversas organizaciones y agentes negocian los cambios, pero ninguno en lo individual altera el arreglo institucional global.

Respecto al cambio institucional, North (2014) considera que este es gradual o incremental, aunque reconoce que las reglas formales están expuestas a cambios abruptos derivados de resoluciones políticas o jurídicas, como sucedió en México en 2018. Asimismo, sostiene que las reglas informales son más difíciles de cambiar, ya que proceden y se enraízan en el ámbito de las costumbres y tradiciones.

Desde el **NI político** se considera que las instituciones se originan o forman por la estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la entidad (en este caso la SADER o SB) dentro de la cual se forman. Por su parte, las rutinas surgen de la interacción entre individuos (en este caso de los funcionarios públicos de dichas dependencias gubernamentales), buscando hacer la vida más llevadera y estable, cuando se crean y se ponen en marcha las organizaciones. Las rutinas definen la esencia de las organizaciones y, entre más se fortalecen, tienden a institucionalizarse.

Sobre el cambio institucional, y de acuerdo con Peters (2003), este enfoque teórico recupera el método de toma de decisiones propuesto por March y Olsen denominado cesto o bote de basura en el que se necesita que las organizaciones cuenten con un acervo de respuestas y soluciones, sobre todo considerando que generalmente tienen ya respuestas que responden ante las rutinas, que además aseguran estar alineadas a los valores de la entidad organizacional.

En este modelo, el cambio resulta de la confluencia entre problemas y soluciones, en lugar de ser planeado. Otros modelos visibilizados por estos autores son el de aprendizaje, en donde se identifican oportunidades o problemas en el entorno y las instituciones cambian para adaptarse a estos; aunque en este caso hay riesgos de hacer malas lecturas. El otro modelo se vincula a rupturas entre los valores profesados y el comportamiento real de la institución u organización, pues cuando estas desavenencias son grandes, la probabilidad del cambio institucional será mayor.

Para Vergara (1997), el cambio en las instituciones ocurre de manera incremental, o de manera paulatina a lo largo del tiempo, aunque las instituciones siempre van cambiando, y tanto el enfoque del NI político, como el económico y sociológico, ubican el origen del cambio en el ambiente. Sin embargo, desde el NI político, dado que el medio ambiente es más cambiante que las rutinas organizacionales, por tanto, las organizaciones se tienen que ir adaptando.

De ese modo, el autor argumenta que el cambio institucional se produce o resulta de la manera en que la organización se relacione con el medio ambiente o entorno, reconociendo que un entorno cambia a mayor velocidad que las organizaciones debido a que sus rutinas no son tan fáciles de modificar. Por ello, en este trabajo se busca revelar los cambios formales en las organizaciones gubernamentales comentadas líneas arriba, con objeto de detectar y conocer los nuevos valores que se están promoviendo e inculcando al interior de esas entidades como parte de la nueva cultura organizacional.

Para el enfoque del **NI sociológico**, el cambio se produce por la institucionalización, aumentando esta cuando se suman más roles y características a la organización (p. ej. compromisos más firmes con los marcos cognitivos de la misma), o, por la desinstitucionalización. También puede haber cambio institucional derivado de cambios en el entorno. E incluso, existe un planteamiento que afirma que, en lugar de cambiar en su

interior, las organizaciones pueden incidir o modificar su entorno, especialmente las de índole político que cuentan con el poder y las herramientas para hacerlo, pero igual las privadas con mecanismos de incentivos para el mercado.

En este enfoque del NI, Powell y DiMaggio (1999) mencionan que hay varias formas de cambio institucional denominadas isomorfismo, que es un proceso mediante el cual se da cierta homogeneidad entre unidades o colectivos similares.

En suma, si bien el cambio está siempre presente en las organizaciones, es importante resaltar, de acuerdo con Vergara (1999), que las instituciones son fuente de estabilidad en un sistema político y que el marco institucional (normas, tradiciones y costumbres) facilita que los actores actúen con base en esas reglas y tradiciones.

Finalmente, con estas definiciones teórico conceptuales sobre las instituciones se analiza el cambio en la acción gubernamental, en las políticas de apoyo al campo, y de manera particular, se estudia la manera en que ese cambio ha influenciado y permeado el diseño e implementación del Programa Sembrando Vida. Con esto se brinda un marco de entendimiento del cambio político abrupto, que se ha traducido en importantes reformas en las organizaciones e instituciones, tanto a nivel de las normas o reglas del juego, como en los valores y rutinas de la acción de gobierno.

Además de caracterizar el cambio institucional, se investigan también las razones que condujeron a este nuevo dispositivo de regulación social y se exploran las implicaciones de este en los agentes rurales. Lo que da la pauta para que al final del trabajo se sugieran posibles ajustes en la institucionalidad para corregir disparidades detectadas o para potenciar resultados desde un enfoque más equilibrado e integral que impulse al campo como sector estratégico del país.

Partimos desde ahora, como hipótesis de trabajo, que el cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo ha sido radical y abrupto en respuesta a alta regresividad y captura de los recursos de las políticas que había en sexenios previos y, que en el nuevo arreglo, tienen prioridad los pequeños productores, las políticas y programas simplificados de apoyos directos, así como los nuevos valores y rutinas institucionales centradas en la justicia social, la honestidad y la austeridad.

1.3 Elementos teóricos clave en el diseño de políticas públicas

En este apartado se analizan algunos planteamientos teóricos fundamentales del proceso de formulación o de hechura de políticas públicas, que ayudan a entender el proceso y las características del diseño del Programa Sembrando Vida. Sin embargo, el desarrollo de este tema se hará fundamentalmente a partir de la aplicación del Modelo de la Polis propuesto por Stone (2022), enfocado en examinar la incidencia de la política en la formulación de las políticas.

1.3.1 El proceso de formulación de políticas desde el enfoque racional

Está ampliamente estudiada la forma en la que se formulan las políticas públicas, aunque los enfoques teóricos y marcos de análisis se han venido enriqueciendo, desde que Harold Lasswell introdujo la disciplina de las ciencias de las políticas en los años 50 del siglo pasado. En la actualidad, la idea original de orientación de las políticas desarrollada por el autor comentado se ha diversificado en términos teóricos y metodológicos –tanto en la teoría como en la práctica–, debido al desencanto que se tuvo con el positivismo y el enfoque conductista, al ascenso de los mercados y de la administración empresarial y, al impulso de nuevos modelos del proceso de políticas públicas (Parsons, 2007).

Existe relativo consenso entre diversos teóricos del proceso de hechura de las políticas públicas en torno a que este se compone de las siguientes etapas: identificación, construcción del problema y agenda política, formulación de soluciones y decisión (Roth, 2002). Para Jaime et al. (2013), identifica prácticamente estas mismas etapas, con leves modificaciones: definición del problema (o el origen de la política a través de la problematización de la realidad), formación de la agenda, construcción de alternativas y toma de la decisión.

Merino (2014), por su parte, reconoce que existe un ciclo de las políticas, en el que un momento clave –y el primero- consiste precisamente en adoptar una teoría de entrada, que constituye la base para priorizar los problemas públicos y la definición del problema específico seleccionado –bajo determinada racionalidad y método–, que será objeto de atención por parte del Estado.

En la primera fase, de acuerdo con estos últimos autores, lo que se busca es saber: ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus dimensiones?, ¿cuáles son las causas del problema? y ¿a quién afecta y en qué medida?

En la segunda fase de Jaime et al. (2013), se pretende dar respuesta a las interrogantes sobre: ¿qué factores contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas?, ¿cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno?, ¿qué actores intervienen? La tercera etapa se buscan atender los cuestionamientos de ¿cuál es nuestro plan para enfrentar el problema?, ¿cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?, ¿qué alternativas existen para alcanzar esas metas?, ¿qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa?, ¿qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? Con esta etapa coincide Merino, al destacar que después de seleccionar y definir el problema viene la definición de un mapa de ruta –que se podría entender como la precisión de los objetivos a ser alcanzados con la política y la detección de obstáculos o restricciones que podrían presentarse–, derivada de la conceptualización del problema y de la planeación que se seguirá.

Finalmente, la última etapa, se espera que dé respuesta a ¿es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada? ¿Cuál es el rol de la racionalidad en ese proceso? En general, en los enfoques tradicionales dominados por el método racional se comparte la idea que las políticas son decisiones y elecciones de solución de problemas públicos, a partir del conocimiento científico y técnico y la evidencia, que permiten análisis rigurosos de la naturaleza de los problemas, las diversas soluciones y la identificación de la viabilidad desde varios frentes.

Por lo anterior, y solamente como contexto, en el capítulo del análisis del diseño del PSV, se hace inicialmente un breve examen del mismo a partir de este enfoque racional debido a que aun cuando en el actual gobierno se ha criticado este paradigma predominante en la administración pública en los últimos años, el marco legal vigente (emanado de la Gestión por Resultados) para el diseño de programas se deriva de ese enfoque. Sin embargo, por razones antes expuestas, el diseño se analiza a profundidad a partir del modelo de la Polis.

1.3.2 El diseño de políticas desde el modelo de la *Polis*

Para llevar a cabo la revisión y análisis del proceso de diseño del PSV, se usará el modelo de la *Polis* propuesto por Deborah Stone en su obra la “La Paradoja de las Políticas: el arte de la toma de decisiones políticas”, publicada originalmente en inglés en 1998 -reeditada en cuatro ocasiones-, y traducida al español en 2022. En este modelo, de acuerdo con Cejudo (2022), la autora deja atrás las visiones y el modelo racionalista predominantes desde el origen de la disciplina de las políticas, propuesto por Lasswell (2013) en los años cincuenta en los Estados Unidos. Como contrapropuesta, Stone plantea abordar las políticas desde la dimensión política, reconociendo que la solución de los problemas de la sociedad por parte del Estado –corazón de las políticas–, es un asunto determinado invariablemente por una composición diversa de actores, muchos de los cuales están en conflicto y pugna constante, al contar con fuerzas, principios e intereses contrarios y, a veces hasta contradictorios.

Se considera que este modelo de la *Polis* es adecuado para los fines de este trabajo, puesto que la llegada del gobierno federal actual al poder, fue resultado precisamente de una fuerte ruptura política, que ha reconfigurado la composición ideológica y partidista de los actores que gobiernan, predominando en los diversos espacios de poder actual, y especialmente en el poder ejecutivo actual –encabezado desde la Presidencia de la República–, una postura política derivada de un Partido (Morena) político que se asume como de izquierda, y que nunca antes había gobernado en este orden de gobierno.

Este gobierno ha criticado reiteradamente la forma de gestión pública precedente y todas las políticas y programas previos emanadas en el periodo que se ha sido denominado como neoliberal. El rechazo se ha expresado hacia las formas tecnocráticas de conducir al país, cuya esencia la determina precisamente el modelo racional de elaboración y análisis de políticas, que subyace, por ejemplo, en el modelo de gestión por resultados y el sistema de evaluación del desempeño, que todavía, bajo la dirección de la SHCP y CONEVAL, es el que se debe aplicar para conducir la gestión pública desde hace años, por ordenamientos legales y normativos (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2022; Ley General de Desarrollo Social, 2022; SHCP, 2007; SEDESOL, 2005).

De esa manera, desde el arranque de la gestión del gobierno federal, que en la práctica sucedió desde el periodo de transición, como se ha comentado antes, se modificaron los

tiempos y las formas establecidas en el marco legal y normativo para elaborar los documentos rectores de planeación y diseñar las políticas y programas públicos. En el periodo de transición gubernamental, sin contar –comprensiblemente- todavía con el PND y los programas sectoriales, se contaba ya con el diseño de los programas presupuestarios, denominados como prioritarios, los cuales en su mayoría permanecen en la actualidad, constituyendo el núcleo de sus políticas y, además se logró desde el primer año de gobierno (2019) asignarles partidas presupuestales específicas en el PEF 2019.

Esta premura por arrancar el primer año de gestión con sus propios programas tuvo seguramente motivaciones de carácter político para atender de manera rápida y expedita muchas de las demandas sociales, convertidas en las promesas y compromisos de la campaña electoral, lo que también reflejaba el nuevo estilo pragmático del Presidente, para concentrarse en acciones concretas que tuvieran efectos directos en la gente. Es en este contexto en el que cobra mayor relevancia el análisis del diseño del PSV bajo el modelo de la *Polis*, que privilegia el descubrimiento de rejugos, intereses y demandas políticas en torno a las situaciones problemáticas que se pretenden resolver en el país.

Esta situación, del mismo modo revela que el proceso de formulación y diseño de políticas públicas que arrojan a los programas presupuestarios, como el PSV, ocurrió en esos meses de transición, -e incluso desde las campañas presidenciales previas de 2006 y 2012- cuando se detectaron los problemas a resolver y se conformó la agenda política que, a finales del periodo de transición –con la presentación del proyecto del PEF, su discusión y publicación- dio origen a la agenda gubernamental.

Pese a estos cambios, es evidente que en el diseño del PSV, como de los otros programas prioritarios y en las políticas que los respaldan, existió un proceso de discusión y análisis técnico racional orientado por los principios fundamentales del diseño tradicional de políticas, aunque quizá fue atípico y, llevado a cabo en momentos y con mecanismos distintos a los que tradicionalmente se han considerado en la lógica de administración pública federal.

En ese sentido, este modelo de Stone (2022) reconoce que la política y muchas políticas están llenas de ambigüedades y paradojas, en las que ocurren eventos y comportamientos confusos, con interpretaciones diversas que resultan contradictorias, e incluso ilógicas. Lo cual sucede así, porque participan en dichos ámbitos personas, políticos y actores con intereses e incentivos a menudo encontrados. Estas contradicciones se

presentan, por ejemplo, cuando un actor político determinado opta, de manera no revelada, por perder en cierto espacio en el que se supone podría ganar para representar a la colectividad, pero decide mejor ganar, sin revelarlo, en otro espacio en el que su beneficio personal será mayor.

Este modelo busca romper con la lógica que ha perdurado por muchos años en lo que Stone llama el proyecto racional en las ciencias sociales, en el cual estas disciplinas han estado enfocadas en producir políticas públicas basadas en la ciencia y la técnica, el examen detallado y riguroso de información objetiva, en los argumentos razonados y la participación imprescindible de equipos especializados y experimentados. Dentro de esas disciplinas ha sido irrefutable la influencia de la ciencia económica en las políticas, su modelo de elección racional y el concepto de mercado, a través de los cuales los individuos, actuando de manera personal, buscan maximizar su beneficio.

Esa pulcritud y rigurosidad en la generación cuasi científica de las políticas públicas dominante en el modelo racional, ha despreciado y aislado desde siempre en sus análisis y formulaciones la variable política, que ha sido catalogado como un factor limitante, impredecible, voluble, indescifrable e incomprensible y hasta insensato e irracional (Stone, 2022), planteamiento con el cual disiente la autora. Ante lo cual, recomienda recuperar la importancia de la política en ese proceso de construcción de decisiones y acciones públicas, para que esta nos pueda apoyar a entender las diferentes posturas que existen respecto a un hecho o fenómeno, y nos ayude a abandonar ciertas visiones personales, para apostar por otras formas de comprensión colectivas y en comunidad, que nos permitan encontrar mejores soluciones a nuestros retos sociales agregados.

Stone (2022) propone además para su modelo alternativo contemplar los valores de los sujetos involucrados en las políticas (contra la pureza de la objetividad del modelo racional centrada en hechos y datos) y define como su unidad de análisis e intervención a la “comunidad” o *polis* (más allá del individuo, en quien se concentra el primer modelo), que es donde convergen sus miembros con sus numerosas motivaciones, sentimientos, interacciones, subordinaciones y filiaciones, los cuales se interesan también por los otros y su beneficio colectivo, afectando los propósitos e intencionalidades de los demás y generándose entre ellos vínculos emocionales, culturales y de tradiciones.

La autora destaca que en el modelo racional, la producción de políticas sigue etapas o pasos ordenados, ingresándose primero la cuestión que requiere ser atendida en la agenda, luego se determina cuál es la naturaleza y el alcance del problema o de la cuestión mencionada, después se estudia en profundidad, y se le dota de mayor legitimidad al participar en esta actividad actores gubernamentales y de los otros poderes (legisladores, por ejemplo), cuando sea necesario; se plantean las respuestas de atención y se evalúan sus posibles resultados y, finalmente se selecciona la mejor opción (decisión). En contraste con ello, Stone sugiere un nuevo modelo con énfasis en la dimensión política centrado en razonamientos por metáforas y analogías, que logre capturar la pugna por las ideas, puesto que estas son determinantes en la influencia social, al igual que los significados y principios compartidos que llaman a la acción a favor del beneficio común.

De manera más específica, el modelo de la *Polis* tiene como espacio de estudio a la comunidad, porque es en este espacio donde ocurre la política –aun con sus conflictos- y las políticas, por lo que asume la búsqueda de propósito de orden común, y la existencia de ciertas reglas para considerar quienes deben o puedan pertenecer a dicha comunidad (membresía). En el caso del PSV el espacio contemplado en el diseño para que intervenga el Programa son los ejidos y comunidades agrarias y las localidades rurales, y dentro de las reglas que definen la membresía para ser parte del Programa se encuentran la de ser sujeto agrario mayor de edad que dispongan de 2.5 ha de terreno que puedan ser destinadas para proyecto agroforestal (Secretaría del Bienestar, 2021).

El modelo distingue entre las comunidades políticas y las comunidades culturales, las cuales aún con sus diferencias en cuanto a los elementos que cohesionan a cada una de estas, ambas buscan la ayuda mutua en su interior, y practican el **altruismo** para beneficiar a otros en lugar de uno mismo (lo que nunca se promueve en el modelo racional individualista). En este aspecto, el PSV contempla en su diseño la creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, que podrían figurar como una comunidad política y cultural (el Programa da prioridad a comunidades indígenas), y además los ejidos y comunidades podrían también constituir ejemplos de dichas comunidades políticas.

En las comunidades se busca el interés general y se enfrentan problemas de los comunes (oposición entre interés individual y el interés colectivo), así como múltiples influencias que moldean, positiva o negativamente, el funcionamiento colectivo, en el caso

del PSV, de las CAC. Se reconocen también los mecanismos y acciones de cooperación y alianzas tejidas al interior de las comunidades, y la lealtad de los miembros para con esas alianzas. Es decir, la lealtad de los beneficiarios del PSV entre ellos, de unos con otros, para hacer que la CAC funcione adecuadamente, la lealtad con sus técnicos y con el PSV. Se aborda también la relevancia de la información dentro de la operación comunitaria, así como la pasión y los compromisos de sus miembros.

El modelo de la *Polis* se integra de tres componentes muy similares a los propuestos por el método racional para el diseño de las políticas: objetivos, problemas y soluciones. Sin embargo, “los objetivos” para Stone (2022) son en realidad los valores fundamentales que anhela cualquier sociedad (como bienestar, equidad, libertad, eficiencia y seguridad), y que sirven para dar marco o anclaje a los propósitos más específicos de las políticas y programas públicos. Aunque es importante revisarlos porque si bien todos estamos de acuerdo en lo general en que hay que luchar por alcanzarlos, al averiguar qué es lo que se entiende por estos a nivel de diferentes individuos de la comunidad, comienzan a emerger diferencias, ambigüedades e imprecisiones que afectan las definiciones centrales de las políticas y programas.

Alrededor de estos valores se dan pugnas por contar con definiciones contrarias y también diversas interpretaciones dentro de la comunidad, pero habría que aspirar a alcanzar acuerdos mínimos sobre dichas interpretaciones o para especificar las luchas por el valor subyacente.

Dentro de los valores establecidos en esas grandes aspiraciones sociales se encuentra la equidad, la cual tiene múltiples significados dependiendo de qué actor la emita y de acuerdo a la posición que detenta en torno al juego y el recurso repartido. Stone propone el término de conflictos distributivos para entender las diversas situaciones que se pueden presentar cuando se definen las reglas de reparto de recursos en una política o programa. Asimismo, sostiene que la distribución tiene tres dimensiones: i) los receptores (quiénes reciben el recurso), ii) el elemento que se distribuye y el proceso que determina cómo se concreta la distribución

Para determinar los receptores, a su vez, la autora propone considerar opciones como la i) membresía, es decir determinados miembros de una comunidad u organización (como los ejidos, comunidades y CAC); ii) la distribución por mérito, iii) por rango, iv) por grupo

(oportunidad de acceso a vecindados, por ejemplo y prioridad a indígenas). Para tomar decisiones sobre el elemento que se distribuye, se considera la i) necesidad (¿cómo mide el PSV la elegibilidad de los potenciales beneficiarios?) y ii) el valor (en función de ¿qué valor se determinó el monto del apoyo del PSV y demás apoyos en especie?).

Para tener elementos sobre los procesos que determinan la distribución del apoyo o de los recursos, la autora propone diversos mecanismos como: i) loterías, ii) competencias y iii) elecciones. En el caso del Programa, el mecanismo apunta hacia las entregas directas a padrones de receptores previamente anotados. También, en este modelo y en el conjunto de valores se aborda lo que significa la desigualdad y cómo esta afecta la democracia y la comunidad.

La eficiencia es el otro valor propuesto por Stone, quien la define como aquella situación en la que se busca alcanzar el máximo producto posible de un insumo determinado, interesando, en el marco del modelo de la *Polis*, quién define el propósito principal de la política y cómo se balancean o equilibran los diversos objetivos específicos en torno a cómo diversos efectos favorecen a diversos grupos, cómo estimar los beneficios colaterales, cómo estimar el valor de los costos de oportunidad y cómo determinar el uso eficiente de los insumos.

Del mismo modo, se presenta una fuerte crítica al modelo racional centrado en los individuos y el mercado, porque en la práctica no se cumplen los supuestos sobre los que opera y supuestamente logra la mayor eficiencia (información completa, decisión voluntaria) y, además, sostiene que en las interacciones se generan externalidades, bienes públicos y fallas de mercado que requieren del Estado para su corrección. En ese marco, en la *Polis* se necesita promover un equilibrio entre desigualdad y eficiencia, que difícilmente se logra con el mercado.

En torno al valor del bienestar, término muy a fin al actual gobierno, la autora hace un amplio desarrollo del concepto y de los elementos que lo determinan. Considera que las dimensiones del bienestar tienen que ver con: i) las necesidades materiales contra las simbólicas (estas últimas pueden incluso ser más importantes que las primeras); ii) valor intrínseco vs valor instrumental, iii) volatilidad vs seguridad; iv) cantidad vs calidad; v) necesidades individuales vs sociales y vi) bienestar absoluto vs relativo. En el diseño del PSV

se pueden identificar todos estos elementos vinculados con el bienestar que, en última instancia, es lo que busca alcanzar el Programa en la población atendida

Asimismo, con relación a este valor se introduce el término de riesgo moral y la relación negativa entre bienestar y eficiencia que se maneja por algunos autores, sosteniendo que los apoyos o ayudas incentivan la holgazanería, por ejemplo, de su población beneficiada. Al respecto, la autora refuta esa idea, aun reconociendo que seguramente una proporción si actuará en el primer sentido.

Del valor de la libertad se propone analizar hasta dónde debe intervenir el gobierno en los individuos sin transgredir su libertad. Se analizan conceptos como libertad, negativa y positiva, paternalismo, libertad de expresión, multiculturalismo y obligaciones con la comunidad.

Con respecto al componente dos del modelo de la *Polis*, antes comentado, y que se refiere a “los problemas”, Stone considera que existen diversas formas de conceptualizar a estos, incluyendo palabras, símbolos y números, entre otras. Pero al igual se pueden definir los problemas por las causas o las fuentes que los provocan, o por los actores que lo padecen (intereses), por el tipo de respuesta de atención que se proporcionan, y por el carácter de los valores éticos que subyacen al proceso de toma de decisiones.

Sobre los símbolos asume que se refiere a algún elemento(s) que tiene(n) un significado más allá del mismo(s), y que ello depende de la interpretación que tengan las personas de este(os). Son tan fuertes que pueden simbolizar o personificar a una institución, asociación o incluso a alguna doctrina o conjunto de principios; pueden ayudar a difundir historias (fatales y de control) e incluso tener identidad propia. Muchos problemas los entendemos a través de historias o relatos y con el uso de metáforas o comparaciones. La esencia del planteamiento es que los recursos simbólicos son determinantes para entender los discursos políticos y que casi siempre detrás de ellos existen otros significados. Los formuladores de política los usan para persuadir y convencer. La clave más importante de los símbolos es la ambigüedad. Los símbolos llaman a la acción comunitaria.

Por otro lado, en lo relativo a las cifras, establece que son el producto de medir algo, y que esas mediciones dependen del propósito de uso que se tenga para ellas. En políticas siempre interesa cómo se va a medir determinado hecho, acto o fenómeno. Pero antes de contar se define qué, cómo y con qué se hace la medición. Es decir, se toman las decisiones

más desde el ámbito político. Las cifras, a diferencia de los símbolos, son concretas y carecen de ambigüedad. También, fungen como símbolos y se usan en metáforas y, a veces, es más importante su interpretación que la misma cifra en sí.

Encontrar las causas de un problema es hallar la raíz, y más importante es identificar las historias causales para argumentar las soluciones al problema. Aunque cada quien puede contar y determinar su historia, según los intereses que tenga. En lo que se refiere a los intereses, que es otro aspecto fundamental de la problemática, se incluye a los bandos, personas o intereses afectados por las consecuencias de instrumentar la política, que por lo regular constituyen grupos de interés, que además hacen su propia labor para llamar la atención sobre otros temas. Cuando los grupos de interés se enteran que han sido afectados, se movilizan con otros para atraer la atención e incidir en las políticas.

Por último, se expone el tema de las decisiones que, de acuerdo con la autora, implican casi siempre complejidad e incertidumbre. Desde el modelo de la *Polis*, las decisiones se toman a partir de establecer objetivos ambiguos, manteniendo las alternativas no deseables fuera de la agenda; usar los dispositivos retóricos para combinar alternativas, y seleccionar el curso que parezca mejor.

En cuanto al tercer elemento del modelo de la *Polis* referido a “las soluciones”, Stone (2022) identifica instrumentos o dispositivos de política que pueden utilizar los gobiernos para atender precisamente los problemas, con la finalidad de regular o fomentar determinadas conductas en las personas, usando incentivos, reglas, hechos, derechos y poderes, entre otros. Los incentivos son premios o estímulos y castigos para influir en torno a decisiones que a nosotros nos parecerían como adecuadas. Alinean intereses individuales con los colectivos. Existen problemas de coordinación en la implementación de los incentivos entre los decisores y los operadores.

Otro de los instrumentos, aunque menos usados en el PSV, son las reglas, entendidas, en su acepción amplia, como las leyes y los ordenamientos normativos que procuran regular determinado sector o espacio de la política o programa. Adicionalmente, el otro instrumento es la persuasión, la cual está basada en hechos que se interpretan y se conjugan con ciertas emociones, intereses y motivaciones de los actores políticos, con el propósito de hacer esa evidencia más creíble.

El otro incentivo de política, son los derechos que obligan al Estado a su cumplimiento a favor de la sociedad o determinados grupos. Y finalmente, el último instrumento tiene que ver con los poderes, encarnados en autoridades de diversos poderes y órdenes de gobierno, con los cuales se comparten decisiones, recursos, atribuciones y responsabilidades en las políticas públicas, y que determinan procesos como la descentralización y la rendición de cuentas.

1.4 Elementos teóricos sobre la implementación de políticas

Varios autores como Pressman y Wildavsky (1998), Hill y Hupe (2002) y Cejudo et al. (2019), concuerdan con la idea de que la implementación de las políticas es la etapa o fase menos estudiada, y que es en esta donde precisamente se llegan a encontrar múltiples obstáculos que terminan por hacer fracasar a las políticas. Hill y Hupe (2002), sostienen que una valoración de la implementación nos debe llevar a “hacer juicios sobre la implementación”, comparar lo que se consigue con lo que se esperaba, o a detectar la "brecha de implementación" o "fallo de implementación".

Para Howlett y Ramesh (2003), en la implementación ocurren procesos que resultan determinantes para el éxito de una política, como el asegurar los recursos con los que operará, asignar el recurso humano y generar las reglas o normas de operación.

Sin embargo, estos autores argumentan ampliamente con base en otros autores clásicos de la implementación, que esta etapa de las políticas públicas no era motivo de preocupación porque se consideraba que una vez que se tomaba la decisión política, el aparato burocrático se encargaba de poner en marcha dicha decisión. Sin embargo, advierten que, a raíz de las publicaciones de Pressman y Wildavsky (1998), esa posición comenzó a cambiar, debido a que estos encontraron varios programas que no se estaban ejecutando como se había pensado por parte de los políticos.

De acuerdo con Hill y Hupe (2002), la implementación es un tema de gran vigencia y de preocupación en el mundo de las políticas, especialmente cuando adopta formas diversas según la cultura y el entorno institucional, lo cual cobra mayor importancia en la actualidad cuando se vive en modelos de poder más próximos a la gobernanza. Aunque para el caso mexicano, Cejudo et al. (2019), reconocen que el estudio empírico y sistemático de las políticas ha sido escaso, y más aún sobre la etapa de implementación que, por cierto,

considera que es a la que más experiencias fallidas se le atribuyen y de la que menos se sabe. Externan que algunos factores que podrían estar detrás de las fallas en la implementación de las políticas podrían estar vinculados con un sistema federal sin competencias bien definidas, una administración con lógicas contrapuestas y un régimen de rendición de cuentas fragmentado.

Por lo anterior, es importante, asumir la siguiente definición de implementación:

La implementación es la ejecución de una decisión política básica, normalmente incorporada en una ley, pero que también puede adoptar la forma de importantes órdenes ejecutivas o decisiones judiciales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el problema o los problemas que hay que abordar, estipula el objetivo o los objetivos que hay que perseguir y, de diversas maneras, "estructura" el proceso de implementación (Hill y Hupe, 2020).

Siguiendo a estos mismos autores, ayuda para tener una valoración de la implementación o “hacer juicios sobre la implementación”, lo que ellos mismos consideran que se deriva al comparar lo que se consigue con lo que se esperaba o, en otras palabras, una "brecha de implementación" o "fallo de implementación".

1.4.1 Los modelos de implementación

Howlett y Ramesh (2003), discuten también que la implementación de políticas se veía, por la década de los ochenta del siglo pasado –pero aún vigente en la actualidad-, atrapada entre lo que algunos autores denominaban como el modelo descendente y, el modelo ascendente. Los partidarios del primero, según los autores, consideraban que bastaba con que se contara con una buena decisión y diseño de una política, para que el aparato burocrático pudiera ejecutarla con eficacia; a menudo se trataba de decisiones tomadas desde la parte alta de la pirámide de decisiones, sin considerar lo que ocurría abajo. Los partidarios del segundo modelo, por su parte, incorporaban y contemplaban mucho más el rol de los beneficiarios y de los afectados e implicados en la implementación de la política.

En esta mirada histórica, estos autores exponen que hacia los años 90, se presenta otra etapa prolífica, en materia de implementación de políticas, con un carácter más científico, y basada en la teoría de juegos y modelos de comportamiento del agente principal, así como en un conjunto de herramientas o instrumentos de gobierno.

Lo destacable de estos autores es que ayudan a entender los factores que dificultan la práctica y el análisis de la implementación de políticas, considerando además la trayectoria seguida por esta etapa de las políticas públicas, en una evolución que han categorizado en tres generaciones sucesivas.

Un aporte destacable de Howlett y Ramesh (2003), es que clarifican de manera fehaciente la importancia que tienen los actores en la implementación, especialmente la burocracia y sus propios conflictos. Todos esos actores tienen intereses, ambiciones y tradiciones. La supervivencia y financiamiento de la misma política requiere negociación política entre administrativos y políticos, en donde incluso se pueden presentar venganzas y revanchas por conflictos previos. Pero además se unen otros actores relacionados con la política, como los grupos destinatarios y los grupos poderosos afectados.

Caracterizan e identifican los modelos de implementación, detallando las características de todos ellos, y ubicando al modelo descendente (Top-Down) como el pionero en materia de implementación, seguido, del ascendente (Bottom-Up) o de burocracia a pie de calle propuesto por Lipsky, que se enfoca a las relaciones formales e informales que se configuran alrededor de los operadores de la políticas más próximos a la población y usuarios de la misma como policías, secretarías, enfermeras, funcionarios de ventanilla, maestros, entre otros. Aunque al final los autores reconocen que ambos modelos son totalmente complementarios y ambos se necesitan, tanto es importante que el gobierno haga bajar sus mensajes y decisiones, como que se escuche a los eslabones de más abajo que tienen el contacto directo con la gente.

En su recorrido de revisión de modelos, Howlett y Ramesh (2003), identifican el del agente- principal, en el que los tomadores de decisiones, políticos o principales transfieren la implementación a funcionarios que sólo controlan parcial y de manera indirecta, teniendo estos, además, importante discrecionalidad (agentes).

1.4.2 Modelo ascendente y burócratas de calle

Se ha definido que este modelo actúa desde la base de quienes implementan y se benefician de los programas y políticas públicas. Para Tummers y Bekkers (2014), citando a Lipsky, quien es en realidad el que acuñó el término de burócratas de calle, estos son trabajadores de primera línea, que literalmente trabajan en la calle o cerca de ella. Se trata de

empleados públicos que interactúan directamente con los ciudadanos y tienen una gran discreción en la ejecución de su trabajo. Por ejemplo, profesores, policías, médicos de cabecera y trabajadores sociales. Estos burócratas implementan las políticas públicas, pero tienen que responder a los ciudadanos con una cantidad limitada de información o tiempo para tomar una decisión.

Por ello, generalmente operan con un margen de discrecionalidad que les puede ayudar a darle significado a una política a los clientes, y eso hace a la vez que estos burócratas aumenten también su disposición a implementar la política.

Lipsky (1980) definió la discrecionalidad como la libertad de determinar el tipo, la cantidad y la calidad de las sanciones y las recompensas durante la implementación de políticas.

Desde una perspectiva descendente, la discrecionalidad no suele ser bien recibida, ya que se ve como una posibilidad que los burócratas de la calle utilizan para perseguir sus propios objetivos privados. Esto puede influir en el programa político que se va a implementar de manera negativa, lo que socava la eficacia y la legitimidad democrática de un programa.

Siguiendo a los autores Tummers y Bekkers (2014), desde una perspectiva ascendente, la discrecionalidad se considera inevitable para desplegar reglas generales en situaciones concretas, lo que contribuye a mejorar la eficacia y el apoyo democrático al programa. Además, dada la limitación de tiempo, dinero y recursos y, el gran número de reglas que hay que aplicar, es importante que los burócratas prioricen reglas, dadas las circunstancias específicas.

En línea con este planteamiento Peeters et al. (2018), identifican barreras administrativas generadas por las burocracias, que las definen como simple negligencia o fallas de los administradores públicos al planear el impacto de sus procesos en los ciudadanos. Dentro de estas ubican las siguientes:

- a) Errores humanos hechos por burócratas o ciudadanos en trámites
- b) Negligencia benigna, la falta de enfoque al cliente
- c) Discrecionalidad de la burocracia de ventanilla para introducir barreras administrativas, racionar productos y servicios o desalentar la participación de ciudadanos

- d) Estrategia política derivada de manejo político o reducción de presupuesto a oficina
- e) Contexto administrativo no favorece la adecuada atención (falta de coordinación, por ejemplo)

1.4.3 Condiciones de la implementación: guía para alcanzar los objetivos de las políticas

Sabatier y Mazmanian (1979), sostienen que los cambios impulsados a nivel social por las políticas públicas son incrementales y lentos a lo largo de la historia, y exponen varios casos de implementación de políticas de los 60s y 70s del siglo pasado en EUA (tanto de leyes como de programas), en los que se obtuvo un éxito muy limitado en comparación con los objetivos, aunque también encontraron casos con mejores resultados y éxitos.

Basados en estos últimos casos, estos autores encontraron que las condiciones de implementación efectiva de la política son:

- que el programa se base en una teoría sólida que relaciona los cambios en el objetivo comportamiento del grupo para el logro del estado final deseado;
- el estatuto (u otra decisión básica) contiene directivas políticas inequívocas y estructura el proceso de implementación para maximizar la probabilidad de que los grupos objetivos se desempeñen como se desea;
- los líderes de las agencias ejecutoras poseen personal sustancial, habilidad gerencial y política y están comprometidos con los objetivos estatutarios;
- el programa cuenta con el apoyo activo de grupos de electores organizados y de algunos legisladores clave durante todo el proceso de implementación, con los tribunales siendo neutrales;
- la prioridad relativa de los objetivos estatutarios no se ve significativamente socavada con el tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas por cambios en las condiciones socioeconómicas relevantes que, en virtud de extraer la teoría “técnica” o el apoyo político del estatuto.

Para Cabrero (2000), la implementación de las políticas en una democracia plural implica la participación de diversos actores e instituciones tanto públicas como privadas y de diferentes órdenes de gobierno, por lo que el principal problema que enfrenta es la coordinación o el direccionamiento de la política. La dinámica de las decisiones puede mandar señales que sean interpretadas de manera diferente por las agencias y haber

desviaciones de los propósitos originales. Aunque estos costos de transacción parece que son bien pagados por la inclusión política de esta red amplia de actores participante, y porque se ponen incluso a competir las agencias, ganado quizá algo de eficiencia y eficacia. Asimismo, podría hablarse de una cogestión con la sociedad y esta estaría mejor representada y jugaría un papel más participativo. Hay regulación gubernamental (desde arriba) pero también cruzada entre los grupos y agencias.

Finalmente, para estos autores la implementación tiene que ver más que con la simple ejecución de decisiones previas; sobre todo se trata de entender y valorar la forma en como los actores e instituciones concretan esas decisiones.

Todos estos elementos teóricos antes expuestos, sirven para contextualizar y hacer un breve análisis sobre la implementación del PSV a partir de estos enfoques y planteamientos tradicionales del campo de la implementación de políticas; sin embargo, el análisis exhaustivo de la implementación del Programa se hará a partir de lo que sería la puesta en práctica del modelo de la *Polis*.

1.4.4 La implementación desde el modelo de la *Polis*

Para el análisis de la implementación se hará un repaso sobre la puesta en práctica de los elementos centrales del planteamiento de Stone (2022) antes expuestos, detectando la influencia de la variable política (con sus actores, intereses y conflictos diversos) en el campo del despliegue y la acción del PSV y, en el desenvolvimiento del mismo en el contexto de la comunidad (los valores compartidos, la cooperación y el beneficio común), específicamente dentro de las CAC, que son las estructuras mediante las cuales se opera el Programa.

Asimismo, se recorren los conceptos fundamentales del modelo en torno a lo que deben contener las políticas desde su propuesta, que son los “objetivos, problemas y soluciones”, sin embargo, se analiza lo que ocurre con la ejecución de los mismos, detectando alcances, resultados e implicaciones.

En “los objetivos”, se revisa si los grandes objetivos o aspiraciones del PSV vinculados sobre todo con el bienestar, la equidad y libertad, se están alcanzando en la práctica y si los diversos actores de los territorios los asumen en el mismo sentido o hay ambigüedades e imprecisiones que dificultan su logro. Se valora si existe claridad en los actores sobre los derroteros o caminos planteados por el Programa. De cada objetivo o

propósito amplio se hace un análisis del despliegue en la práctica a nivel de los beneficiarios y sus comunidades.

En torno a los “problemas” se examina la forma en cómo los actores del territorio interpretan, entienden o asumen los problemas que atiende el PSV, detectando desde las definiciones y conceptualizaciones formales, hasta las informales, simbólicas y retóricas.

Se aborda el tema de “las soluciones”, en el que se valorará la efectividad y aplicación de los instrumentos de política, como incentivos, reglas, hechos, derechos y poderes, entre otros. El PSV en la práctica otorga incentivos económicos, asesoría técnica, apoyo a la comercialización; pero también establece reglas a los beneficiarios y sus CAC, entre otros.

Por último, con estos tres cuerpos teóricos se logra el abordaje de los tres objetivos específicos de la evaluación, partiendo desde el análisis institucional a nivel de la acción gubernamental, sus políticas públicas y el PSV, para posteriormente delimitarse a un análisis concreto del Programa tanto a nivel de su diseño como de su implementación. Sin embargo, el tema del análisis o cambio institucional es un aparato o enfoque teórico que permeará a toda la investigación dado que el mismo diseño y la implementación del PSV encarnan –o concretan- precisamente los cambios en las instituciones introducidos en este gobierno en la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo.

Capítulo II. Acción gubernamental, políticas públicas de apoyo al campo y el Programa Sembrando Vida (PSV)

En este capítulo se explica, a profundidad, lo que ha constituido el objeto de estudio de la investigación, y que en capítulos posteriores se somete a un análisis crítico empleando los enfoques teóricos expuestos en el apartado previo. Por ahora se busca comprender cómo se ha estructurado la acción de gobierno de apoyo al campo en el sexenio del Presidente López Obrador⁴, identificando sus principales políticas públicas y programas presupuestarios, y caracterizando específicamente el Programa Sembrando Vida, como el instrumento de política más importante, al menos presupuestalmente, enfocado en la atención de la población campesina pobre radicada en zonas de alta marginación, pero ricas en biodiversidad.

La utilidad de este capítulo, además de servir para caracterizar la acción pública orientada al campo, ayuda, en el marco de la disciplina de las políticas públicas, a entender el sustento normativo y de planeación que subyace en las respuestas de política para la atención de los problemas públicos más apremiantes en el medio rural, lo que constituye la esencia de dicha disciplina.

La información usada proviene de la revisión y análisis de documentos de planeación, programación y presupuestación nacional y sectorial, de la normatividad asociada a las acciones gubernamentales canalizadas a este sector, así como de algunas investigaciones académicas disponibles al momento.

2.1 Acción gubernamental de apoyo al campo

Como se asume en el apartado de la Introducción, la definición de acción gubernamental adoptada en este trabajo se deriva de la interpretación que sobre el concepto de gobierno hace Aguilar (2013), Arellano y Blanco (2013), Thoenig (1997) y Cruz (2017), y que para el caso mexicano se puede traducir en las funciones y actividades de gobierno que contempla la SHCP (2008) en el marco de presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño. De ese modo, se considera como acción gubernamental la

⁴ El periodo de la investigación se centra en los primeros cuatro años del sexenio, y cuando existe algún dato o hecho relevante de los dos últimos años, trata de analizarse, a fin de generar al final de la tesis recomendaciones oportunas.

conducción que lleva a cabo la administración pública federal para el desempeño de todas las funciones y actividades orientadas a proveer bienes y servicios a la población.

La acción gubernamental de apoyo al campo en México –o al espacio rural y su población–, tradicionalmente se ha distribuido en diversos sectores y, para efectos presupuestales, en distintos ramos administrativos a cargo del poder ejecutivo. Incluso, el documento de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contiene un anexo (Anexo 11) denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en el cual se contemplan todas las asignaciones presupuestarias para apoyo del campo, clasificadas por vertiente (competitividad, medio ambiente, educativa, social, infraestructura, salud, agraria y administrativa) y determinadas por ramo administrativo o secretaría, tanto a nivel de programas presupuestarios como de instituciones de la administración pública federal centralizada, descentralizada y de carácter paraestatal, que desempeñan funciones orientadas al espacio rural (SHCP, 2021)⁵.

De acuerdo con el documento del PEF, para el ejercicio fiscal 2022 fueron ocho secretarías de estado las que recibieron recursos para la implementación de acciones de apoyo al campo. Por la naturaleza de su encargo invariablemente la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Secretaría del Bienestar (SB), por la prioridad concedida en este sexenio al desarrollo social y, sobre todo, porque se aloja en esta el PSV; y la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA) y la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), que son dotadas de copiosos recursos para desplegar acciones de apoyo a la población rural mediante el financiamiento a escuelas y becas, por ejemplo la educación tecnológica agropecuaria en el caso de la SEP; la operación de hospitales, adquisición de medicamentos y aportaciones a la seguridad social en el caso de SSA y, el mantenimiento de caminos rurales en el caso de la tercera secretaría.

⁵ Esta categorización de los presupuestos para apoyo del campo se estructura de esa forma en cada documento de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación anual desde principios de los años 2000, después de que fue promulgada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), aún vigente, que mandata el diseño de un Programa especial Concurrente que aglutine las diversas políticas de incidencia en el bienestar rural. Esta categorización también sigue ordenando los presupuestos en el PEF. Aunque, como se analiza más adelante, tanto la Ley como el Programa en este sexenio han perdido importancia.

Se dispone también de recursos para la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), aunque en montos relativamente bajos, con el fin de atender a migrantes (provenientes principalmente de zonas rurales); para el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y para las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, en materia de infraestructura rural.

Igualmente, se asignaban recursos a la SHCP para fortalecer las acciones de financiamiento y aseguramiento rural impulsadas por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y Agroasemex, pero a partir de 2021 desaparecieron dichas asignaciones en el PEF, y más tarde –en 2023–, se extinguió la misma FND (SHCP, 2019-2020; Presidencia de la República, 2023).

Si bien las acciones gubernamentales en educación, salud, comunicaciones y transportes y migración, entre otras similares, se implementan en las zonas rurales en beneficio de su población, las que en realidad pueden tener efectos directos en el desarrollo agropecuario y en la producción de alimentos, así como en el bienestar de los productores y campesinos, son las acciones ejecutadas, en orden de importancia, por la SADER, SB, la SEMARNAT, el INPI y la SEDATU.

La Secretaría de Agricultura ha sido históricamente la que congrega la mayoría de las acciones gubernamentales de apoyo al campo, seguida de la SEMARNAT, especialmente por lo que realiza en el sector forestal e hídrico (riego) y, de la SEDATU por la atención a asuntos agrarios, aunque estas últimas acciones tienen cada vez menos importancia. El INPI, anteriormente Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se especializa en la atención gubernamental de los grupos originarios, que invariablemente radican en espacios rurales y se dedican a actividades agropecuarias, acuícolas y/o forestales (INPI, 2018).

Por otro lado, desde el ámbito de la planeación nacional, en este sexenio todas estas acciones gubernamentales distribuidas en diversas dependencias del ejecutivo federal y que se transversalizan en varias políticas sectoriales, encuentran arropamiento desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), en cuyo diagnóstico se asume que el neoliberalismo acentuó la desigualdad entre el campo y la ciudad, producto de un severo abandono del primero, que ha provocado alta dependencia alimentaria del exterior (Presidencia de la República, 2019).

Por ello, dentro del “Eje Economía” del PND se define como propósito central el rescate del campo y el logro de la autosuficiencia alimentaria, encomienda que, en principio, recae fundamentalmente en la SADER, mientras que en el “Eje de Política Social”, específicamente en el apartado de desarrollo sostenible, la respuesta de gobierno en apoyo al campo la constituye el Programa Sembrando Vida, a cargo de la Secretaría del Bienestar, y enfocado en impulsar en la población campesina o sujetos agrarios, por un lado, también la autosuficiencia alimentaria, además del mejoramiento de sus ingresos y, por otro, la recuperación de la cobertura forestal (Presidencia de la República, 2019).

En ese sentido, como se aprecia en el PND, las acciones gubernamentales puntuales, a cargo de las diversas dependencias, tienen que enfocarse en el cumplimiento de esos grandes objetivos de política nacional: la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo.

Derivado del PND de este sexenio, como programa especial existe otro documento anteriormente referido, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2020-2024, cuya formulación sexenal atiende a la LDRS y el cual sirve para categorizar anualmente las asignaciones presupuestales del PEF al campo (Anexo 11 del PEF). En este documento de planeación se pueden encontrar todas las acciones o funciones gubernamentales de apoyo al campo, siendo un instrumento integrador y concurrente de todo el quehacer que llevan a cabo las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal (SADER, 2020) (Tabla 1).

Como se puede observar en la Tabla #, las acciones de gobierno de apoyo al campo o al sector rural, contempladas al menos en el ámbito de la planeación, son de muy diversa índole, y movilizan a múltiples instituciones en su ejecución. Muchas de ellas, como se comentó antes, son gestiones ejecutadas por Secretarías o dependencias menos vinculadas con el campo, como Economía, SHCP, INMUJERES, STPS, FONART y TURISMO, que se incluyen como tal en el PEC porque operan ciertas acciones en las zonas rurales o porque se dirigen a dicha población. Dentro de ellas destaca, por ejemplo, la atención de los derechos humanos y de los jornaleros agrícolas, incorporar a las mujeres a la dinámica productiva, fomentar el turismo rural y mejorar caminos rurales.

Tabla 1 Acción gubernamental de apoyo al campo en México según el PEC 2020-2024

Acciones gubernamentales	Instancias participantes
Fomentar el desarrollo regional equilibrado y el ordenamiento territorial...	SADER, BIENESTAR, SEMARNAT, CONAFOR*, INIFAP*
Fortalecer la capacidad productiva de productores familiares de pequeña escala...	SADER, INCA RURAL*, BIENESTAR
Incentivar la producción de maíz, frijol, café y caña de azúcar...	SADER, SEGALMEX*
Aumentar, mediante enfoque territorial, en la zona de atención prioritaria, la producción sustentable e incluyente...	SADER, CONAPESCA*, BIENESTAR
Planificar conjuntamente la producción de cultivos agrícolas y la producción ganadera a nivel regional...	SADER, BIENESTAR
Aumentar la producción sustentable de productos forestales maderables y no maderables...	SADER, BIENESTAR, SEMARNAT, CONAFOR
Implementar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático...	SADER, CONAPESCA, SEMARNAT
Disminuir el impacto ambiental de la producción agropecuaria...	SADER, SEMARNAT
Contribuir a la autosuficiencia alimentaria...	SADER, INIFAP, CONAFOR
Fortalecer la institucionalidad de los servicios de extensionismo y asesoría...	SADER, INCA RURAL, BIENESTAR
Implementar servicios de extensionismo y asistencia técnica...	SADER, INCA RURAL
Establecer un programa de formación de extensionistas...	SADER, INCA RURAL, BIENESTAR
Desarrollar las capacidades de los productores y jornaleros rurales...	SADER, INCA RURAL
Transferir y aplicar tecnología apropiada...	SADER, INCA RURAL, INIFAP, INAPESCA*
Fomentar el cooperativismo para impulsar la integración económica...	SADER, ECONOMIA, BIENESTAR
Impulsar la transformación de los productos primarios...	SADER, ECONOMIA, BIENESTAR
Establecer mecanismos de financiamiento...	SADER, SHCP, FND
Establecer mecanismos que impulsen la comercialización...	SADER, SHCP, FND, SEGALMEX, ECONOMÍA, BIENESTAR
Aplicar precios de garantía que incentiven la producción de alimentos...	SADER, SEGALMEX, BIENESTAR
Mejorar los caminos rurales y la infraestructura...	SICT, SADER, BIENESTAR
Aplicar sistemas de información y comunicación de mercados...	SICT, SADER, BIENESTAR
Vincular la investigación y el extensionismo...	SADER, INCA RURAL, COLPOS* y UACH*
Establecer procedimientos normativos para que se observen los derechos humanos y laborales de jornaleros agrícolas...	SADER, STPS*
Utilizar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para reforzar las actividades económicas en el medio rural...	SADER, BIENESTAR, STPS
Utilizar la Red de Tiendas DICONSA para una distribución local...	SADER, DICONSA*
Incorporar la contribución de las mujeres rurales a la dinámica productiva...	STPS, INMUJERES*
Fomentar por diferentes vías la producción de artesanías...	SADER, BIENESTAR, FONART*

Acciones gubernamentales	Instancias participantes
Incorporar el fomento de turismo rural como parte de los programas...	SADER, TURISMO, SEDATU
Asegurar la participación corresponsable de los integrantes del Consejo Mexicano del Desarrollo Rural Sustentable...	SADER, CMDRS*, Gobiernos Estatales y Municipales

Fuente: Elaboración propia con base en el PEC 2020-2024. *CONAFOR: Comisión Nacional Forestal, INIFAP: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, INCA Rural: Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, SEGALMEX: Seguridad Alimentaria Mexicana, CONAPESCA: Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, INAPESCA: Instituto Nacional de la Pesca, COLPOS: Colegio de Postgraduados, UACH: Universidad Autónoma Chapingo, STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, DICONSA: Distribuidora CONASUPO, S.A de C.V., INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres, FONART: Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y CMDRS: Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable.

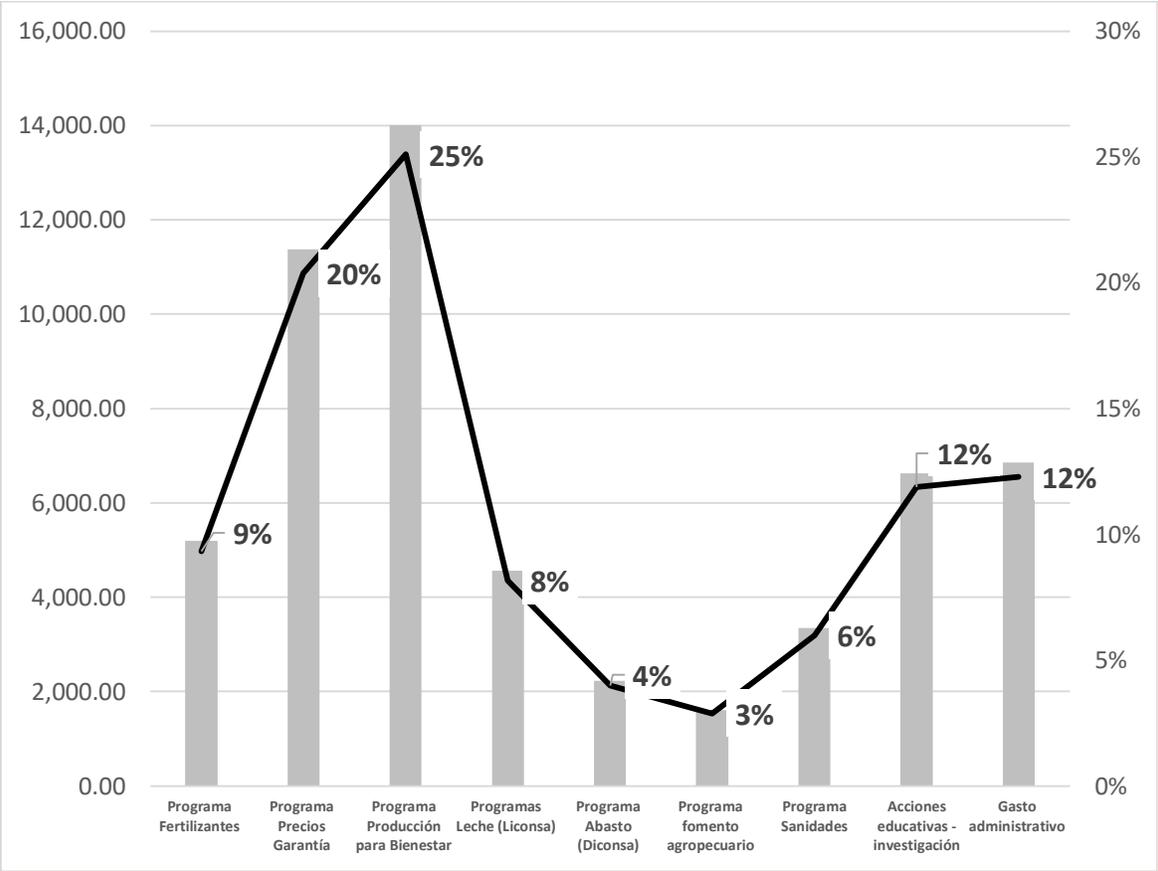
En la práctica, como se aprecia en la recurrente aparición como instancia participante (columna dos de Tabla I), y como se constata en los PEF de los últimos años, las acciones gubernamentales de relevancia presupuestal son las implementadas por la SADER a través de sus programas prioritarios y funciones que desempeñan sus organismos descentralizados o desconcentrados como DICONSA, INIFAP, INCA Rural, COLPOS, INAPESCA y SEGALMEX, así como las de BIENESTAR con el Programa Sembrando Vida, y en menor medida las de SEMARNAT, especialmente de la CONAFOR.

En general, debe destacarse que, en el marco de la gestión por resultados y del sistema de evaluación de desempeño, en los últimos años la gran mayoría de las funciones y acciones de la administración pública federal se han concentrado en programas presupuestarios derivados de las políticas públicas nacionales o sectoriales. Además, en este gobierno se han reducido los programas en número y todas las acciones y recursos se concentran en no más de 25-30 programas prioritarios, que fueron definidos como tal desde el arranque del sexenio.

La SADER, por ejemplo, en 2022 asignó el 76% (42,314.1 millones de pesos) de su presupuesto total para acciones de gobierno vinculadas con siete programas presupuestarios: Fertilizantes, Precios de Garantía, Producción para el Bienestar, Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Programa de adquisición y abasto de leche a cargo de Liconsa y Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa. En estos programas –vigentes durante todo el sexenio- la acción gubernamental se centra en el fomento de la producción, el mejoramiento del ingreso de los productores, la inducción de prácticas sustentables, la autosuficiencia alimentaria, el abasto de alimentos a precios accesibles, la conservación de los estatus fitozoosanitarios y la calidad e inocuidad alimentaria, entre otras. De todos estos programas, destaca que tres de los prioritarios

(Fertilizantes, Precios de Garantía y Producción para el Bienestar), concentran más de la mitad del presupuesto de la Secretaría (Gráfica 2).

Gráfica 2 Asignación presupuestal por programa/acciones de SADER 2022



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF, 2022.

Doce por ciento del presupuesto de SADER (6,625.4 millones de pesos) se destinó a acciones gubernamentales de carácter educativo, docencia e investigación, financiando la operatividad regular del INIFAP, INAPESCA, COLPOS, Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CESAEGRO) y Universidad Autónoma Chapingo, con encargos de ese tipo (SHCP, 2021).

El otro 12% del presupuesto 2022 se asignó a funciones administrativas, que implican el desarrollo de múltiples acciones gubernamentales que desempeña la Secretaría y sus organismos sectorizados, como el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, CONAPESCA, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), el INCA RURAL, el Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SENASICA), Sistema de Información

Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS). Algunos de estos organismos, como CONAPESCA y SENASICA, implementan ciertos programas presupuestarios antes señalados y, el último es estratégico para mantener libre al país de plagas y enfermedades en los alimentos que puedan afectar la producción y la salud pública. El SIAP se encarga de acopiar, sistematizar y publicar información sobre el sector agroalimentario, el INCA Rural promueve acciones de desarrollo de capacidades en actores rurales, la CONAZA la conservación de suelos y agua en las zonas áridas y el SNICS tiene que ver con la certificación de semillas.

Con esto recorrido, podemos observar el amplio espectro alcanzado por la acción gubernamental de apoyo al campo y se muestra más amplia que las mismas políticas públicas implementadas a través de programas presupuestarios. Es alrededor de una cuarta parte de su presupuesto que se destina a acciones regulares vinculadas con trámites, permisos, verificaciones, certificaciones, educación, investigación, provisión de información, capacitación y otras gestiones de atención directa a productores o público en general.

Sin embargo, muchos de los organismos antes mencionados e incluida la misma Secretaría, en este sexenio analizado han reducido sus acciones de gobierno en comparación con otros del pasado, debido a las contracciones presupuestarias desde el arranque de la administración y, por la consecuente eliminación de varios programas y funciones antes desempeñadas. Al decidir orientar la asignación de los apoyos monetarios a los productores de manera directa, mediante transferencias bancarias, lo que implica que la gran mayoría de los actuales programas no requieren de una participación relevante de la burocracia.

El efecto es que muchas de las oficinas y agencias durante el sexenio no han encontrado cómo insertarse en la acción gubernamental actual o, tal vez, se les ha acotado de esta manera. Otras instituciones como FIRCO y la FND, que se dedicaron en el pasado a promover proyectos de inversión y financiamiento a empresas o productores de tamaño mediano a grandes, tampoco tienen mucha actividad, porque se han eliminado incentivos para ese estrato de productores, reorientándose los recursos a los productores de pequeña escala.

Por su parte, la Secretaría del Bienestar (antes SEDESOL) en este sexenio ha gozado de gran importancia política y presupuestal, al encargarse de la implementación de la mayoría de los programas prioritarios del gobierno, incluido el Programa Sembrando Vida (PSV), que

como se ha comentado, es el principal instrumento –en términos presupuestales– de apoyo al campo, aun cuando se opera en otra Secretaría diferente a la de Agricultura. Aunque el PSV se distingue por promover acciones integrales que combinan los apoyos económicos directos con asesoría técnica y capacitación, más apoyos en cierta infraestructura y equipo, enfocados en la siembra de cultivos y árboles con un enfoque agroecológico, en la organización y cohesión social a nivel comunitario y en el fomento del ahorro (Secretaría del Bienestar 2021).

En términos presupuestales, si bien dentro del presupuesto asignado a la Secretaría del Bienestar en 2022, el PSV apenas representó el 10%, con respecto al presupuesto total de la SADER, esa proporción se elevó a más del 50% y, alcanzó el 73% los recursos concedidos a la SEMARNAT (SHCP, 2021).

Cabe advertir que el equivalente de esta Secretaría (SEDESOL), si bien en sexenios anteriores operaba algunos programas productivos de apoyo al campo, estos nunca alcanzaron la dimensión presupuestal del PSV. En la entonces SEDESOL recaía la implementación de algunos programas de carácter productivo o desarrollo regional rural (por ejemplo, uno denominado Opciones Productivas), enfocados a la población y zonas pobres del campo, pero el grueso del presupuesto federal a este sector se manejaba desde lo que fue la SAGARPA (hoy SADER). Sin embargo, al definir como prioridad a los pequeños productores en este sexenio, y por la confianza presidencial en esta nueva estructura gubernamental, que se analiza más adelante, la recién creada Secretaría del Bienestar asumió un rol central en la acción gubernamental de apoyo al campo. En los resultados de la investigación, específicamente en el Capítulo IV de cambio institucional se retoma este tema y se profundiza acerca del cambio en las reglas del juego, que se tradujo también en reacomodos de poder en las entidades gubernamentales vinculadas con el campo.

Desde la SEMARNAT y sus organismos sectorizados como la CONAFOR, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), también se despliegan acciones gubernamentales de apoyo al campo, específicamente en materia de agua, bosque y biodiversidad (SEMARNAT, 2020). Empero, al igual que en la SADER este sector ha visto

reducido de manera drástica su presupuesto en este sexenio (SHCP, 2018-2023) tendencia que comenzó desde el último sexenio del Presidente Peña Nieto.

Las acciones de gobierno que se impulsan mediante estas instituciones están relacionadas primordialmente con la operación de programas presupuestarios (principalmente en CONAFOR y CONAGUA) destinados a la construcción, rehabilitación de infraestructura hidroagrícola, modernización y equipamiento de distritos y unidades de riego; a la promoción de cultivos y plantaciones forestales, a la reforestación, a la certificación forestal y a la elaboración de manifestaciones de impacto ambiental, entre otras (SEMARNAT, 2021; SEMARNAT, 2022). La CONANP actúa para conservar las áreas naturales protegidas, el IMTA para generar investigación en materia hídrica y la PROFEPA para procurar la justicia ambiental.

Desde la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, aunque de forma puntual, la acción de gobierno se constriñe a la atención de asuntos agrarios, para controlar la tenencia de la tierra y brindar certeza y seguridad jurídica a la propiedad de la tierra ejidal y comunal (SEDATU, 2020).

En suma, la acción de gobierno en apoyo al campo se tipifica en acciones de diversa naturaleza, enfocadas a: fomento productivo agropecuario, forestal y pesquero; reducción de la pobreza, mitigación de los efectos del cambio climático, mantenimiento del estatus fitozoosanitario, investigación, transferencia de tecnología y capacitación; conservación de los recursos naturales y gestión sustentable del suelo y agua, abasto de alimentos, generación de información, certeza jurídica de la tenencia de la tierra, entre otros muchos propósitos.

Pero la gran mayoría de estas acciones se determinan por los programas presupuestarios del actual gobierno, derivados de las políticas públicas definidas para la atención de los problemas más apremiantes en el campo, los cuales se fueron detectando desde la campaña electoral (o incluso desde campañas previas, la de 2006 y 2012) del Presidente de la República, e ingresados a la agenda gubernamental conformada por el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, otros documentos de campaña y por propuestas desarrolladas en el periodo de transición gubernamental. Estas acciones gubernamentales serán analizadas exhaustivamente en el Capítulo IV de cambio institucional porque son producto de los cambios en las instituciones instauradas por este gobierno, las cuales, constituyen los proyectos sexenales insignia.

Otras acciones gubernamentales en apoyo al campo corresponden a actividades regulares que deben realizar por mandato agencias de la administración pública vinculadas con el campo, que no son parte de ningún programa presupuestario, tal como se ejemplificó antes con la SADER, con el quehacer del SIAP en la generación de información, con la generación de investigaciones y validaciones de tecnología del INIFAP. Así, en otras dependencias del sector ambiental, agrario, de atención a los pueblos indígenas, entre otros, se ejecutan acciones de este tipo. Muchas de ellas son las mismas que se vienen realizando desde que fueron creadas estas agencias, por lo que se continúan ejecutando en el actual gobierno, aunque en el marco de las nuevas políticas nacionales y sectoriales.

No obstante, si en general se compara la actividad gubernamental de este sexenio con otros previos, en esta gestión las acciones se han reducido porque hay menos programas presupuestales (denominados ahora prioritarios), orientados, además, casi todos al otorgamiento de apoyos directos a productores y campesinos, lo que requieren menos intervención de la burocracia para la distribución y entrega de ese tipo de apoyos.

2.2 Políticas públicas y programas presupuestarios en apoyo al campo

2.2.1 El origen de las políticas y las señales del cambio radical

Durante el periodo de la campaña electoral para la Presidencia y a lo largo de la transición gubernamental, tanto a nivel discursivo como en documentos formales como el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, las propuestas escritas por el equipo de campaña y, los documentos de avances en el diseño de los programas presupuestarios denominados prioritarios, se enfatizó fuertemente que la prioridad del nuevo gobierno sería la atención a la pobreza, la marginación, la desigualdad y la exclusión social, lo que se resumió en una de las frases más reiteradas por el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador: “Por el bien de todos, primero los pobres” (Morena, 2018).

Desde ese momento se estaban definiendo las prioridades del proyecto político expresadas en la política pública, al proponerse como un gobierno con un alto compromiso social, centrado en los grupos y territorios más desfavorecidos del país. Esto, evidentemente pasaría por incidir en el diseño de políticas y programas, incluidos los de apoyo al campo, dirigidos a la atención de los productores de menor escala, en los cultivos y productos de

mayor importancia social (como maíz, frijol, arroz, trigo y leche), y en la región del Sur-Sureste.

En la misma línea, se insistía fuertemente que el combate a la corrupción y el dispendio de recursos públicos sería otra prioridad central a atender del gobierno, debido a que, de acuerdo con el Diagnóstico del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, "... el saqueo sistemático de los presupuestos públicos por parte de un pequeño grupo..." (Morena, 2018, p. 5). Por ello, era de esperarse que muchos de los programas del anterior sexenio señalados de corrupción o de captura por intermediarios y grandes productores (alta regresividad), como el caso del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) (Merino, 2009), serían sometidos a un profundo ajuste o, simplemente suprimidos.

Sobre el sector agrícola, en el diagnóstico referido, puntualmente se externa el persistente abandono gubernamental de este sector (aunque ello se refería sobre todo a los pequeños agricultores), por lo que se propone una reorientación del rumbo con políticas públicas de gran calado enfocadas en el cumplimiento efectivo de los derechos de la gran mayoría a la alimentación, y a la autosuficiencia alimentaria, la cual, se consideraba prácticamente perdida en los cultivos básicos, al depender fuertemente de las importaciones: "98.2 por ciento del arroz consumido en 2017 es importado; el 55.4 por ciento del consumo de maíz proviene del exterior, así como el 43 por ciento del trigo" (Morena, 2018, p. 14).

En el mismo tenor, se anunciaba una reestructuración de las instituciones para reducir el personal que operaba las políticas públicas (lo que más tarde se hizo realidad, especialmente en la Secretaría de Agricultura, donde se despidió personal; SADER, 2019), e incluso en dicho documento se acusaba directamente a funcionarios públicos del sector agrícola (seguramente de la entonces SAGARPA) de mantener una campaña de desinformación con los productores, respecto a las políticas propuestas por el entonces candidato presidencial.

En síntesis, en el ámbito discursivo y en el documental, desde la campaña de 2018 (e incluso desde las de 2006 y 2012) y durante el periodo de transición gubernamental, era evidente que las políticas de apoyo al campo y la principal institución encargada de operarlas en ese entonces (SAGARPA), serían sujetas de reestructuraciones importantes. Se preveía desde entonces una plena reorientación de los apoyos hacia los pequeños productores, regiones más marginadas y cultivos básicos que pudieran contribuir a la autosuficiencia

alimentaria, además bajo la conducción de una institución (la actual SADER) adelgazada en estructura y personal y, que tendría como contrapeso a la Secretaría del Bienestar con la operación de lo que sería el Programa Sembrando Vida. Con todo esto se comenzaban a replantear las reglas del juego o instituciones, tal cual se analiza más adelante, reduciendo o eliminando incentivos a grandes productores, zonas agrícolas más avanzadas del país y cultivos de corte comercial.

2.2.2 Políticas públicas de apoyo al campo

Como se expuso líneas arriba, la acción de gobierno se concentra mayoritariamente en las actividades implicadas en los programas presupuestarios, que resultan de lo que podrían considerarse –de manera preliminar– como políticas públicas. Para efectos de este trabajo y por argumentos previos, nos centraremos en el análisis de la política de agricultura y desarrollo rural a cargo de la SADER y de la política de bienestar de la Secretaría del mismo nombre, delimitándonos al PSV.

La política a cargo de la SADER se enmarca en el Eje III Economía del PND 2019-2026, cuya finalidad es avanzar en la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo, debido a que, según lo que se asiente en dicho documento, el sector agrario ha sido uno de los más devastados, y las políticas previas privilegiaron la atención a las agroindustrias y megaproyectos y, excluyeron a los productores de pequeña escala, provocando una fuerte dependencia de las importaciones de alimentos y de insumos, de maquinaria y de equipo agrícola (Presidencia de la República, 2019).

En el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, por su parte, se establece como diagnóstico que el sector enfrenta un grave problema de desigualdad entre productores y regiones, y una fuerte dependencia de las importaciones de alimentos, por lo que plantea en él, como acción de gobierno intervenir en tres objetivos encaminados a: i) avanzar en la autosuficiencia alimentaria a través de la mejora en la producción y productividad, ii) incluir a productores excluidos históricamente de la actividad productiva, e iii) incrementar prácticas productivas sostenibles (SADER 2020). Estos objetivos de política definen estrategias, líneas de acción y aterrizan en programas presupuestarios, que encarnan las acciones gubernamentales de apoyo al campo concretas.

La segunda política de apoyo al campo es conducida por la Secretaría del Bienestar y se circunscribe al “Eje II Política Social” del PND 2019-2024, en el cual se plantean como objetivos programáticos, que la población esté viviendo en un entorno de bienestar y se promueva el desarrollo sostenible (Presidencia de la República, 2019). A nivel del Programa Sectorial de Bienestar 2019-2024 se establece un objetivo (de cuatro) orientado exclusivamente a contribuir al bienestar social rural, a través de asegurar ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria y fomentar la reconstrucción del tejido social (Secretaría del Bienestar, 2020). Este objetivo es precisamente el que ampara los alcances del Programa Sembrando Vida, que es el principal Programa de esta política y Secretaría en apoyo al campo.

Cabe destacar que en ambos documentos de política sectorial (tanto la de agricultura como la de bienestar) se establecen las alternativas de solución a las problemáticas detectadas y se especifican estrategias y acciones puntuales, que en su mayoría se concretan en los alcances y sistemas de apoyos de los programas presupuestarios.

En este contexto, a este nivel de definición de las políticas sectoriales, la de SADER particularmente, procura el logro de los siguientes objetivos: i) lograr la autosuficiencia alimentaria, mediante el impulso de la capacidad productiva, el fomento del uso de insumos, la promoción de la investigación e innovación, el fortalecimiento de la sanidad e inocuidad y el fomento de las exportaciones agropecuarias; ii) incluir a los productores excluidos históricamente de las actividades productivas rurales, a través del mejoramiento del empleo, el ingreso y el abasto de la canasta básica, el impulso de la igualdad de género, el fortalecimiento de actividades productivas de comunidades indígenas; e iii) incrementar las prácticas de producción sostenible en el sector agropecuario, a través de la instrumentación de una política de uso, conservación y recuperación de suelo y agua, y la promoción de acciones de adaptación y mitigación, entre otras acciones (SADER, 2020).

En la política de bienestar vinculada con el campo, las acciones gubernamentales se orientan a: i) mejorar el ingreso de los campesinos, impulsar la autosuficiencia alimentaria, reconstruir el tejido social y generar la inclusión productiva, mediante la instrumentación de un acompañamiento técnico productivo y social y, la promoción de acceso a mecanismos financieros (Secretaría del Bienestar, 2020). Todo esto, veremos, marca el viraje que se dio en estas políticas públicas con respecto a otros sexenios.

2.2.3 Programas presupuestarios de apoyo al campo

El origen de los programas. En sexenios previos al del Presidente Andrés Manuel López Obrador, atendiendo la Ley de Planeación (Cámara de Diputados, 2023), es después de la toma de posesión del cargo, cuando en el primer año de gobierno se comenzaba con la elaboración del PND y sus programas sectoriales. En ese periodo también los equipos técnicos en el gobierno iniciaban la preparación de los nuevos programas presupuestarios o el ajuste a los programas existentes. De esa manera, solo hasta el segundo año de gobierno, se reflejaban los cambios en la estructura programática, y se comenzaba con la implementación de las nuevas políticas públicas y programas presupuestales del gobierno en turno.

Sin embargo, en este gobierno desde el primer año (2019) se comenzaron a implementar los denominados programas prioritarios (25 programas y obras prioritarias)⁶, que prácticamente fueron diseñados desde el periodo de transición de gobierno (entre julio y noviembre de 2018) (López Obrador, 2018), sin que todavía se dispusiera del PND y los programas sectoriales, de los cuales, se supone, deberían derivarse los programas y proyectos específicos. Se trataba sólo de 25 programas prioritarios, en comparación con muchos, que existían en sexenios anteriores.

En apoyo al campo, esos programas presupuestarios además de tener su antecedente en las promesas de campaña y compromisos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 del entonces candidato, fueron también parte de los 100 compromisos de gobierno que el actual Presidente asumió cuando tomó posesión el 1 de diciembre de 2018 (Presidente de México, 2018):

- Compromiso 19. Otorgar un apoyo económico semestral para la siembra de alimentos a pequeños productores.

⁶ Dentro de estos programas sociales y obras prioritarias destacan aquellos que constituían los principales compromisos de campaña del entonces candidato presidencial: Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas para Jóvenes estudiantes de nivel medio superior, Pensión para el Bienestar de Adultos mayores (con apoyo duplicado), Pensión para personas con discapacidad, Crédito ganadero a la palabra, Plan de reconstrucción para damnificados, Desarrollo urbano en colonias marginadas, Microcréditos para el bienestar, Producción para el bienestar, Precios de garantía y Canasta alimentaria; también se consideró la construcción del Tren Maya, de la Refinería y del Corredor Interoceánico, entre otros. (AMLO, 2018).

- Compromiso 20. Implementar un programa de entrega de fertilizantes, empezando por Guerrero. Se iniciará la operación de la planta de fertilizantes de Coatzacoalcos.
- Compromiso 21. Establecer precios de garantía para la compra de maíz, frijol, arroz, trigo y leche en los almacenes o depósitos de Diconsa y Liconsa.
- Compromiso 22. Fomentar la actividad pesquera para mejorar la vida de las comunidades costeras y ribereñas. Los pescadores de atún y sardina recibirán un precio justo por sus productos.
- Compromiso 23. Plantar, en los próximos dos años, un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables y crear 400 mil empleos
- Compromiso 24. Se creará Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) para fusionar DICONSA y LICONSA en una sola empresa con el fin de distribuir los productos de la canasta básica a un menor costo
- Compromiso 25. Otorgar créditos a la palabra y sin intereses para la adquisición de novillonas, vacas y sementales.

Los programas presupuestarios. Los compromisos gubernamentales antes referidos, enmarcados en la orientación general de política pública, se tradujeron en los programas presupuestarios concretos que se denominaron programas prioritarios, y que comenzaron a operar en 2019:

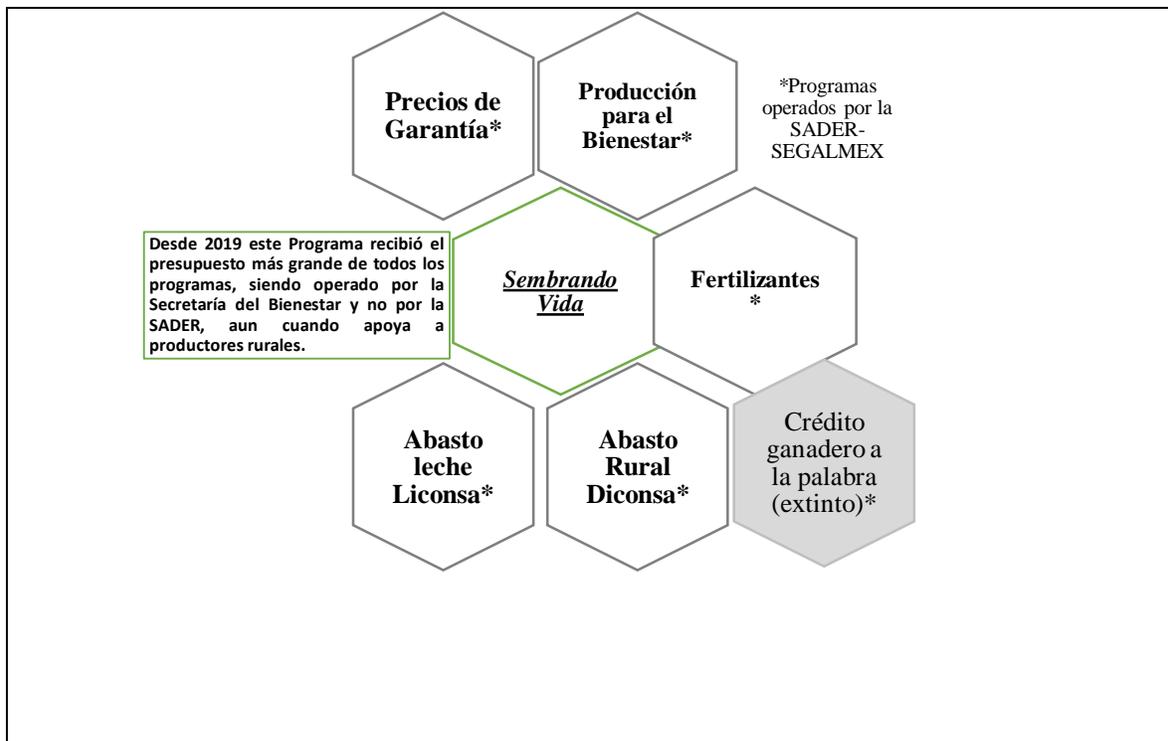
- Programa de Precios de Garantía, que generó fuertes críticas en el período de campaña por considerar que se rompía con las leyes de mercado (Valdemar, 2018).
- Programa de Producción para el Bienestar, que resultó de un rediseño al anterior Programa de Apoyos Directos al Campo (denominado como PROCAMPO, surgido desde 1994 ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte).
- Programa de Fertilizantes, que se proponía como un proyecto piloto en 2019 a iniciarse en el estado de Guerrero, recuperando un apoyo histórico en fertilizantes que proporcionaba el gobierno estatal desde hace más de 20 años (Bartra, et al., 2009).
- Programas de Abasto de DICONSA (canasta básica) y LICONSA (leche) que operaban desde hace muchos años, pero que ahora se plantean reformas organizacionales en estas empresas paraestatales y en los tipos de apoyos, al ser comandadas por un nuevo organismo descentralizado de la SADER, creado a inicios

del sexenio bajo la denominación de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), cuyo nombramiento de su titular fue fuertemente criticado por haber participado en gobierno anteriores y, al haber estado vinculado a casos de corrupción (González, 2018). DICONSA opera con recursos de un Programa denominado Abasto Rural y LICONSA con el Programa de Abasto Social de Leche y las acciones de Adquisición de leche a productores nacionales.

Estos cinco programas –vigentes en todo el sexenio– están a cargo de la Secretaría de Agricultura, y específicamente, el de Precios de Garantía y los dos de Abasto (LICONSA-DICONSA) son implementados directamente por SEGALMEX (SADER, 2021).

Al inicio del sexenio (2019) también operó un Programa denominado Crédito Ganadero a la Palabra (1 de los 25 proyectos prioritarios de 2018), que respondía a uno de los compromisos de campaña, pero que duró solamente un año y desapareció, a causa de la austeridad y problemáticas operativas detectadas en campo (CONEVAL, 2020). En la siguiente figura se registran los programas prioritarios.

Figura 1 Programas prioritarios de las políticas públicas de apoyo al campo al arranque del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación/Lineamientos de programas SADER/Bienestar

En 2022 se mantenía esa estructura de programas, además de otros dos que fueron mencionados anteriormente: Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. En total, como se ilustra en la Figura anterior, los 7 programas presupuestarios concentraron el 76% de los recursos asignados a la Secretaría en 2022 (55,787.9 millones de pesos), distribuyéndose, en orden de importancia, de la siguiente manera: Producción para el Bienestar (14,006.7 millones de pesos), Precios de Garantía (11,373.1 millones de pesos), Fertilizantes (5,200 millones de pesos), Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (3,344.1 millones de pesos), Abasto Rural de DICONSA (2,227.7 millones de pesos), Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (1,606.1 millones de pesos) y Abastos Social – Adquisición de Leche LICONSA (4556.4 millones de pesos) (SHCP, 2021).

Por otro lado, como componente central de esas políticas de apoyo al campo, se creó el Programa Sembrando Vida, que desde el inicio estuvo a cargo de la Secretaría del Bienestar, y que en 2022 ejerció cerca de 30 mil millones de pesos, llegando en algún momento a representar alrededor del 60% de todo el presupuesto asignado a la SADER. Sin embargo, la particularidad de este Programa es que se focaliza en los productores más pobres y marginados del sector rural, incluyendo vecindados, que son pobladores rurales que no cuentan con tierra, pero que pueden pedirla prestada, rentada o en comodato para poder participar en el PSV. Además, estos beneficiarios o sujetos de derecho, como se les considera en el Programa, se ubican en regiones altamente biodiversas que requieren procesos de rehabilitación, especialmente mediante el establecimiento de árboles (Secretaría del Bienestar, 2020). En el siguiente apartado, se aporta más información sobre este Programa, que será el objeto de análisis en todos los capítulos posteriores.

Actualmente, con excepción del Programa de Crédito Ganadero, todos los demás siguen en ejecución, para lo cual desde su arranque operan con Lineamientos o Reglas de Operación que norman los procesos operativos, y establecen la intencionalidad o diseño de los programas. Al respecto, cabe destacar que, en las primeras Reglas de Operación, la mayoría de ellas al principio del sexenio (enero-marzo de 2019), también se introdujeron cambios de fondo alineados a la nueva conceptualización de la política pública nacional y sectorial.

En ese sentido, desde el inicio, todos los programas contemplan el otorgamiento de apoyos directos a productores, tanto en efectivo en los programas Producción para el Bienestar, Precios de Garantía y Sembrando Vida, entregándose de manera muy expedita a los productores a través de transferencias bancarias; en especie, en los programas de Fertilizantes, Abasto Rural de Diconsa y Abasto Social de Leche de Liconsa; o de forma mixta (efectivo y especie) en el caso del PSV (SADER y BIENESTAR 2022). En sexenios anteriores los programas canalizaban los subsidios fundamentalmente a través de proyectos presentados por los productores que, en teoría, competían entre muchas propuestas; además de productores individuales se apoyaban también a sus organizaciones, instituciones de investigación, ONG, despachos y técnicos, entre otros agentes vinculados con el campo, financiándoles asesorías, elaboración de diagnósticos, estudios, capacitaciones, entre otros conceptos, que se suponía, tendrían algún efecto final en los productores o pobladores rurales.

Al entregar los apoyos de forma directa a los productores, en este sexenio se prescindió de un numeroso grupo de actores que intermediaban entre el gobierno y los beneficiarios de los programas, asumiendo funciones de promoción, gestión, asesoría, capacitación, investigación, evaluación, entre otras, pero que a menudo disponían (de manera legal o ilegal) de cierta parte de los recursos asignados a los programas, o que su intervención no generaba efectos que se tradujeran en beneficios palpables en los productores. Esos intermediarios eran muy comunes en la política previa, incidiendo en el diseño y operación de los programas, y participando dentro de las reglas del juego de manera formal, al desempeñar funciones específicas, o incluso jugando al margen de las mismas reglas, por la fuerte influencia que tenían sobre los tomadores de decisiones a través de ciertas negociaciones y acuerdos, que no siempre eran transparentes.

Se trataba, por ejemplo, de agencias de desarrollo rural, de técnicos, asesores y extensionistas, despachos y consultorías, comités de productores por sistema producto o por ámbito temático (sanidad animal, sanidad vegetal), organizaciones de productores, proveedores de insumos y equipos, universidades e institutos de investigación, representantes de las comunidades y de los núcleos agrarios, presidencias municipales, gobiernos estatales, otras instituciones del mismo gobierno federal, organismos internacionales, agencias de certificación, instituciones bancarias, entre otros. La gran mayoría de estos actores e instituciones jugaban en el marco de las reglas establecidas para la implementación de los

programas, pero conformando un aparatoso dispositivo plegado a la implementación de los programas, que no dejaba de participar en los recursos y beneficios asignados como subsidios a los productores (SAGARPA, 2016, 2017, 2018).

Al mismo tiempo, igual participaban o tenían fuerte injerencia otros actores e instituciones que no siempre hacían transparente la relación con la entonces Secretaría de Agricultura –y otras dependencias vinculadas con el campo como SEDATU, SEDESOL, CONAFOR, CDI) – y sus programas, llegando más bien a ciertos acuerdos o negociaciones contrarias a los objetivos de los programas. Entre ellos, por ejemplo, se incluían las organizaciones campesinas, los gremios de determinados grupos de productores, asociaciones de representación empresarial, asociaciones civiles, legisladores, gobiernos estatales y municipales, e incluso otras dependencias del mismo gobierno federal.

Estos cambios en la acción gubernamental de apoyo al campo, tanto en la reorientación de los apoyos a los pequeños productores y la eliminación o reducción del intermediarismo, provocó mucho descontento de ciertos productores, especialmente medianos y grandes, de las organizaciones campesinas de índole político y de los mismos profesionistas técnicos, extensionistas, agencias de desarrollo rural, etc., porque prácticamente se les estaba excluyendo del juego, y de los beneficios que anteriormente obtenían y terminaba en una alta captura de los recursos públicos.

2.3 El Programa Sembrando Vida

2.3.1 Panorama histórico del Programa

Como sucedió con todos los programas prioritarios del actual gobierno federal, de igual manera, Sembrando Vida fue diseñado en el periodo de transición, previo a la toma de protesta del Presidente en diciembre de 2018. Incluso, fue en noviembre de ese mismo año que este Programa, junto con otros, se sometió a una consulta ciudadana para saber si se respaldaba la incorporación del mismo como una de las acciones prioritarias del gobierno (Forbes México, 2018).

Más aún, este Programa, o el objetivo central que promueve, había sido anunciado desde la campaña electoral de 2006 realizada por el Presidente en su primer intento por llegar a la presidencia de la República. Desde ese entonces, se planteó que se impulsaría un proyecto

de reforestación para los estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche, con el fin de sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables. Dicha propuesta volvió a ser recuperada y planteada en la campaña de 2012 en su segundo intento por llegar a la Presidencia de la República (Bernabé, 2020).

De esa manera, el PSV fue incluido desde el primer año de gobierno de la recién concluida administración federal, contando con asignaciones presupuestales desde el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, y considerado en su Anexo 26 como uno de los principales programas de la Secretaría del Bienestar (SHCP, 2018). El arranque de la implementación, por su parte, se inició con la publicación de los Lineamientos de Operación del Programa el 24 de enero de 2019 –apenas a poco más de un mes de iniciada la gestión del gobierno–, en los que se establecían los elementos clave del diseño y las directrices de implementación que debían seguirse para otorgar los beneficios contemplados a la población objetivo (Secretaría del Bienestar, 2019).

Como se advierte, al igual que otros programas del gobierno actual, el PSV venía de un proceso de maduración de varios años en términos de su diseño, pues fue desde la campaña de 2006 del entonces candidato presidencial AMLO, que ya se proponía el apoyo a los campesinos para el establecimiento de árboles frutales.

Aunque también la forma rápida cómo se llevó a cabo el inicio de estos programas recién entrando la administración, como respuestas prontas a la ciudadanía –contrastando con lo sucedido en gobiernos previos- pudiera pensarse que se cometieron algunos errores de diseño y de implementación que trajeron consecuencias y se tuvieron que ir ajustando en la marcha. Esta situación tal cual fue confirmada en la evaluación de impacto cualitativa realizada al PSV por CONEVAL (CONEVAL, 2024). E incluso, una vez puesto en operación, el Programa ha ido cambiando, “a diferencia de la campaña electoral, cuando solo se hablaba de un programa genérico que tendría el objetivo de reforestar un millón de hectáreas con árboles frutales y maderables, ahora se habla como uno de los 25 proyectos estratégicos” (Pedraza, 2020, p. 195).

Por otro lado, se debe considerar que, si bien el PSV como tal es un Programa de reciente creación, en el pasado reciente se contó con otros programas o acciones de gobierno similares que atendían, aunque por separado y, con otros medios, elementos o aspectos de los que apoya Sembrando Vida.

Sin embargo, para encontrar esas equivalencias del pasado, depende de la interpretación que se le dé al tipo de intervención que promueve el Programa, ya que si se esta se asume como una estrategia integral, como lo interpreta Pedraza (2020), este autor ubica como programas similares la Estrategia de Microrregiones del expresidente Vicente Fox, la Estrategia 100×100 del expresidente Felipe Calderón, o la Cruzada Nacional contra el Hambre del expresidente Enrique Peña Nieto. Aunque en nuestra valoración, estas estrategias quizá tenían un alcance en su intervención mucho más integral que el PSV –al menos en el diseño- y tuvieron otro alcance.

De manera oficial, el área responsable del PSV dentro de la Secretaría del Bienestar, ha identificado como programas o acciones similares preexistentes, que además consideraron para diseñar el Programa–, las siguientes: el Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN), creado en 1997 para apoyar el establecimiento de plantaciones, a fin de satisfacer la creciente demanda interna de productos forestales maderables y no maderables, generando opciones de desarrollo sustentable y diversificación productiva, al reconvertir al uso forestal terrenos abiertos antes para la agricultura (Secretaría del Bienestar, 2020).

Otras iniciativas que aunque no corresponden a programas públicos, pero que según la Secretaría del Bienestar, sirvieron de base –y pueden considerarse como antecedentes del PSV– son: acciones de la Cooperativa Tosepan Titataniske y del Centro de Agroecología San Francisco de Asís. Estas últimas experiencias, seguramente permitieron imprimir al Programa Sembrando Vida el enfoque de desarrollo comunitario y de cohesión social, al promover la organización en las comunidades de aprendizaje campesino (CAC), más allá de ser un Programa meramente de cultivos y plantaciones como lo establecía el PRODEPLAN y, como comúnmente se entiende –e incluso se posiciona desde el discurso oficial- el PSV (sólo como un programa de reforestación).

Tabla 2 Programa/acción implementados antes del surgimiento del PSV

Programa/Acción	Objetivos y tipo de apoyos	Resultados y lecciones
<p>Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN), creado en 1997 e implementado por la SEMARNAT-CONAFOR.</p>	<p>Apoyar establecimiento de 875 mil ha de plantaciones en 25 años</p> <p>Reducir importaciones de celulosa</p> <p>Desarrollo sustentable</p> <p>Diversificación productiva</p> <p>Otorgar subsidio directo para compensar hasta el 65% de los costos de establecimiento y mantenimiento de la plantación hasta por 7 años.</p>	<p>Ha establecido plantaciones agroforestales desde 2011</p> <p>El manejo de los árboles se realiza cuando los cultivos casi no demandan mano de obra</p> <p>El cultivo en callejones ha enfrentado resistencia por la demanda de mano de obra para el aclareo</p> <p>89% dice que fue gracias al Programa que adoptaron el sistema agroforestal</p> <p>Los productores se interesan más por cultivos mezclados con árboles</p> <p>Cuando los técnicos se involucran más con productores, la adopción del sistema de las innovaciones es más rápida.</p>
<p>Acciones destacables de la Cooperativa Tosepan Titataniske, organización integrada por 9 cooperativas de pobladores indígenas Náhuatl y Totonaku, con más de 30 años de antigüedad y con una cobertura de más de 250 comunidades de alta marginación en la Sierra Nororiental de Puebla.</p>	<p>Impulsar el desarrollo sustentable a nivel comunitario para la producción de cultivos para el autoconsumo y la venta de excedentes en el mercado regional.</p> <p>Combinar la producción con el cuidado del hombre y la naturaleza, integrando trabajo, educación y capacitación.</p> <p>Promoción de redes de comercio justo en diversos productos, especialmente en café.</p>	<p>Logros en la producción de café orgánico certificado, bajo comercio justo, mediante el fortalecimiento de la producción primaria, la transformación de bajo impacto ambiental y la diversificación productiva.</p> <p>Organización con 847 productores de café de 50 comunidades. Comercializan directamente café orgánico a Alemania y Japón</p> <p>Organización reconocida nacional e internacionalmente con diversos premios (Premio Nacional Forestal). Ejemplo de cómo puede funcionar el modelo cooperativo para mejorar las condiciones individuales y colectivas de la población más pobre, manteniendo identidad cultural y conservando medio ambiente y fomentando la</p>

Programa/Acción	Objetivos y tipo de apoyos	Resultados y lecciones
Acciones destacables del Centro de Agroecología San Francisco de Asís . Este Centro nació desde 1986 en Chiapas, estando conformado por 15 organizaciones que constituyen Red Maya de organizaciones orgánicas, de productos como café y cacao.	Abatir los rezagos de las comunidades marginadas indígenas y los problemas vinculados con la erosión de la tierra. Promover las prácticas sustentables en las cadenas de valor y agregar valor Impulsar la comercialización de productos orgánicos	conciencia de la gente para la defensa de su territorio. 300 socios de 23 comunidades certificados en producción orgánica de cacao 10000 ha con manejo agroecológico de cultivo de café, cacao, coco, mango y hortalizas, conservando suelo, biodiversidad, con procesos productivos rentables y autónomos. Obtuvo el Premio Nacional de Exportación.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Diagnóstico del Programa Sembrando Vida: Comunidades Sustentables (Secretaría del Bienestar, 2000, pp. 73-82).

En este marco, sobresale que la Secretaría del Bienestar (desde diciembre de 2018 hasta agosto de 2020), quien asumió el liderazgo del diseño del Programa Sembrando Vida, fue desde 2001 (y hasta el 2018) asesora de la Unión de Cooperativas Tosepan, en donde se promueven acciones similares a las del PSV, vinculadas con la producción orgánica/agroecológica, la organización comunitaria, la cultura ambiental, la educación formal, el impulso de cultivos alternativos como cacao, canela y vainilla, así como el acompañamiento a la cadena de valor café con proyecto de cafeterías (El Economista América, 2018).

Existieron otros programas que, aunque no se mencionan en el diagnóstico oficial del PSV, atendían temas relevantes que aborda el PSV, especialmente en materia ambiental y forestal. Dentro de estos se encuentran los componentes de reforestación y plantaciones comerciales del Programa ProÁrbol implementado por la Comisión Nacional Forestal en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón y, del Programa Nacional Forestal (equivalente a ProÁrbol) de Enrique Peña Nieto. De estas intervenciones, quizá lo que vale la pena recuperar, son las lecciones técnicas, y sobre todo los resultados, no tan positivos, del componente de reforestación:

El tema de reforestación (dentro del ProÁrbol 2007-2012) es uno de los más cuestionados por las cifras que se manejan en cuanto a superficies reforestadas y el porcentaje de sobrevivencia... optó por revolver las plantaciones de árboles, con magueyes, yucas, etc. y sostener un porcentaje de sobrevivencia (57%) muy superior

al real (40%), que Greenpeace, entre otras ONG, ha criticado severamente. Lo reprochable es que, en las evaluaciones externas realizadas al Programa, se avalen tales aseveraciones (Pérez, 2014, p. 128).

Por otro lado, si se toma en consideración el propósito central del PSV en términos de producción de alimentos y de productos agroforestales para la generación de ingresos, pero con un enfoque de reconstrucción del tejido social y de promoción de la inclusión productiva, se encuentra otro antecedente en el Proyecto de Seguridad Alimentaria (PESA) implementado por la entonces SAGARPA, con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), especialmente en los sexenios del Presidente Felipe Calderón y, en el del Presidente Enrique Peña Nieto, en el cual fue parte fundamental de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El PESA, de acuerdo con Cuéllar (2011), buscaba contribuir a desarrollar capacidades de personas y familias pobres para que resolvieran problemas de seguridad alimentaria; operaba a través de agencias de desarrollo rural que capacitaban y promovían la organización de las comunidades y familias y, se consideraba que ese Programa había incrementado la disponibilidad y acceso a los alimentos en las zonas de alta y muy alta marginación y contribuido a fortalecer los servicios profesionales.

En el mismo sentido, CONEVAL (2015), consideraba que El PESA contaba con un acertado diseño y modelo operativo, que se vino consolidando para alcanzar objetivos en las familias atendidas y en las comunidades. Se destacaba que ello se debía a la acertada focalización, a la integralidad en sus apoyos y a la atención multianual; además por el método de intervención, que se respaldaba en servicios técnicos de equipos que estaban en presencia casi permanente con los beneficiarios y, por sus evaluaciones frecuentes.

Del diseño y la implementación actual del PSV, se identifican algunos elementos muy similares de los que disponía el PESA, e incluso varios de los funcionarios y técnicos actuales de Sembrando Vida, laboraron por mucho tiempo en el PESA, lo que ha resultado positivo porque pueden enriquecer los modelos de implementación del Programa.

Finalmente, basándonos en el principio del modelo incrementalista del diseño de políticas públicas, referido a que “las políticas no parten de cero, es decir, continúan de lo que se ha hecho en otras experiencias políticas” (Navarrete, 2012, p. 9), podríamos asumir que el PSV encarna una experiencia de diseño incrementalista, que ha recuperado lecciones

y aprendizajes de programas previos. Lo cual también se confirma desde el análisis institucional propuesto por March y Olsen en su modelo de Bote de Basura, mediante el cual se reconoce que las instituciones tienen memoria, en la que se recuperan o reciclan soluciones y aprendizajes, tanto positivos como negativos (Cohen, et al., 2011).

Esto sin demeritar que, como otros programas de la 4T, cuenta con importantes innovaciones nunca antes implementadas en las políticas del país, que más adelante se analizan.

2.3.2 Rasgos distintivos del PSV

De acuerdo con el diagnóstico del Programa Sembrando Vida, elaborado en el marco del Programa Anual de Evaluación 2020 por mandato de la SHCP y CONEVAL⁷, el problema central que atiende el PSV es “las/los sujetos agrarios en municipios con rezago social cuentan con recursos insuficientes para hacer productiva la tierra” (Secretaría del Bienestar, 2020 p. 13). Es decir, para la Secretaría del Bienestar, se trata de un problema de pobreza al que se enfrenta por lo general la gran mayoría de los campesinos y pequeños productores del campo, que aun contando con tierras para el cultivo o pudiendo acceder a estas, a través de renta o aparcería, como sería el caso de los avecindados dentro de los ejidos o comunidades agrarias, no pueden producir, o si producen lo hacen de manera rústica y limitada, por lo que los rendimientos y beneficios que obtienen son mínimos. Esta situación termina en que estos campesinos dejan de cultivar la tierra, se convierten en jornaleros, se ocupan en otras actividades no agrícolas o emigran a ciudades del interior del país o al extranjero.

Esta definición del problema central contenida en el árbol de problemas del diagnóstico referido asume como causas directas de este: i) los conocimientos técnicos insuficientes para la producción agrícola, ii) las débiles asociaciones u organizaciones que promuevan la producción agrícola y el desarrollo de las comunidades, iii) los inadecuados medios de producción, iv) los escasos recursos monetarios para mejorar el bienestar de los campesinos, y v) el bajo o nulo ahorro.

⁷ Cabe aclarar que posteriormente, en 2022 se publicó un diagnóstico más actualizado en el que se realizan algunos ajustes, que se retoman en los capítulos posteriores, a fin de que las recomendaciones finales de la investigación resulten pertinentes y oportunas.

Todas estas causas constituyen precisamente los medios o componentes con que el Programa atiende la problemática central, otorgando 5,000 pesos mensuales –en 2019, y 6,250 en 2024– a cada beneficiario para atender la causa descrita anteriormente como iv) vinculada con los escasos recursos monetarios. Al brindar asesoría técnica y capacitación a través de los técnicos social y productivo se atiende la causa referida como i) sobre conocimientos técnicos insuficientes.

Al promover la organización de los beneficiarios en Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) se atempera la causa ii) en lo relativo a débiles asociaciones u organizaciones. Al fomentar el ahorro, destinando con ese fin 500 pesos de los 5000 mensuales (primeros años del PSV), se da respuesta a la causa v) de bajo o nulo ahorro. Para solucionar la causa iii) el PSV otorga apoyos en especie (plantas, herramientas, insumos, materiales, equipos) que coadyuvan a contar con viveros y biofábricas, además de que los beneficiarios pueden destinar recursos del apoyo mensual para adquirir algunos medios de producción (Secretaría del Bienestar, 2019).

El problema central que busca atener el PSV, de acuerdo con ese diagnóstico oficial, provoca emigración, desigualdad y pobreza en ese estrato de campesinos o pequeños productores, lo que a su vez limita un aprovechamiento productivo de las tierras, y con ello se configura un círculo vicioso difícil de romper.

Es interesante que, en la narrativa del diagnóstico citado, además de aludir al problema de la pobreza y rezago de la población campesina que se pretende atender con el Programa, también se argumenta que dicha población y las regiones en las que habitan o que fueron pensadas como los espacios de acción del Programa, enfrentan fuertes problemas ambientales, con suelos degradados, deforestación y manejo inadecuado de los recursos naturales. Sin embargo, todo ello no se explicita –al menos en esta versión del diagnóstico– como tal en el problema central ni en las causas del árbol de problemas.

Además, en la práctica, desde el nivel presidencial se ha posicionado al PSV más como un Programa de corte ambiental y de reforestación –idea adoptada por muchos actores–, y no como lo que realmente es: una estrategia de desarrollo rural integral. En reiteradas ocasiones el Presidente ha destacado al Programa como el principal mecanismo del gobierno para la mitigación al cambio climático. Esto es importante, porque las políticas públicas están también hechas de palabras (Majone, 1997), por lo que se llega a comunicar a la opinión

pública en general tiene sus efectos, y sobre esos discursos se hará el escrutinio social. Pero, además es de suma importancia para la implementación esta efectividad en la comunicación, porque si no se realiza, muy fácil se podrá distorsionar el sentido de los programas. Por ello, la comunicación es un ejercicio crucial tanto hacia afuera como hacia adentro.

En ese marco, se pueden detectar dos versiones públicas sobre el la intencionalidad y contenido del Programa. Aunque por su diseño, se podría considerar más un instrumento de desarrollo rural integral, que si bien considera la plantación de árboles (tanto frutales como maderables) con los consiguientes beneficios ambientales, también lo hace para que los campesinos cuenten a futuro con una fuente de ingresos complementaria a la producción anual de la milpa o los cultivos anuales, que igual contempla el establecimiento de los sistemas agroforestales, que es el sistema de cultivos propuesto por el Programa.

Más allá de esto, es evidente que el Programa pretende atender el problema de pobreza y rezago social en el que se encuentra la gran mayoría de campesinos y pequeños productores rurales, especialmente en aquellas regiones del país ambientalmente biodiversas, pero amenazadas. La atención de la pobreza, como se ha expuesto, es quizá la principal prioridad de este gobierno, por lo que el Programa goza de un fuerte respaldo político y de políticas al enunciarse como programa prioritario desde la etapa de transición gubernamental, y después a nivel del PND 2019-2024, y del Programa Sectorial de Bienestar 2019-2024.

De acuerdo con sus Reglas de Operación (2022) el objetivo general del Programa es: “que las y los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, cuenten con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agroforestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales produciendo y que tengan cubiertas sus necesidades alimenticias básicas”, es decir, sus resultados se medirán, al menos en el corto y mediano plazo, por la capacidad que tengan las familias para incrementar la producción de alimento proveniente de la milpa u otros cultivos anuales y, de algunos árboles frutales o agroindustriales (Secretaría del Bienestar, 2021).

Para alcanzar estos resultados, el PSV otorga apoyo económico mensual de 5,000 pesos en efectivo (6,250 en 2024) de manera directa a cada beneficiario, que se puede asumir como un pago por autoempleo, teniendo que dedicar tiempo al cuidado de las tierras en cultivo (2.5 hectáreas) que el Programa exige mantener en producción tanto con cultivos anuales como milpa u otros, intercalados con árboles frutales y/o maderables que generarán

producción en el mediano plazo. Este apoyo mensual se convierte, por tanto, en un ingreso directo a las familias de los beneficiarios, sin condicionar su gasto en la actividad agrícola, por lo que puede contribuir al alivio de la pobreza por ingresos en la que se encuentran.

Este apoyo, además, podría estar asegurado para los beneficiarios hasta el término del gobierno en 2024, siempre que se cumpla con sus programas de trabajo, enfocados en las labores que demandan la parcela, como en otras actividades comunitarias definidas en las CAC. Por ello, se convierte en un poderoso instrumento para sentar nuevas condiciones de desarrollo de las familias de los beneficiarios, tanto al asegurar un ingreso mensual, como por la producción (para autoconsumo o venta) que se vaya generando de las tierras en cultivo apoyadas por el PSV. La producción para autoconsumo (de cultivos como maíz y frijol) además, ha tenido mayor relevancia en el contexto de alta inflación en los precios de los alimentos (durante 2022, especialmente), lo que incluso llevó a que el PSV fuera parte fundamental de las medidas perseguidas por el Paquete Contra la Inflación y la Carestía puesto en marcha en el año 2022.

Adicionalmente, el Programa brinda acompañamiento social y técnico mediante dos perfiles de asesores técnicos, uno de ellos enfocado en aspectos productivos y el otro en cuestiones sociales. Especialmente, se promueve la consolidación organizativa de los beneficiarios en estructuras organizativas denominadas Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), integradas por alrededor de 20 beneficiarios de una comunidad y, que trabajan acciones de carácter colectivo. Cada CAC es atendida por ese par de asesores.

Del mismo modo, se promueve por el Programa, el establecimiento de viveros para producción de planta y biofábricas comunitarias, que proveen de plántulas y bioinsumos a las parcelas individuales de los beneficiarios que establecen sistemas agroforestales. En el mismo sentido, se fomenta el ahorro en los campesinos (en los primeros años), destinando 500 pesos del apoyo mensual que reciben, para que después de un determinado tiempo se devuelva el recurso reunido, y se pueda destinar –todo o parte– a obras u acciones de carácter colectivo, decididas por las CAC.

Todo esto, dota al Programa de atributos destacables en el modelo de intervención, que hacen del mismo un instrumento integral de promoción del desarrollo rural desde diversos frentes, siendo el PSV uno de los muy pocos programas del actual gobierno que no solo transfiere apoyos directos, sino que además trabaja en la construcción de capacidades

productivas y organizativas para la generación de posibles fuentes de ingreso perdurables en el tiempo, que puedan constituir mecanismos de superación de la pobreza sostenibles.

Asimismo, con la plantación de árboles frutales y maderables se está contribuyendo a la reforestación de áreas abiertas o con necesidad de rehabilitación y, se están promoviendo prácticas agroecológicas de alto valor ambiental que, en conjunto, se espera, puedan generar efectos benéficos en los ecosistemas donde actúa el PSV.

El Programa inició operaciones en 2019 en 19 estados y para 2022 cubría 21 (en 2024 terminó atendiendo 23 estados). Su cobertura territorial se extiende principalmente en estados del Sur Sureste como Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; del Centro, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Michoacán, Hidalgo, Colima y San Luis Potosí, y en menor medida, aunque de manera creciente, en el Norte, en estados como Durango, Chihuahua, Nayarit, Sinaloa y Tamaulipas (Secretaría del Bienestar, 2021).

Se dirige a apoyar a sujetos agrarios, principalmente ejidatarios, comuneros y avecindados (estos últimos habitantes de núcleos agrarios que incluso no son propietarios de tierra), mayores de edad que habiten en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Cabe aclarar que, para dar entrada a los avecindados o para que algunos productores logren reunir la totalidad del terreno, se acepta que los beneficiarios puedan conseguir terrenos en aparcería o prestadas por otros productores, con quienes pueden compartir ciertos beneficios. Esas tierras deben destinarse a la instalación de sistemas de producción agroforestal y milpa intercalada con frutales.

Finalmente, como se expuso en la Introducción, presupuestalmente el PSV ha sido de los programas más beneficiados. En 2021 y 2022 ejerció cada año alrededor de 29 mil millones, y de 1999 a 2022 la tasa de crecimiento media anual del presupuesto asignado fue de 49.4%, duplicándose casi en términos absolutos, al pasar de 15 mil millones de pesos a 29,685 millones. En 2024, el Programa cerró el sexenio con una asignación de 38,928.6 millones de pesos, lo que significó un aumento sexenal de 2.5 veces el presupuesto inicial.

2.3.3 La modalidad de implementación del PSV prevista

La implementación anual del Programa Sembrando Vida, como cualquier otro de la administración pública federal, inicia los procesos de planeación y presupuestación, que

corren a cargo de la unidad responsable del Programa (Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural de la Secretaría del Bienestar), más la intervención de la SHCP y la Cámara de Diputados, meses previos al inicio de la ejecución anual durante un determinado ejercicio fiscal.

Considerando las adaptaciones pertinentes al PSV, las actividades de la fase de planeación y presupuestación, que serían consideradas como el arranque de la implementación anual del Programa Sembrando Vida, y en general de cualquier programa, de acuerdo con CONEVAL (2015, p. 109), son:

- a) Presentación de la estructura programática a emplearse en el Proyecto de PEF, que la SHCP integra con base en las propuestas de las organizaciones de la administración pública federal y, envía al Congreso Federal. En esta propuesta, Bienestar incluye al PSV para que sea considerado en el PEF y tenga, por tanto, recursos para operar en el año fiscal. Esta etapa ocurre con más de 6 meses de anticipación al inicio del año fiscal.
- b) Envío al Congreso del Proyecto de PEF en el que se incluye la asignación presupuestal específica al PSV. Aquí participa Bienestar y sobre todo la SHCP.
- c) Análisis, aprobación y publicación del PEF en la Cámara de Diputados, con lo que se aseguran los recursos para la implementación del Programa el año entrante. Esta publicación por ley ocurre antes del término del año fiscal.
- d) Actualización de la normatividad (Reglas de Operación) del PSV. Para 2022, por ejemplo, dichas reglas fueron actualizadas el 31 de diciembre de 2021, entrando en vigor el 1 de enero de 2022. Esto corre a cargo de la Secretaría del Bienestar.
- e) Proceso de actualización y registro de los indicadores de la MIR ante la SHCP.

Con las actividades previas, el PSV inicia su ejecución con base en lo establecido en las Reglas de Operación. Aunque cabe destacar que desde 2019 los beneficiarios que ingresaron al Programa se han mantenido, siempre y cuando cumplan con la evaluación que se realiza a sus programas de trabajo anual. La lógica del Programa es que los beneficiarios que conforman el padrón reciban un apoyo continuo hasta el año 2024.

De acuerdo con dichas las Reglas 2022 (Secretaría del Bienestar, 2021), la implementación del Programa contempla los siguientes procesos:

- *Instalación/reactivación del Comité Técnico del Programa*, concebido como el órgano rector y de dirección, integrado por titulares de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, de las Direcciones Generales que se determinen, y pudiendo ser invitado un representante de la oficina del Secretario. Este órgano es el que marca la pauta para dar inicio a la operación anual, pero se mantiene operando todo el año.
- *Selección y contratación/recontratación de equipo técnico operativo*: Por parte de la Subsecretaría (Unidad Responsable) y previa autorización del Comité Técnico, se selecciona y contrata en los primeros meses del año a todo el personal que pone en operación el PSV, para 2022 se contemplaban 2 coordinadores regionales, 29 coordinadores territoriales, 15 especialistas productivos y sociales, hasta 451 facilitadores comunitarios, hasta 2,255 técnicos sociales, hasta 2,255 técnicos productivos. En total, se contrataron 5,007 profesionales. Asimismo, el Programa contó con el apoyo de hasta 54,120 becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes colaboraban con el PSV apoyando al personal operativo.
- *Conformación del padrón de beneficiarios*:
 - a. *Pre registro*: con base en los requisitos de elegibilidad de las Reglas y hasta que se cumpla con la meta de empadronamiento, se convoca a sujetos agrarios interesados a través de las asambleas ejidales y/o comunales en las regiones seleccionadas por el Comité Técnico. En ellas se exponen las características del Programa y los requisitos para participar. Los campesinos interesados, se pre registran por los técnicos.
 - b. *Proceso de validación documental y física*: El técnico visita el domicilio del productor para recabar información socioeconómica, así como la unidad de producción, para validar que la parcela cuenta con las condiciones solicitadas.
 - c. *Resultado del proceso de elegibilidad*: Del resultado de la visita a la parcela, el técnico determina si se cumple con la elegibilidad e incorpora la información del campesino a una base de datos. El coordinador territorial revisa la validación hecha por el facilitador comunitario y autoriza la incorporación al padrón final. Los sujetos agrarios que resulten elegibles son notificados sobre su incorporación al Padrón. Los sujetos de derecho

empiezan a trabajar el primer día hábil del mes siguiente a su incorporación. Los sujetos de derecho se integran para constituir una Comunidad de Aprendizaje Campesino (CAC) que, como se ha externado, es el espacio de participación, organización y de toma de decisiones colectivas para implementar el Programa.

- *Elaboración de planes de trabajo por parte de sembradores:* con el apoyo de los técnicos, en los primeros cuatro meses de ingreso al Programa, los beneficiarios junto con los técnicos social y productivo acuerdan dicho plan y entrega de avances mensuales.
- *Conformación de las CAC y participación de los sujetos agrarios:* los sujetos apoyados participan en la formación permanente a través de las CAC, que se forman para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación. Sus principales finalidades son: analizar las condiciones productivas y diseñar los sistemas agroforestales; promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social; impulsar la cooperación que contribuya a lograr la autosuficiencia alimentaria, contribuir a mejorar y diversificar los ingresos, así como la restauración del medio ambiente. Cada CAC se reúne al menos dos veces al mes, estando acompañada por un técnico social y un técnico productivo. Puede contar con al menos 3 jóvenes becarios, y es un espacio para favorecer el acompañamiento y capacitación.
- *Dispersión de recursos y mecánica del ahorro:* Como se comentó, el PSV tiene contemplado un apoyo económico a mes vencido de \$5,000 (6,250 en 2024) a sujetos de derecho, a través de transferencias electrónicas o emisión de órdenes de pago.
- *Ejercicio y aprovechamiento de los recursos presupuestales:* La Subsecretaría realiza la distribución de los recursos en los territorios que cubre el Programa y supervisa el avance de las actividades, así como el ejercicio de los recursos.
- *Informes trimestrales:* La Subsecretaría integra los informes del presente Programa, en cuanto al cumplimiento de sus metas, incluyendo los indicadores de las Reglas, así como otros pertinentes. Asimismo, integra informes del ejercicio de los recursos.
- *Cierre del Ejercicio Presupuestal:* La Subsecretaría remite a la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría, en tiempo y forma, la documentación

necesaria para el cierre del ejercicio presupuestal, así como la relativa a la Cuenta Pública.

- *Evaluación:* Con la finalidad de identificar y atender posibles áreas de mejora en el diseño, gestión y resultados del Programa, se realizan las evaluaciones externas consideradas en el Programa Anual de Evaluación de CONEVAL y SHCP.
- *Control y auditoría:* La UR y las instancias ejecutoras son responsables de la supervisión directa de las acciones, así como de la verificación de que en su ejecución se cumpla la normatividad. Asimismo, la UR, es responsable de verificar el seguimiento al avance y entrega de las acciones, así como de la solicitud y resguardo de la comprobación documental del gasto ejercido.
- *Seguimiento físico y operativo.* Conforme a su disponibilidad presupuestal, la UR del Programa debe realizar un ejercicio de seguimiento físico y operativo de los apoyos, acciones o servicios entregados.

En ese marco, teniendo en cuenta las teorías sobre las modalidades de implementación de políticas públicas, con la información anterior, se puede apreciar desde este capítulo, que el PSV se ejecuta primordialmente bajo un modelo de implementación *top down* o vertical, centralizado y dirigido desde oficinas centrales de la Secretaría del Bienestar, que ha organizado su propio dispositivo operativo con personal contratado (más de 5,000 técnicos) directamente con recursos del Programa, externo incluso a la estructura de la burocracia federal. Asimismo, se observa que, dado el diseño integral del Programa y su mecanismo de intervención, la implementación involucra múltiples y complejos procesos operativos, que como se analiza más adelante, implican el despliegue de amplios esfuerzos institucionales.

Capítulo III. Planteamiento metodológico

En este capítulo se presenta la metodología para el abordaje de los tres objetivos específicos del estudio, referidos al cambio institucional en la acción gubernamental y en las políticas de apoyo al campo, y al análisis del diseño e implementación, respectivamente, del Programa Sembrando Vida, desde el modelo de la *Polis*. Se explica el enfoque de investigación adoptado, se delimita el objeto del estudio y los alcances temáticos que es necesario desarrollar para atender los objetivos y preguntas de evaluación.

Del mismo modo, se identifican las categorías analíticas que guían la investigación, a partir de los enfoques y planteamientos teóricos asumidos en el estudio. Por último, también se clarifican las técnicas de investigación aplicadas para implementar el enfoque de investigación y el estudio de las categorías, las fuentes de información y las actividades de recolección, organización y sistematización de la misma.

Estos aspectos se desarrollan por separado, considerando el trabajo realizado para el objetivo particular concerniente al cambio institucional, por un lado, que fue un análisis cualitativo más de carácter hermenéutico, basado sobre todo en fuentes documentales, y complementado con la aplicación de entrevistas a expertos o actores ampliamente vinculados con la acción gubernamental de apoyo al campo. Por otro lado, se expone la metodología seguida para el desarrollo de los objetivos de investigación particulares referidos al análisis específico del diseño e implementación del Programa Sembrando Vida, que además de basarse en información documental, se complementa con aplicación de entrevistas a actores clave, grupos focales, cuestionario y observación directa en campo.

3.1 Objeto de estudio y alcance metodológico

Como se definió en la Introducción el objeto de estudio de esta investigación es la acción gubernamental de apoyo al campo actual y, específicamente, las políticas públicas asociadas a la SADER y la Secretaría del Bienestar, profundizando de manera particular en el Programa Sembrando Vida (PSV). Es un abordaje desde el razonamiento y método deductivo en el que primeramente se estudia la acción general de gobierno y luego la

específica de apoyo al campo, puntualizando en políticas y programas específicos, para finalmente concretar el análisis en un Programa en particular.

El tema cardinal de investigación que permea estos ámbitos de estudio es el cambio institucional en la acción gubernamental y las políticas, expresado en la nueva reconfiguración de reglas (formales e informales), valores, rutinas y tradiciones que incentivan, restringen, moldean e influyen el desempeño tanto de los agentes económicos (campesinos, productores, agroempresas), de las agencias gubernamentales (particularmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER y Secretaría del Bienestar) y de las organizaciones sociales relacionadas con el campo. Son este grupo de actores los que se toman como eje de análisis, a partir de la aplicación de los enfoques de Nuevo Institucionalismo en su vertiente económica, política y sociológica. Este cambio institucional también continúa visibilizándose y analizándose cuando se lleva a cabo el estudio, particularmente, del diseño y la implementación del Programa.

La acción gubernamental de apoyo al campo se examina, en los términos que se define y acota en el Capítulo II, al precisarse que se enfatiza en las acciones de la SADER y de la Secretaría del Bienestar, al ser estas las instituciones que ejercen la mayor parte de los recursos asignados al sector rural. Del mismo modo, son las políticas públicas y los programas presupuestarios de subsidios directos como el Sembrando Vida, en los que se centra la atención, dada la predominancia que tienen.

De la acción de gobierno, las políticas y el PSV, el tema central que se indaga es el cambio institucional promovido y ejecutado por este gobierno al modificar entidades y las reglas del juego dominantes en anteriores gestiones de gobierno. Sin embargo, no se trata ni es materia de este trabajo realizar un examen profundo sobre el alcance, la orientación y la composición de las políticas rurales de esos periodos, sino que más bien, a partir de identificar los cambios en la institucionalidad actual, se recurrirá a revisar y caracterizar las instituciones equivalentes en las etapas previas. Esto ayudará a comprender el origen y las causas del cambio institucional actual.

Para ese análisis institucional, se considera el concepto de institución en una perspectiva amplia, propuesta, como se expuso, por los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo descritos en el capítulo I. El análisis institucional es hermenéutico

fundamentalmente, y en cuanto a la metodología, se procede de forma cualitativa. El estudio se basa, como se explica más adelante, en una revisión de documentos de índole normativo de las organizaciones gubernamentales y combina principalmente un alcance descriptivo con una exploración explicativa (Hernández Sampier et al., 2014) enfocándose en el examen del cambio institucional en la acción de gobierno de apoyo al campo⁸.

Del diseño del PSV, bajo la lógica del modelo de la *Polis*, se investiga la influencia y la concreción de la dimensión política de las políticas y del enfoque en la comunidad, en la intencionalidad o diseño del Programa, al dar mayor relieve dentro de la hechura de la acción pública a las fuerzas diversas de actores heterogéneos en motivaciones e intereses –a menudo en pugna–, y al campo de la colectividad, que de acuerdo con la autora del modelo de la *Polis*, es el espacio ideal en el que deberían ocurrir las políticas que se precien de ser públicas y en el cual suceden precisamente todas esas complejas interacciones entre los actores.

De ese modo, se examina el diseño del Programa con un enfoque alterno al usado tradicionalmente desde el enfoque racional de políticas, mediante el cual se analiza el problema definido, sus causas, efectos y las alternativas de solución con sus objetivos, acciones y alcances, revisando la coherencia y pertinencia del mismo.

En el análisis del diseño, mediante el modelo de la *Polis*, se integra de tres componentes: los objetivos, los problemas y las soluciones, que para Stone (2022) subyacen a una política o intervención. En esa línea, se estudian los grandes “objetivos” perseguidos por el Programa, más allá de lo que se establece en su normatividad –Reglas de Operación–.

De acuerdo con lo propuesto por la autora, lo que se procura identificar son los valores fundamentales que se buscan con la intervención en términos de las grandes aspiraciones sociales en materia de bienestar, equidad, libertad, eficiencia y seguridad. Esto además se vincula con los principales valores estratégicos de la acción de gobierno y sus políticas, que en el caso analizado también han cambiado radicalmente respecto a lo que se buscaba en sexenios previos con políticas y programas dirigidos –al menos en el discurso y formalidad– a la eficiencia y competitividad sectorial. En este gobierno, por ejemplo, toda la acción

⁸ Al igual que en el Capítulo 1, diversas ideas, argumentos y citas o referencias utilizados en este, relativas sobre todo con el abordaje metodológico del apartado del cambio institucional (objetivo particular 1 de la investigación), fueron incluidos en el artículo publicado por los autores de esta tesis, mencionado en aquella sección.

pública, y sus programas –incluido el PSV- se orientan al alcance del bienestar y equidad social.

Con respecto al componente referido a “problemas” se indaga la problematización que fundamenta el diseño del Programa, o más puntualmente, se detecta cuál es el problema que atiende este, pero desde una perspectiva más amplia (planteada por Stone, 2022), que es menos tecnocrática y lineal-, en el que se pretende conceptualizar el problema rescatando elementos más contextuales como palabras, símbolos y números clave, que en conjunto dotan de significado a esa situación problemática que se pretende atender con el Programa Sembrando Vida. Esto debido a que las políticas y programas no sólo se fundamentan en argumentos técnicos, sino que también se respaldan en recursos simbólicos, retóricos y metafóricos. A menudo, muchos problemas, como puede ser el que pretende atender el PSV, se entienden mejor a través de relatos o mediante el uso de metáforas.

El otro componente relativo a las “soluciones” propuestas en el diseño del PSV para solucionar los “problemas”, se aborda desde el reconocimiento del conjunto de instrumentos o líneas de apoyo que integran su intervención en la población prevista para ser atendida. Así, se catalogan los distintos apoyos contemplados por el Programa (como apoyo directo en efectivo, asistencia técnica y capacitación, apoyo en especie como plántulas, equipamiento para biofábricas e invernaderos, entre otros), de acuerdo a los diferentes instrumentos que considera Stone, como necesarios para solucionar los problemas de política y que los conceptualiza como incentivos, reglas, hechos, derechos y poderes.

Cabe destacar que, como alcance metodológico, y con fines de comparación, primeramente, se analiza el diseño del PSV de manera general y sucinta, desde el enfoque teórico del modelo racional de políticas, que es el más conocido, difundido y aplicado. Pero sólo para poder tener una referencia de contraste con lo que se produzca al aplicar el modelo de la *Polis* y, porque a menudo en la práctica en una misma política convergen en su diseño e implementación –por definición y por la orientación de la disciplina de políticas públicas – una base técnica –, y, asimismo, una influencia de la dimensión política.

Todo el análisis del diseño se basa en “el deber ser” del Programa asentado en los documentos rectores y normativos, discursos y mensajes oficiales, y en las valoraciones al

mismo por parte de actores clave implicados en el funcionamiento del Programa entrevistados o encuestados en el marco de esta evaluación.

De la implementación del PSV, puesto que se utiliza el mismo modelo teórico de la *Polis*, se usan también los mismos componentes o ejes temáticos, sólo que, desde la aplicación, es decir, más allá del “deber ser” o de lo que se establece en el diseño a través de los documentos del Programa mencionados antes. Se revisa en la práctica cómo se expresa la dimensión política de manera cotidiana en el despliegue operativo del PSV, a partir de cómo se interpretan los objetivos del Programa, de cómo se comprenden y atienden los problemas de la población beneficiaria, y de cómo se asumen y se instrumentan las soluciones (que incluyen prácticamente todo el dispositivo de apoyos canalizado a la población beneficiaria). Esto ayuda al final de este apartado a tener un examen sobre si las soluciones alcanzadas en la práctica y analizadas desde la dimensión política, están alineadas a los objetivos construidos en ese marco, identificando a la par los retos que se enfrentan por la política y el Programa Sembrando Vida en la atención de la problemática que le dio origen.

Este último análisis, contextualizado en el cambio institucional y el diseño del PSV dota de información y evidencia para arribar al capítulo de conclusiones y recomendaciones, detectando sugerencias específicas que repercutan en el ajuste o reorientación de la política y el PSV hacia el futuro, sabiéndose ya, que es uno de los Programas que continúa en la Administración federal siguiente.

3.2 Categorías de análisis y operativización de conceptos

Para el análisis del cambio institucional, bajo la consideración de que este se enmarca y, a la vez, obedece a una transformación de mayor alcance en el régimen político y en la conducción económica y social del país, lo primero que se realiza es una detección exploratoria de las nuevas reglas formales generales instauradas entre el 2018 y el 2022 y, que se asocian a: i) reformas constitucionales, ii) ajustes a leyes vigentes o creación de nuevas y con iii) las grandes definiciones en documentos de planeación como Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y programas derivados de este (sectoriales, especiales, regionales, institucionales); en documentos de presupuestación, como decreto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y de programación, como reglas o lineamientos de operación anuales de los programas presupuestarios.

Después, se procede con lo equivalente en el ámbito de los agentes económicos, actores gubernamentales y sociales del campo, a partir de los conceptos y las categorías de análisis derivadas del marco teórico provisto por el NI económico, político y sociológico. En cada caso, primero, se detectan los cambios en las reglas formales –si es que existían- a nivel de reformas constitucionales, en las leyes y en los documentos de planeación y normativos de los programas presupuestarios, respectivamente.

En el ámbito económico, específicamente se indagan cuáles son las reglas formales de índole político gubernamental que condicionan o incentivan a los agentes económicos, en función de las categorías analíticas referidas a: i) los propósitos de la acción gubernamental, ii) la prioridad en la asignación de los recursos gubernamentales, iii) la prioridad territorial, iv) las opciones de apoyo a los agentes económicos, v) los tipos de apoyo gubernamental, vi) los mecanismos de distribución de apoyos, vii) el impulso de líneas estratégicas (agroecología, producción sustentable), viii) las restricciones al uso de ciertos insumos (glifosato, transgénicos) y ix) el impulso a la apertura comercial.

En el ámbito político se estudian los cambios formales en la estructura organizacional en las instituciones que tienen mayor influencia en el sector rural (SADER y BIENESTAR). Esto supone observar cómo se delinea la Lógica de lo adecuado, en términos de la propuesta de March y Olsen (1984), que se ha venido forjando en el plano organizacional de estas instituciones, para lo cual se usan categorías de análisis como: i) valores fundamentales promovidos para direccionar la administración pública, ii) comportamientos no permitidos, iii) posibles ambigüedades organizacionales y iv) rutinas emergentes en las instituciones ante nueva acción de gobierno.

En el ámbito de las organizaciones sociales o de índole campesino, teniendo como contexto todos los cambios previos, se exploran posibles efectos en la reconfiguración de los marcos de referencia y de los valores culturales de las primeras organizaciones. Para ello las categorías de análisis desarrolladas son: i) valores y posicionamiento de las organizaciones ante la política pública, ii) conductas de las organizaciones y relación con el gobierno, iii) comportamiento de los miembros ante los cambios, iv) grado y tipo de isomorfismo experimentado en las organizaciones.

Para el estudio del diseño e implementación del Programa, recuperando los ejes temáticos antes mencionados que se derivan del modelo de la *Polis*, se definieron las siguientes categorías analíticas:

Tabla 3 Operativización de los conceptos clave del modelo de la *Polis* en categorías de análisis

	Conceptos del modelo de la <i>Polis</i>	Categorías de análisis en el PSV
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> -La comunidad como centro de atención y espacio donde suceden las políticas públicas. -Membresía, objetivos, voluntad y esfuerzos colectivos de la comunidad -Reglas, autoridad, funcionamiento, conflictos en la comunidad -Comunidades políticas y comunidades culturales (identidad, lengua, historia, tradiciones) -Ayuda mutua, altruismo/egoísmo y cooperación en la comunidad -Problemas comunes, interés público vs intereses individuales - Influencia, lealtad, presencia de grupos, consensos, disensos 	<ul style="list-style-type: none"> -El papel de los ejidos y las comunidades agrarias y afromexicanas en el Programa -Función de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) en las comunidades agrarias y para el PSV -Perfil de los sujetos agrarios (campesinos) apoyados por el PSV -Objetivos, intereses de las CAC y alineación con los intereses de la comunidad -Conformación, gobernanza, posibles conflictos en la CAC y vinculación con la comunidad agraria -Perfil de las CAC con población originaria (indígena) y atención diferenciada del PSV -Colaboración y cooperación al interior de la CAC y con la comunidad agraria -Interés común de la CAC e intereses de los miembros (compatibilidad) -Construcción de acuerdos, disidencias, intereses de grupos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Valores o fines duraderos de la vida comunitaria que justifican la intervención del gobierno (igualdad, eficiencia, bienestar, libertad). -Objetivo de bienestar: dimensión de las necesidades (materiales vs simbólicas; intrínsecas vs instrumentales); volatilidad vs seguridad; calidad vs cantidad; necesidades individuales vs sociales y necesidades absolutas vs relativas -Objetivo de equidad: membresía (quién tiene derecho a recibir), y mecanismos de distribución de beneficios: por mérito (recompensa por mérito individual); rango (distribución basada en grados); distribución basada en grupos diferentes; proceso de distribución (competencias, sorteo). 	<ul style="list-style-type: none"> -Grandes objetivos o fines últimos del PSV (bienestar, igualdad, libertad) -Objetivo de bienestar en el PSV: qué dimensiones del bienestar atiende (acceso a alimentos, producción, empleo, autonomía de los productores, etc.) y cómo y con qué las atiende -Objetivo de equidad en el PSV: quiénes pueden participar en este, bajo qué mecanismo y proceso se distribuyen los apoyos. -Objetivo de la libertad en el PSV al fomentar la independencia y construir capacidades en los productores, así como al fortalecer la organización y capacidad de gestión, aunque importante revisar riesgos de paternalismo.

Conceptos del modelo de la <i>Polis</i>	Categorías de análisis en el PSV
<ul style="list-style-type: none"> -Objetivo de libertad: libertad positiva y negativa, obligaciones positivas, paternalismo, libertad de expresión, multiculturalismo. 	
<p>Problemas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los símbolos en la definición del problema (historias, metáforas, retórica, ambigüedad) -Las cifras en la definición del problema (como metáfora, normas, símbolos, historias) -Las causas en la definición del problema (historia causal, creación y uso de causas) -Los intereses en la definición del problema (movilización, acción colectiva, intereses buenos y malos) Las decisiones en la definición del problema (objetivos, alternativas y efectos políticos, decisiones éticas). 	<ul style="list-style-type: none"> -El PSV y el problema que atiende, más allá de la conceptualización técnica (elementos retóricos, simbólicos, cifras, intereses) -El PSV y el problema que atiende según lo perciban y lo comuniquen los diversos actores -El PSV y el problema que atiende según le afecte/beneficie a los actores
<p>Soluciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los incentivos como instrumento de política (recompensas o castigo; motivaciones a alinear, o comportamiento a cambiar; efecto coercitivo, autonomía). -Reglas (ordenamientos, cumplimiento, violación) -Hechos y datos (persuasión, información) -Derechos (base política, funcionamiento) -Poder (membresía, representación, ubicación, rendición de cuentas) 	<ul style="list-style-type: none"> -El PSV y los tipos de apoyos con que cuenta para atender los problemas -Comportamientos o motivaciones por subsanar en los beneficiarios del PSV

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de la *Polis* de Stone (2022) y documentos normativos vinculados o referidos directamente al PSV (PND 2019-2024, Programa Sectorial del Bienestar 2020-2024, Lineamientos 2019 y Reglas de Operación del PSV 2020-2023).

Estas categorías analíticas sirven para el estudio tanto del diseño como de la implementación del Programa, solamente que en el caso del primero se revisan los elementos planteados como parte de la intencionalidad y del “deber ser” del Programa, derivados de la conceptualización y hechura de las acciones del mismo, donde precisamente se vinculan los alcances de sus “objetivos”, con la naturaleza y características del “problema o problemas” previstos a ser resueltos, con la definición y especificación de las “soluciones”, o tipos de apoyos y demás instrumentos y herramientas de impulso o regulación contemplados para la atención de la población beneficiaria. Todo ello permeado desde el inicio, por lo que significa el concepto de “comunidad” en el PSV, y considerando todas las definiciones normativas e

intenciones previstas alrededor de los conceptos equivalentes de comunidad en el Programa y que son los ejidos y comunidades agrarias en las que interviene el PSV, así como las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), creadas para el efecto por el mismo Programa.

No obstante, como se argumentó en el marco teórico (capítulo I), en el desarrollo de este capítulo sobre diseño, previamente al examen del mismo desde el modelo de la *Polis*, se hace una breve auscultación (con fines de contextualización y comparación de modelos), del diseño del PSV desde los elementos teóricos propuestos por el enfoque racional de políticas, para lo cual se consideran como ejes de análisis los siguientes: a) detección del problema que da origen al PSV e ingreso a la agenda gubernamental, b) definición del problema (árbol de problemas), c) alternativas de solución (árbol de objetivos) y d) selección de la opción a implementarse que es la que encarna en el diseño del PSV.

Para el análisis de la implementación del PSV, se usan las mismas categorías de análisis descritas en el Cuadro anterior, pero revisando su alcance desde la puesta en práctica o desde la materialización y concreción de los objetivos. De ese modo, se estudia cómo se entienden, adoptan, interpretan o, incluso, modifican los grandes “objetivos” o aspiraciones del Programa, asimismo, se detecta cómo están impactando las acciones de la intervención al materializarse dichos objetivos. Se indaga el logro de esos anhelos a nivel de las comunidades y de la población beneficiada y, se valora en qué medida después de llevarse a la realidad, la intervención mejora el bienestar, la equidad y la libertad. Lo mismo sucede con la identificación o interpretación que hacen los diversos actores acerca del problema o problemas que, desde su punto de vista, está resolviendo el PSV en lo concreto.

Asimismo, esa revisión a la implementación del PSV, implica explorar como los beneficiarios y los demás actores participantes en la ejecución identifican y valoran “las soluciones” que les ofrece el PSV para resolver sus problemas, y si consideran que son las adecuadas, pertinentes y suficientes como para cumplir las metas y propósitos, y en general el alcance de las intenciones o declaraciones formales derivadas del diseño del PSV. Es en este abordaje que se puede contrastar si realmente la intervención ha cambiado –o está cambiando- la situación que originó la existencia del Programa.

Antecediendo dicho análisis, y como se estableció en el capítulo I, se abre la revisión de la implementación del PSV con una interpretación corta –sólo con fines de

contextualización– de lo que sería la misma, pero recurriendo a las teorías tradicionales de implementación. Específicamente, se diserta sobre el tipo o tipos de modelo de implementación que sigue el Programa (ascendente/descendente), acerca de las brechas y fallos de implementación y se comentan algunos aspectos clave de la burocracia de calle aplicados al numeroso dispositivo de técnicos que participan en la operación del PSV (poco más de 5,000).

3.3 Técnicas de investigación e instrumentos de colecta de información

La investigación es primordialmente de carácter cualitativo, aunque para el desarrollo de los objetivos particulares vinculados con el diseño e implementación del Programa se aplicaron además de entrevistas a actores clave, algunas preguntas cerradas que permitieron tener una valoración cuantitativa sobre ciertos aspectos.

En ese sentido, se combinaron diversas técnicas de investigación, tanto documentales como de campo. En el desarrollo de los tres objetivos se utiliza la hermenéutica aplicada a técnicas documentales, que incluyen desde la revisión y análisis de documentos y contenidos. El análisis, entonces, es documental y combina principalmente un alcance descriptivo con una exploración explicativa (Hernández et al., 2014, pp. 92 y 95). En los objetivos sobre diseño e implementación, por otro lado, se usan de manera importante técnicas de investigación de campo.

La aplicación de técnicas de investigación documental partió de la revisión exhaustiva de múltiples fuentes de información oficiales asociadas a la gestión del actual gobierno, a la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo y al diseño e implementación del PSV, así como a otras fuentes de carácter académico e investigativo y periodísticas o informativas. Además de la revisión sistemática y ordenada de documentos, se manejaron técnicas como el análisis de contenidos y análisis de discurso. El primer análisis sirve para encontrar dentro de una fuente de información no sólo el mensaje evidente o explícito, sino también lo que está implícito en el mismo, y que influye en su impacto y tiene que ver con el contexto (Guix, 2008). Al aplicar estas herramientas se deben seguir algunos pasos como i) escoger el contenido a estudiar, ii) tener claro los aspectos que se van a escudriñar en el documento, iii) precisar el campo de observación, iv) definir los mecanismos

de colecta de información, v) establecer criterios de codificación (Álvarez-Gayou, 2003, p. 165).

Del mismo modo, se aplica en todos los casos el método comparativo que, de acuerdo con Baena (2017, pp. 40- 41), contrasta sucesos para detectar aspectos similares y discrepancias, o expone un mismo fenómeno ante diversos puntos de vista. Así, en el objetivo 1 de cambio institucional se estudia la situación de la institucionalidad tanto en tiempos actuales como en el último sexenio del 2013 al 2018, y cuando es necesario se contrasta con otros de más atrás. Se construyen cuadros comparativos que establecen el contraste en torno a las categorías de análisis.

En cuanto al uso de las técnicas de investigación de campo, se utilizó desde la entrevista semiestructurada, un breve cuestionario- encuesta aplicado a actores clave, grupos focales y observación directa en campo.

Para el abordaje del objetivo particular 1 de cambio institucional, se aplicó una guía semiestructurada para realizar entrevistas en profundidad a funcionarios actuales, exfuncionarios (sexenios anteriores) y expertos e investigadores en política agrícola. Estas primeras entrevistas fueron más de carácter exploratorio para indagar sobre el tema general de la tesis, y sirvieron para fortalecer la narrativa y los resultados del capítulo IV, que además fue la base para la publicación del artículo científico que se ha venido mencionando, sobre el cambio institucional. Este mismo instrumento fue utilizado también para la conducción de tres grupos focales que se conformaron para tener una discusión y contrastación de opiniones en torno al cambio institucional. En el Anexo 1, 1a. se encuentra este instrumento.

Por otro lado, para el abordaje de los objetivos particulares 2 y 3, referidos al diseño e implementación del PSV, se aplicaron cuatro tipos de guías semiestructurada de entrevista a coordinadores regionales/estatales del Programa, a facilitadores, técnicos (social y productivo) y a representantes de las CAC (Anexo 1. 1b, 1c, 1d, 1e). Estas guías incluyen temas de diseño e implementación del Programa, y se estructuraron alrededor de 5 ejes temáticos derivados de las categorías de análisis, además de iniciar solicitando la información básica del perfil de los entrevistados, recogiendo de manera específica la antigüedad que tienen en el Programa. Los ejes temáticos versan sobre i) la importancia de la “comunidad” en el Programa, ii) los “objetivos” – grandes aspiraciones del PSV, iii) los “problemas” que prevé atender y que atiende el Programa, iv) las “soluciones” que brinda a los problemas. En

cada eje se especifica qué preguntas aplican o se relacionan con aspectos de diseño, y cuáles a implementación.

Adicionalmente, en estos objetivos particulares de evaluación (1 y 2) se utilizó la técnica de grupos focales desarrollada con CAC (beneficiarios del PSV), integrando en estos grupos tanto representantes como miembros sin cargo, para lo que se utilizó un instrumento específico (Anexo 1f). Por último, se usó un cuestionario con preguntas cerradas que aplicó a diversos actores, con la finalidad de tener una valoración cuantitativa en una escala de 0 a 10, sobre temas clave de diseño e implementación, siguiendo las categorías temáticas definidas (Anexo 1g).

3.4 Fuentes de información

Habiendo descrito las técnicas de investigación utilizadas, a continuación, se detallan las fuentes de información y el número de informantes clave consultados.

Para el alcance del objetivo 1 se hizo necesaria una revisión de fuentes primarias, desde las más generales a las más específicas, como: los documentos señalados, informes gubernamentales y legislativos, análisis de centros especializados, investigaciones científicas previas, entre otras. Especialmente, se usó el portal virtual de la Cámara de Diputados, en el que aparecen las reformas constitucionales por periodo presidencial⁹, y se puede identificar el alcance de dichas reformas. Se revisaron los documentos de reformas correspondientes al periodo 2018-2022 del presidente Andrés Manuel López Obrador, a fin de encontrar el sentido y la temática de las reformas.

De la misma manera, se realizó una identificación y búsqueda sobre reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones de leyes federales y la expedición de nuevas¹⁰, enfatizando en aquellas vinculadas con asuntos propios de este nuevo régimen político y de gobierno.

Para la revisión de las grandes definiciones o reglas formales establecidas en los documentos de planeación, se identificaron los mensajes más relevantes. Para el rastreo de los mismos se revisó el portal Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la sección que incluye los nombres de los programas derivados del PND y los informes

⁹ Para mayores informes revisar: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

¹⁰ Para mayores informes revisar: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/ultima.htm>

de avances¹¹; la obtención de los documentos de programas se hizo del Diario Oficial de la Federación (DOF).

Los documentos de presupuestación, por su parte, han sido encontrados y revisados en el mismo portal de la SHCP, en la sección asignada al paquete económico y presupuesto, que contiene información de más de 20 años, incluyendo la del periodo 2018-2022¹². Especialmente se revisaron a detalle los decretos del PEF de esos años.

Para identificar los cambios en las reglas formales en los programas presupuestarios, se han localizado y revisado documentos de reglas y lineamientos de operación disponibles en el “catálogo de trámites, servicios, inspecciones y regulaciones de todo México”, de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)¹³.

Para la indagación del cambio institucional desde la vertiente política, en la administración gubernamental, además se recurrió igualmente a la revisión de los documentos legales, normativos, de política y programáticos relacionados con las acciones anticorrupción, de austeridad republicana, y en general, con el desempeño probo de los servidores públicos, implementadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la SHCP. Además, se revisan discursos, conferencias y entrevistas clave (en versión estenográfica y videos) protagonizados por el Presidente de la República, secretarios o subsecretarios de la SADER y BIENESTAR, relativos a la exposición explícita e implícita de los valores y expectativas institucionales.

En la misma línea, para revisar el cambio institucional desde la vertiente sociológica de las organizaciones, se realizó una investigación de documentos disponibles, sobre todo de posicionamientos públicos de algunas organizaciones ante las políticas o acciones del nuevo gobierno, entrevistas a líderes o representantes disponibles, discursos, notas periodísticas o reportajes sobre movilizaciones, pliegos de demandas, casos de corrupción, entre otros.

Con relación al despliegue de los objetivos 2 y 3 sobre diseño e implementación del Programa se siguió un camino similar, revisando detenidamente todos los documentos

¹¹ Para mayor información revisar: <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/seguimiento-de-los-programas-sectoriales-especiales-regionales-e-institucionales-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024>

¹² Para mayor información revisar: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

¹³ Para mayor información revisar: <https://catalogonacional.gob.mx/Buscador>

vinculados con el PSV, desde el PND, el programa sectorial de bienestar, y todas las reglas de operación anuales disponibles, así como el PEF, informes de labores y gobierno, manuales, lineamientos, discursos oficiales, promocionales, entre otra información oficial relevante. Toda esa información se encuentra en los sitios oficiales de las instituciones, especialmente Secretaría del Bienestar, SHCP, Presidencia de la República, Congreso Federal, entre otros. Asimismo, se revisaron otras fuentes provenientes de la investigación y de fuentes periodísticas o informativas, así como las evaluaciones disponibles.

Las otras fuentes de información relevantes para la investigación fueron:

Tabla 4 Fuentes de información consultadas para el estudio

Instrumento de colecta		Número de informantes clave consultados	Mecanismo de consulta
Objetivo 1 cambio institucional			
Guía semiestructurada para entrevista a expertos	para	25 actores: 10 funcionarios* (principalmente de la SADER y la Secretaría del Bienestar), 5 exfuncionarios, 5 investigadores y 5 especialistas (consultores/técnicos)	13 entrevistas presenciales y 12 virtuales
Guía para entrevista a expertos	grupo focal con	8 participantes en grupo focal: 3 funcionarios, 3 exfuncionarios, 2 investigadores, 1 especialista. Se realizaron 3 grupos focales con 8 asistentes cada uno. También estos actores proporcionaron información para los siguientes objetivos 2 y 3.	2 grupos virtuales y uno presencial.
Objetivo 2 y 3 Diseño e implementación del PSV			
Guía semiestructurada para entrevista a funcionarios y operadores del PSV, así como a CAC	para	2 funcionarios alto nivel en Secretaría del Bienestar central 4 coordinadores regional/estatal 18 facilitadores 46 técnicos (productivo y social)	La mayoría de las entrevistas se hicieron por medios virtuales (llamadas telefónicas o en reunión virtual).
Guía para entrevista a beneficiarios	grupo focal con	65 representantes de CAC	Se hicieron entrevistas presenciales en los estados de Puebla, Tlaxcala, Durango, Yucatán y Oaxaca.
Cuestionario preguntas cerradas		6 grupos focales con miembros de CAC 95 cuestionarios cerrados a todos los actores antes referidos Los actores consultados se distribuyeron en 8 estados pertenecientes tanto a la región Norte, Centro y Sur: Chihuahua, Durango, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán, Chiapas y Guerrero. Se realizaron visitas de campo a Durango, Tlaxcala, Puebla, Yucatán y Oaxaca, en las cuales se	2 grupos focales se hicieron de manera presencial y 4 virtuales. El cuestionario se aplicó en su mayoría en línea, enviándose vía correo electrónico y siendo contestado por la mayor parte de los que fueron entrevistados.

Instrumento de colecta	Número de informantes clave consultados	Mecanismo de consulta
	aplicaron los instrumentos mencionados líneas arriba.	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la recolección de información

NOTA: *se incluye una Dirección General vinculada directamente con el PSV.

El número de entrevistas y de actores a los que se les aplicó el cuestionario, así como el número de grupos focales fue determinado de forma arbitraria e interesada, buscando tener sobre todo valoraciones diversas y complementarias, de diferentes actores que participan en la cadena de decisión (diseño) y acción (implementación) del Programa desde el nivel central que es donde se diseña (en este nivel se entrevistó a dos actores clave dentro de la Secretaría del Bienestar), pasando por las coordinaciones territoriales (regional/estatal, que cubren uno o varios estados), los facilitadores (que cubren regiones dentro de los estados) y técnicos (que atiende diferentes CAC en una zona particular en un municipio), hasta llegar a los beneficiarios de las CAC ubicados en una misma localidad. Se tomó la decisión de tener apreciaciones de las diversas regiones del país, porque evidencias diversas, sugerían que el alcance y los avances en la implementación (lo que es comprensible dada la heterogeneidad) eran un tanto distintos entre las regiones Norte, Centro y Sur.

Cabe destacar que la ubicación y el contacto, así como la aceptación de los actores invitados a participar como informantes claves para la investigación no fue un proceso fácil, debido a que el Programa ha mantenido mucha reserva para proporcionar información o emitir opinión sobre el desempeño y resultados del mismo, ante, refieren los entrevistados, publicaciones, especialmente de carácter periodístico que consideran sesgadas y que no retratan la realidad del Programa. Por ello, para dar confianza y poder tener diálogos y respuestas objetivas en los diversos instrumentos de recolección de información, se aseguró y garantizó a los consultados el anonimato de sus respuestas. Por lo que, en el informe, se usarán claves, cuando se requiera, para referenciar o destacar hallazgos específicos del trabajo de campo externados directamente por los actores consultados.

Sobre los informantes clave entrevistados para el objetivo 1 de la investigación, los 10 funcionarios entrevistados, que detentan/detentaban al momento de la entrevista puestos de coordinadores o directores generales y directores de área, se consideran informantes afines al nuevo régimen y al partido político Morena; los 5 exfuncionarios, quienes se desempeñaron en puestos de alta dirección en sexenios previos, se catalogan como

informantes afines a regímenes anteriores y a los partidos políticos PRI y PAN; los 10 especialistas (investigadores y consultores), que desde la academia, consultoría o instituciones internacionales han venido estudiando las políticas públicas rurales se consideraron como un grupo de afinidades políticas y posturas diverso.

Esto se hizo así, para poder tener una valoración más objetiva y equilibrada del cambio institucional. Para la codificación de las entrevistas, y resguardar el anonimato de los informantes clave, por las razones antes expuestas, se usó la siguiente nomenclatura: AEF1...10, que se refiere a un “Actor Entrevistado Funcionario...” con el número 1, para el primer actor, y el 10 para el último actor entrevistado; AEE1...5, para un “Actor Entrevistado Exfuncionario...” con el número 1, para el primer actor y el 5 para el último; y AEC1...10, para un “Actor Entrevistado Consultor-investigador...” con el número 1 para el primer entrevistado y 10 para el último.

En el caso de los tres grupos focales organizados para este objetivo 1 (en cada uno participaron 8 personas; en total 24), igualmente se conformó uno predominantemente con funcionarios afines al régimen, denominado GFC1 (Grupo Focal sobre Cambio Institucional 1), otro con exfuncionarios afines a regímenes anteriores, GFC2, y un tercero, con especialistas de diversas posturas, GFC3.

El desarrollo del objetivo 1, se basó fundamentalmente en fuentes de información documental revisadas y analizadas de agosto de 2021 a abril de 2023, produciéndose de ese trabajo un artículo científico, que fue aceptado y publicado en diciembre de 2023. Dentro de ese periodo, durante 2022, se aplicaron las entrevistas a informantes clave y se llevaron a cabo los 3 grupos focales, cuya información se incorporó después en el capítulo IV de la tesis, que es producto de información publicada en el Artículo más el procesamiento y análisis de la información recolectada de los informantes clave.

Con relación a la información recolectada para los objetivos 2 y 3 de la investigación, también se manejó una nomenclatura que asegurara el anonimato de las fuentes. Así, para los coordinadores regional/estales, se utilizó la abreviatura ECre1...4, Entrevista a coordinador regional/estatal de la 1 al 4 al haberse entrevistado 4; EF1...18, Entrevista a facilitadores de la 1 a la 18; ET1...46, Entrevista a técnicos de la 1 a la entrevista 46; ERCac1...65, Entrevista a representantes de CAC. Respecto a los 6 grupos focales con miembros de las CAC, se abrevian como GFmCac1...6, Grupo Focal con miembros de CAC. Se trató de equilibrar el

número de informantes clave por regiones (Norte, con Durango y Chihuahua; Centro con Tlaxcala y Puebla, Sur con Guerrero y Oaxaca, y Sureste con Yucatán y Chiapas), aunque se contó con mayor participación de actores en la región Sur- Sureste. Cuando sea necesario aclarar, en las referencias de fuentes específicas se precisa la región. Todas estas entrevistas y grupos focales para objetivos 2 y 3 se aplicaron desde mediados del año 2022 y hasta mediados del año 2023.

3.5 Recolección de información, sistematización y análisis

Para la recolección de información se usaron, como se expresó antes, sobre todo mecanismos virtuales, pero también se pudo realizar trabajo de campo en cinco estados en los que fundamentalmente se aplicaron los instrumentos de manera presencial y se realizó también observación directa en campo tanto en los espacios de reunión de las CAC, a sus viveros y biofábricas, como en las parcelas individuales de los beneficiarios. Una vez que se tenía el contacto con el actor o actores a consultar, se les proporcionaba una carta de consentimiento en la que se especificaba el objetivo de la investigación, los temas a estudiar y las condiciones de confiabilidad y confidencialidad que deben brindarse a los entrevistados.

Las guías de entrevistas realizadas para el objetivo 1, generalmente duraron 2 horas, por la necesidad de profundizar en los temas. El resto de las entrevistas (objetivo 2 y 3) se procuró desahogarlas en una hora y media, aproximadamente. Los grupos focales, igualmente, tuvieron una duración promedio de 2.5 a 3 horas.

Toda la información que se recuperó de campo, a través de notas generadas al momento de las entrevistas o grupos focales (dado que muchos actores entrevistados no consintieron la grabación) se capturaron en archivos de Excel en plantillas (ver ejemplo de cuadro de codificación en Anexo 1 g) que contenían campos referidos a las preguntas abiertas, capturando las respuestas de cada actor entrevistado, con palabras o frases clave, que sirvieron a la vez para detectar regularidades o incidencias temáticas, que facilitaron el arribo a hallazgos generalizables tanto por tipo de actores entrevistados como por regiones.

Posteriormente, se hizo el ejercicio de triangulación de respuestas entre los diversos actores consultados, incluyendo los funcionarios y técnicos de diversos niveles de acción territorial, y entre los beneficiarios y representantes de las CAC, respectivamente, así como con hallazgos visuales y de observación directa obtenidos en los recorridos de campo. Con

estos cruces de información fue posible encontrar resultados con menor sesgo o contradicción, detectando sobre todo patrones y regularidades, que permiten una mejor comprensión de los fenómenos estudiados.

El procesamiento y sistematización del cuestionario con preguntas cerradas fue un ejercicio más fácil de procesar, obteniendo información numérica con posibilidad de ser mejor ilustrada.

La información sistematizada se fue organizando en cada una de las secciones del documento, de acuerdo con los ejes temáticos definidos para atender los objetivos de investigación, y se fueron integrando las diferentes fuentes de información.

3.6 Limitaciones metodológicas

En un objeto de estudio como lo es el Programa Sembrando Vida de enorme tamaño presupuestal y de cobertura poblacional (alrededor de medio millón de familias) y territorial, siempre será cuestionable el tamaño de las muestras o número de actores consultados. Aunque, al contar con un diseño único aplicable para todo el país con el despliegue de los mismos procesos operativos, la dinámica de la implementación es muy similar y se mueve en torno a ciertos patrones que varían más bien por las condiciones locales y el entorno territorial. Por lo que, después de estudiar un conjunto de casos y situaciones en diferentes contextos, se comienza a presentar el natural proceso de saturación de información.

Por ello, dado el carácter fundamentalmente cualitativo de la investigación y la información previa que se tenía sobre el mismo, se trató de diseñar un muestreo dirigido o arbitrario guiado por esa cierta heterogeneidad (p. ej. se ha demostrado que el Programa enfrenta retos diferentes en el Norte, Centro y Sur) y regularidad a la vez, de los comportamientos propios en el Programa. Aun así, siempre será deseable profundizar mucho más en cierto tipo de actores, regiones o situaciones, sin embargo, se requieren recursos importantes para poder acceder a la información.

La dificultad para encontrar los espacios y la disposición de los actores gubernamentales para proveer de información (especialmente en este gobierno federal) es un tema que también tiende a limitar el acceso a información más abundante y sólida, por lo que si bien la que se colectó se considera suficiente y válida, se pudieron tener otras valoraciones de actores importantes que simplemente no accedieron a ser consultados.

Si bien los mecanismos de recolección de información virtuales están en ascenso por su bajo costo y agilidad con la que apoyan el levantamiento de información, no es lo mismo poder realizar las entrevistas, y en general el trabajo de campo, en los sitios donde están ocurriendo los fenómenos de estudio. Nunca se percibe igual el ambiente, por ejemplo, alrededor de una reunión de CAC de manera virtual, que en de forma presencial.

Los actores consultados son una fuente relevante de información sobre el diseño e implementación del PSV porque son quienes despliegan los recursos y quienes lo reciben, sin embargo, puede haber sesgos en sus respuestas al ser beneficiados de alguna manera por el Programa. Y si bien se triangula la información y se van detectando mecanismos de saturación en las respuestas, siempre será deseable tener opiniones externas a estos actores. Sin embargo, esto es un proceso complejo, que si bien se realizó en los recorridos de campo al poder platicar con otros actores (como autoridades municipales, técnicos no vinculados al Programa, otros pobladores de las comunidades), no se hizo bajo un método planeado ni fue una práctica sistemática. Queda el reto de poder involucrar en este tipo de estudios, opiniones de actores externos al Programa.

El último reto metodológico tiene que ver con la sistematización de la abundante información que se colecta, especialmente al tratar de codificar las respuestas, por la complejidad de poder excluir o mal interpretar información colectada en campo.

Considerando lo anterior, se reitera el carácter predominantemente cualitativo de la investigación, con un uso intensivo de fuentes documentales sometidas a un tratamiento hermenéutico y complementadas con aportes de un amplio número de informantes clave que conocen desde el cambio institucional que se ha dado en la acción gubernamental general, hasta el diseño y la operación específica del PSV en determinada localidad. Con esta metodología de trabajo utilizada, se está en condiciones de presentar en el siguiente capítulo, los resultados de la investigación referidos al objetivo 1 de cambio institucional.

Capítulo IV. Cambio institucional en la acción gubernamental, en las políticas y en el PSV

En este capítulo se presentan los resultados de la investigación correspondientes al primer objetivo particular, en el que se estudió el cambio institucional instaurado en la acción gubernamental y las políticas públicas de apoyo al campo en el sexenio analizado, y se indagó, cómo permeó ese cambio a la intencionalidad del Programa Sembrando Vida.

Para esto, en una lógica deductiva, primero se identificó cuál ha sido el cambio institucional general en la acción de gobierno, detectándose principalmente las reformas constitucionales introducidas en el periodo de análisis, así como las nuevas reglas, prioridades y cursos de acción determinados en los documentos de planeación, presupuestación y programación nacionales y sectoriales.

Después, se aborda el cambio institucional, pero a nivel de la acción gubernamental dirigida al campo, revelándose –con base en el planteamiento teórico del NI económico– cuáles son las nuevas reglas del juego formales que incentivan o restringen a los agentes económicos del sector rural (dígase campesinos, productores agropecuarios de diverso nivel de desarrollo y empresas agroalimentarias, incluidas las grandes empresas transnacionales), configurando un marco de actuación para estos agentes distinto al existente en sexenios anteriores, en el que como resultado hay “ganadores” o actores económicos favorecidos por esas nuevas reglas, y otros “perdedores” que dejaron de recibir o beneficiarse de estímulos de política previos.

Posteriormente, se explican –con base en el NI político– cuáles son las nuevas normas, valores y rutinas en las instituciones gubernamentales (en especial dentro de la SADER y la Secretaría del Bienestar), traducidas en nuevas aspiraciones, discursos y comportamientos, afines a la cosmovisión e ideología del actual gobierno, y que terminan por moldear e influir la actuación de la burocracia y otros actores vinculados con el campo. Por último, se comparte el análisis –con base en el NI sociológico- en torno a al nuevo marco de referencia cultural en las organizaciones sociales rurales, modificado por las nuevas reglas del juego y valores gubernamentales, que termina por incidir y reconfigurar la relación y el

comportamiento de estas hacia el Gobierno, al tener que modificar sus marcos internos o su actuación cultural.

Se acompañan estos apartados previos con un desarrollo de cierre que dilucida y discute el alcance y la naturaleza del cambio institucional, así como su origen y las causas que lo impulsaron, identificándose, finalmente, cómo se ubica en este contexto el Programa Sembrando Vida, lo que da la pauta para que, en los dos siguientes capítulos, se lleve a cabo un análisis exhaustivo del diseño y la implementación de este Programa. Del mismo modo, con este apartado conclusivo, se investiga sobre las razones que condujeron a este nuevo dispositivo de regulación social, se exploran las implicaciones en los agentes rurales y, consecuentemente, se proponen ajustes o cambios en la institucionalidad para corregir disparidades detectadas o, para potenciar resultados de la acción gubernamental desde un enfoque más equilibrado e integral que impulse al campo, como sector estratégico del país.

4.1 Contexto preliminar

En este trabajo se identifica el cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo, instaurado por el actual gobierno federal en sus primeros cuatro años de gestión (2018-2022), bajo la consideración de que aun cuando este arrancó oficialmente el 1º de diciembre de 2018, en la práctica empezó a actuar inmediatamente después de las elecciones (Pellicer, 2019, p. 583)¹⁴.

En este periodo de transición, el ejecutivo recién electo comenzó a tomar decisiones trascendentales como la cancelación de la construcción del aeropuerto en Texcoco (Rocha, 2019, p. 57). Inició con la preparación de los cambios en las instituciones gubernamentales, con el diseño de las políticas públicas y, para noviembre de 2018, sometió a consulta ciudadana 10 programas prioritarios de su agenda, para determinar si los interrogados estaban de acuerdo en que se asignaran recursos públicos a esas iniciativas (López-Obrador, 2018).

¹⁴ Parte importante del contenido de este capítulo fue publicado en el Artículo científico referido desde el capítulo 1, como requisito doctoral, por lo que la mayor parte del texto, ideas, argumentos y citas o referencias presentadas están publicadas en la Revista de El Colegio de San Luis, 13(24), 00038. Epub 27 de enero de 2025. <https://doi.org/10.21696/rcls132420231561>, quien tiene los derechos de autor, bajo la cita: Santillanes Chacón, Santos, Cruz Badillo, Israel, & León Corona, Benito. (2023). Cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo en México durante los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024. Disponible en: <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1561>. Aspectos adicionales al Artículo en este Capítulo, son los resultados de las entrevistas semiestructuradas y a profundidad a 25 informantes clave, así como 3 grupos focales desarrollados con un número similar de participantes de igual perfil.

Paralelamente, e incluso de manera inédita, esto permitió al nuevo gobierno influir en ese periodo en la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, asegurando fondos para los programas sociales y de inversión (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2018, pp. 95-98) que se habían prometido en la campaña y que conformarían el núcleo central de sus políticas. Esto fue posible debido a que la coalición de partidos políticos que ganaron la presidencia de la República, también alcanzaron una mayoría absoluta en las dos cámaras del congreso federal (Mendoza, 2019, p. 52).

Conocer estas nuevas reglas gubernamentales en apoyo al campo (formales e informales), permite detectar el tipo de restricciones que están limitando la acción de determinados agentes económicos, tales como la prohibición creciente del uso del glifosato y de los transgénicos para determinados fines (Bazán, 2021a; Hernández et al., 2021) y la eliminación de intermediarios en la gestión de apoyos canalizados a productores (Martínez, 2023, p.53).

También, se pueden identificar los incentivos al fomento a la producción, como los subsidios a través de programas gubernamentales canalizados mayoritariamente a productores de pequeña escala y de la región Sur Sureste del país para promover la producción de granos básicos (Vilaboa-Arroniz, et al., 2021, p. 428; Bazán y Torres-Mazuera, 2021; Ríos, 2020), el impulso de la producción agroecológica y ambientalmente más sustentable (Heredía y Hernández, 2022, p. 2), y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, renombrado y firmado como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, TMEC (Hernández, 2021), en el periodo de transición (noviembre de 2018), pero ya con la participación directa del actual gobierno.

Del mismo modo, desde la dimensión política y normativa de las instituciones, se detecta que desde el arribo al poder, el actual gobierno ha reforzado el cambio en las reglas formales comentadas (en la Constitución Política del país, en ciertas leyes y otros ordenamientos normativos y en los documentos de planeación), con una nueva forma de definir y actuar que busca generar una lógica de lo adecuado distinta a la que se llevaba a cabo en la administración pública y las estructuras burocráticas del gobierno anterior, con la instauración o reforzamiento de valores como la honestidad, la austeridad y la promoción de la justicia social y la igualdad. Estos últimos valores de índole social se consideran altamente

pertinentes en el medio rural, al ser el espacio que alberga la población más pobre y marginada del país (Ramírez-Juárez, 2022, p.554).

Con relación al cambio en las instituciones, entendidas desde la acepción sociológica, se encuentra y detecta una reconfiguración en los comportamientos de las organizaciones sociales del campo, concretamente en las organizaciones campesinas y de representación empresarial, en despachos de asesores técnicos y en general en Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que apuntan a una reconsideración en su marco de actuación, ante las nuevas reglas y valores.

4.2 El cambio institucional general en la acción gubernamental

Entre el primero de diciembre de 2018 y el 18 de noviembre de 2022 se efectuaron reformas a 56 artículos de la Constitución política relacionadas con: i) la incorporación de la paridad de género en todos los espacios públicos, ii) el reconocimiento a los pueblos afroamericanos, iii) la contrarreforma educativa, iv) la creación de la guardia nacional, v) la aplicación preventiva oficiosa por delitos como el uso de programas con fines electorales, corrupción y robo de hidrocarburos; vi) las consultas populares, vii) la revocación de mandato, viii) la extinción de dominio, ix) la eliminación de la condonación de impuestos, de las partidas secretas y del fuero presidencial, respectivamente; y x) la elevación a derecho constitucional de la pensión no contributiva a adultos mayores, del apoyo a discapacitados y del acceso a becas de estudiantes, entre otras (Cámara de Diputados, 2023a; Presidencia de la República, 2019b, 2020a, 2020b, 2021, 2022; López-Obrador, 2023; Torres, 2021, pp. 7-8; González, 2021, pp. 181-183; Fix-Fierro, 2020).

Estas reformas constitucionales se han traducido en cambios o en la creación de leyes relativas a i) la justicia laboral y libertad sindical, ii) la reorganización de la administración pública, iii) las responsabilidades administrativas de funcionarios públicos, iv) la austeridad republicana, v) la creación de Banco del Bienestar, vi) la extinción de fideicomisos, vii) los delitos electorales, ix) la desaparición forzada, x) la salud e institutos de salud, xi) la industria eléctrica e hidrocarburos, x) la subcontratación laboral, xii) la protección de periodistas, xiii) la financiera nacional de desarrollo agropecuario, xiv) las aduanas, xv) los transgénicos y xvi) la minería, entre otros (Cámara de Diputados 2023b, Presidencia de la República, 2019b, 2020a, 2021, 2022).

Todos estos cambios constitucionales y modificaciones a leyes existentes, o la creación de otras, fueron posibles gracias a la mayoría legislativa de la que gozaba el Partido en el poder, tanto en ambas cámaras, como en la mayoría de los congresos estatales, iniciándose así un ambicioso proceso de reforma institucional que pretende la instauración de un nuevo régimen político, guiado por las reiteradas propuestas y las críticas permanentes que el actual Presidente mantuvo al sistema político desde que se lanzó por vez primera a la candidatura presidencial en las elecciones de 2006.

No obstante, como en todos los cambios, muchos de estos nuevos ordenamientos constitucionales y legales, instaurados en lo que va de este sexenio, han generado fuertes controversias, porque, para los críticos, atentan contra instituciones construidas en el pasado que, de acuerdo con su visión, funcionaban correctamente y brindaban certidumbre a los actores. Aunque, socialmente, todas estas reformas contaron con un amplio respaldo popular, y en especial las que tienen efectos directos en la población de bajos recursos, como el aumento al salario mínimo y la elevación de los apoyos sociales a nivel de derechos constitucionales, además de la revocación de mandato y las consultas populares, la eliminación de la condonación de impuestos, y aquellas reformas que impactan en el adelgazamiento del aparato gubernamental y la austeridad.

Los expertos, funcionarios y exfuncionarios entrevistados¹⁵ acerca de este tema del cambio constitucional y legal, en su mayoría coinciden en que este cambio era un proceso largamente anunciado si llegaba al poder el actual Presidente, quien supo detectar y catalizar perfectamente el descontento social de los últimos años, el cual se acentuó –siendo favorable para su causa- en el sexenio del Presidente Peña Nieto. En ese periodo sexenal, concuerdan, fue evidente que aumentó el dispendio, la corrupción y la captura de los recursos públicos por un reducido número de actores que gozaban de ciertas ventajas y poder de influencia, a costa de excluir a importantes grupos sociales. Por ello, consideran, era previsible el cambio radical del más alto calado en el régimen político y, especialmente, un reordenamiento en las

¹⁵ Como se expuso en el Capítulo III de metodología, se entrevistaron a 25 actores con amplio conocimiento y experiencia en el sector público rural, de los cuales 10 eran/son funcionarios vigentes (la mayoría afines al nuevo gobierno y al partido político Morena), con puestos de coordinadores generales y directores generales o de área; 5 exfuncionarios que profesionalmente se desarrollaron en los sexenios previos (con mayor afinidad a los partidos PRI y PAN), también en puestos de alta dirección y, a 5 especialistas (investigadores y consultores), que desde la academia, consultoría o instituciones internacionales han venido estudiando las políticas públicas rurales. Se buscó tener esa diversidad de opiniones para tener un análisis más equilibrado y objetivo.

prioridades del gasto público, que desde ese momento –y en respuesta a las promesas de la campaña electoral del actual Presidente– se enfocaría en la búsqueda de una sociedad menos desigual y más justa.

En donde existe controversia entre estos informantes clave –y especialmente de parte de exfuncionarios y especialistas–, es en cuanto a la magnitud y la velocidad del cambio institucional, pues consideran que, si bien era necesario, este se ha aplicado de manera generalizada a toda la acción de gobierno y sus políticas, a “tabla rasa”, sin ninguna concesión ni salvamento y de manera abrupta. Lo que, expresan, es que definitivamente con esa decisión se afectan sectores y ciertos proyectos y programas que sí funcionaban, pues para ellos, no todo estaba mal ni en toda la acción pública había corrupción, dispendio o captura de recursos. Sin embargo, los funcionarios vigentes afines al régimen actual, argumentan que los vicios, las inercias y las desviaciones en la gestión pública estaban ya demasiado arraigados y, por tanto, se requerían decisiones radicales y contundentes, que pudieran desterrar y ahuyentar dichas prácticas y actores que las sostenían.

Siguiendo con el cambio en las reglas del juego, en el campo de la planeación nacional y de sus políticas públicas también se han trazado nuevas reglas formales, escritas y documentadas, creadas o evolucionadas, que refuerzan o complementan las redefiniciones constitucionales y legales, y concretan la ideología, valores y el proyecto de país del nuevo gobierno.

En los documentos rectores de planeación como el PND 2019-2024, los 19 programas sectoriales, 26 especiales, uno regional, 13 institucionales de entidades no sectorizadas y 119 de entidades sectorizadas (Presidencia de la República, 2022, p. 347), se revelan, asimismo, cambios notables en las reglas con relación a la planeación de anteriores gobiernos. Entre estos cambios sobresalen nuevos objetivos de políticas y prioridades en la asignación de los recursos públicos, sobre todo enfocados a la promoción del bienestar social y a la atención de la población más desprotegida; en la erradicación de la corrupción y el dispendio de recursos públicos; en hacer realidad el Estado de derecho, la justicia y la paz; en la liberación del Estado de la captura de ciertos grupos y élites, y, en general, en la erradicación del sistema económico neoliberal que predominó en México durante los últimos 35 años¹⁶ (Presidencia

¹⁶ En el PND se fijaron 12 principios rectores que son retomados en todos los programas derivados de dicho Plan.

de la República, 2019a; Secretaría de Gobernación, 2020; Secretaría de Bienestar, 2019; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020; Secretaría de Economía, 2020).

Este conjunto de documentos de planeación, con sus reglas, destaca por ser los que conducen las asignaciones presupuestales del decreto del PEF de cada año. En adición, otros documentos que marcaron el inicio del cambio institucional son los lineamientos o reglas de operación de los programas calificados como prioritarios, que fueron diseñados desde el período de transición gubernamental y puestos en ejecución en los primeros meses de 2019.

Incluso, antes de la publicación oficial de estos documentos normativos –por acuerdo con el gobierno saliente y el apoyo del Congreso federal dominado por partidos afines al presidente–, desde la integración, la discusión y la aprobación del PEF 2019, fue cuando se inició el cambio en las reglas del juego al ajustar, desde entonces, la estructura programática y la distribución de recursos. Ello dio cabida a dichos programas prioritarios y concretó nuevas prioridades sexenales como el apoyo incrementado para adultos mayores y estudiantes (becas), los nuevos apoyos para jóvenes, discapacitados, campesinos (Sembrando Vida, Fertilizantes para el Bienestar), entre otros, y aseguró los recursos de inversión para obras de infraestructura como el Tren Maya y el Aeropuerto Felipe Ángeles (SHCP, 2018b). En este sentido, fue en el Paquete Económico para el ejercicio 2019, presentado al Congreso en diciembre de 2018, cuando se inició de manera formal –mediante documento oficial– el cambio institucional promovido por el nuevo gobierno –incluyendo la acción de apoyo al camp–, ya que en este se comenzaba con la redirección de los recursos públicos a través del PEF.

Asimismo, en la nueva normatividad de los programas destaca un cambio radical con respecto del pasado: prácticamente todos los apoyos consisten en otorgar dinero en efectivo —en menor medida en especie— de modo directo a los beneficiarios. Además, la mayoría de los subsidios se han dirigido a la población de menores recursos, a través de pocos programas (a diferencia del pasado), pero de gran cobertura en población (identificada a través de padrones) y con cuantiosas asignaciones presupuestales (Secretaría de Bienestar, 2020; SADER, 2019; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2019; SEP, 2019).

Es relevante subrayar que fue en este tipo de reglas lo determinante en la planeación, la asignación de recursos y los mecanismos e instrumentos de intervención de políticas, en las cuales se ha experimentado el mayor cambio. Es decir, se trata de un cambio que incide

directamente en el manejo económico del país, en el que el énfasis se pone, más que en potenciar el crecimiento económico, en la forma en cómo se distribuye el gasto público, buscando que este sea redistribuido, teniendo como prioridad especial, la población y las regiones más desfavorecidas. Todo ello, con el fin de revertir la desigualdad económica y social, así como la lacerante pobreza, acrecentada en el país en los últimos sexenios.

Al respecto, los actores entrevistados (funcionarios más afines al régimen), coinciden en que para que el gobierno pudiera llevar a cabo su programa de campaña lo más pronto posible, era fundamental se asentara su visión en los documentos marco de planeación y, además, cambiara los criterios, prioridades e instrumentos de política contenidos en otros documentos de presupuestación (como el DPEF). También, externan, era imprescindible que delineara las nuevas políticas, y más aún, las reglas de los nuevos programas presupuestarios, porque es en estos en los que finalmente se garantiza que las políticas, decisiones o intenciones, pasan a materializarse, al recibir los presupuestos asignados, desde el PEF, “porque, como se dice regularmente, una política o programa sin recursos, y sobre todo sin presupuesto, más que una política, es una buena intención o simple declaración” (AEF4)¹⁷. Incluso, para algunos entrevistados de este grupo de funcionarios, el hacer los cambios principalmente a este nivel de reglas (documentos de planeación, presupuestación, programación), es insuficiente porque pueden ser revertidos de una manera relativamente fácil (se refieren, por ejemplo, a cuando se pierde la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados para poder aprobar el presupuesto).

Para los exfuncionarios entrevistados (más afines a regímenes previos), afirman que es entendible todo el cambio que se hizo en los documentos antes referidos, porque al final es lo que asegura que se permee la visión del gobierno en acciones concretas. Sin embargo, consideran que ese proceso ocurrió de una manera un tanto desordenada y con una lógica distinta a la tradicional y establecida en la normatividad, pues, exponen, antes de que comenzara oficialmente el gobierno, ya se conocían los 25 programas o acciones prioritarias –e incluso a principios de 2019 ya contaban con presupuesto y lineamientos de operación– que vendrían a suplantar la numerosa y abundante oferta previa de programas. Para el Actor Entrevistado Exfuncionario 2 “fue totalmente atípico tener ya arrancando los nuevos programas presupuestarios del sexenio en el primer año, en 2019, además con presupuesto

¹⁷ Esta abreviatura se refiere a la fuente entrevistada: AEF4, Actor Entrevistado Funcionario 4.

asignado, sin que todavía hubiera un plan nacional de desarrollo, y mucho menos sectoriales” (AEE2, 2023).

En nuestra valoración, la racionalidad de toda esta premura por un cambio acelerado de las reglas del juego o instituciones en la planeación, programación y presupuestación, tuvo que ver con que, para el Presidente electo, era sumamente importante que los electores y sobre todo sus numerosos votantes, así como sus mismos críticos y opositores (que pretendieron desde siempre catalogarlo de populista, con propuestas inviables), constataran que sí era posible cambiar la dirección y acción de gobierno, con políticas y programas concretos diferentes en todos los sentidos, a los que se venían ejecutando anteriormente.

Por otro lado, desde la postura de los expertos sobre este mismo tema de los cambios en los documentos de planeación nacional, estos destacan también lo expuesto antes, es decir, reconocen la habilidad del Presidente para poder arrancar su sexenio con programas ya diseñados y con presupuesto asignado, lo que definitivamente, consideran, ha sido altamente valorado por la gente y sus seguidores, al demostrar que mucho de las promesas eran cumplibles.

Sin embargo, la mayor parte de este grupo informante, cuestiona, la falta de cierto orden y método en el diseño de los documentos, aunque obviamente se refieren a los métodos previos conocidos por ellos, derivados en mucho de la gestión por resultados y evaluación del desempeño prevaleciente desde inicios de los años noventa del siglo pasado, que el actual gobierno comenzó a cuestionar. Uno de los actores entrevistados como Exfuncionario 1 expresa:

El problema fue que, aun reconociendo que en el pasado existía en algunos casos simulación en nombre de la técnica, es decir, se formulaban y aplicaban políticas con diseños técnicos rigurosos, que terminaban desviándose en la práctica, el actual gobierno se fue al extremo, despreciando el uso de la evidencia y los métodos, por considerarlos demasiado tecnocráticos; pero eso llevó, por ejemplo, a que el PND 2019-2024, terminara siendo un documento muy cualitativo, y sí muy diferente a los del pasado, pero sin contemplar esquemas de cuantificación ni medición (AEE1, 2023).

Desde nuestra postura, era evidente que el cambio en las reglas del juego más rápido, concreto y abrupto que podía emprender inmediatamente el nuevo gobierno, era el que tenía

que ver con la reorientación de los presupuestos nacionales, el cual, además no generaría grandes resistencias, por las narrativas que se venían posicionando desde años atrás sobre corrupción y mal uso de recursos públicos, tanto por el entonces candidato Presidencial como por su partido y otros actores –medios de comunicación, ONG, tanques de pensamiento, auditorías–, así como por la apabullante mayoría que lo respaldó en la elección presidencial de 2018.

Además, en sus reiteradas campañas presidenciales (la de 2006, la de 2012 y la misma de 2018), el Presidente había anunciado propuestas de acciones o programas concretos (P. ejem. apoyo a adultos mayores, a jóvenes y población con discapacidad) y, los mecanismos e instrumentos de distribución de recursos a la población, priorizando además en todos los casos, a la población más pobre y marginada, que era la idea central de su propuesta de gobierno, compactada en la enigmática frase de “Por el bien de todos, primero los pobres”. Así, por ejemplo, desde 2006 hablaba de apoyar a los campesinos para la plantación de árboles frutales —lo que fue la base para la creación del Programa Sembrando Vida—, y de entregar apoyos directos sin intermediarios.

Es decir, en el arranque del gobierno, se tenía la claridad en qué prioridades concentrar los recursos públicos, y mediante qué mecanismos. Se tenía conocimiento de que el nivel programático que había que modificar inmediatamente, era el nivel de programas presupuestarios, que es en el cual se definen las asignaciones presupuestarias del PEF. Se sabía que, los demás documentos de planeación (como plan nacional y programas sectoriales y demás derivados del PND), se irían adecuando a la lógica de los programas, sin tener que esperarse a la inversa, contar primero con la planeación superior, para derivar las líneas programáticas, como generalmente ocurría antes, pero implicaba tener que esperar hasta el segundo, o incluso tercer año de gestión de gobierno, para introducir los cambios a nivel de programas y acciones específicas de interés de la nueva administración.

Este proceder, sin embargo, no estuvo exento de insuficiencias, vacíos y errores, que como se constatará más adelante en los capítulos de diseño e implementación del PSV, tuvieron consecuencias en la implementación y en la generación de resultados, pero que en términos del manejo de narrativas, hacían ver a un gobierno actuante y eficaz en el logro de las promesas de campaña, que dejaba poco espacio a la fuerte crítica que lo perseguía en el sentido de poner en duda que realmente pudiera llevar a la práctica sus propuestas,

especialmente por un tema disponibilidad de recursos presupuestales. Asimismo, se deben valorar con objetividad y de manera equilibrada, todas las acciones o programas que, en lo general, o en parte funcionaban y eran necesarias, y que o dejaron de hacerse al concentrar los recursos presupuestales en unos cuantos programas y acciones prioritarias.

Empero, vale la pena recuperar una idea expuesta por un informante clave (consultor y especialista), que resume buena parte de esta discusión: “Debemos aprender que, en una democracia, unos ganan y otros pierden, y que si respetamos esa democracia cuando no nos es favorable, tenemos que aceptar lo que otros decidieron y las propuestas de gobierno por las que se decantaron” (AEC4). Esta apreciación de este actor, nos traslada al surgimiento de la disciplina de las políticas públicas, en los años cincuenta del siglo pasado en EUA, a propuesta de Lasswell, en que él se refería a las ciencias de las políticas en la democracia, es decir, para este autor las políticas tenían que ocurrir en sistemas políticos plurales y participativo y, no en sistemas autoritarios. Por lo que, si bien su gran aporte de que las políticas tenían que basarse en el conocimiento científico, también tenían que considerar los valores y las aspiraciones de la sociedad.

Todo esto se trae a cuenta, porque al inicio el cambio institucional –y especialmente la definición de los programas- fue cuestionado por los críticos del régimen, calificándolo como un proceso autoritario y, despegado del método tradicional seguido en el diseño de políticas y programas, en el que las propuestas debían emerger de la conformación de una agenda de problemas, de la deliberación en torno a la definición del problema y sus posibles soluciones, así de la participación social en la selección de los cursos de acción. Es decir, se criticaba que hubiera sido sólo el gobierno el que decidiera los programas y proyectos prioritarios, sin mayor —según los críticos— deliberación y discusión abierta a actores sociales.

No obstante, nuestra valoración –y que coincide, con un número importante de funcionarios y especialistas entrevistados–, es que muchas de estas propuestas de acciones y programas se habían construido y validado en el largo proceso de vinculación del entonces candidato -y sus partidos que lo acompañaron- con la gente en el nivel más cercano – asambleas comunitarias y recorridos territoriales-, además, con la población de calle que difícilmente tiene acceso a una participación genuina en los espacios de participación que se habían creado en el pasado (mediante organizaciones gremiales, liderazgos locales, ONG,

que precisamente se señalaban por actuar como intermediarios que buscaban más sus propios beneficios que el de sus representados).

En ese marco, el entonces candidato se convirtió en un ente articulador de demandas y propuestas de una población mayoritaria que no tan fácil tenía voz en un sistema democrático y participativo que, si bien teóricamente habría los espacios en los regímenes anteriores para diseñar y operar las políticas y programas, en la práctica se fue pervirtiendo y capturando por grupos de interés y presión, que priorizaron sus beneficios. Entonces, era comprensible, que si la fuerte crítica del entonces candidato Presidencial –como en realidad ocurría- se centrara en la fuerte captura de los recursos y la acción de gobierno por ese conjunto de intermediarios, no se tendría porque ceder espacios a su participación. Además, los tiempos apremiantes por implementar su plan de gobierno, lo hacían inviable.

Por último, tratando de encontrar a una posición más consensuada sobre los alcances del cambio institucional, a través de los tres grupos focales, que se desarrollaron con informantes clave, se llegó a ciertas coincidencias (GFC1, GFC2 y GFC3)¹⁸:

Tabla 5 Coincidencias sobre el alcance del cambio institucional según diversos actores

Aspecto del cambio institucional	GFC1	GFC2	GFC3
En 2018 asistimos, por primera vez en la historia reciente del país, a un cambio del poder político entre dos visiones ideológicas contrastantes.	x	x	x
Ante eso, era evidente, la necesidad de un cambio profundo en las instituciones –en la acepción amplia del concepto– que no podía ser cosmético o superficial, sino que requería remover los pilares y estructuras del régimen político y económico preexistente.	x		x
De lo contrario, hubiera sido imposible llevar a la práctica el programa de gobierno prometido, pues las inercias, malas prácticas y factores reales de poder favorecidos, estaban fuertemente arraigados y afianzados.	x		x

¹⁸ GFC1: se refiere a Grupo Focal sobre Cambio Institucional (1, para el primer grupo, conformado por actores afines al régimen actual, 2 por actores afines a regímenes previos y 3, por una combinación de afinidades).

Aspecto del cambio institucional	GFC1	GFC2	GFC3
El cambio institucional, invariablemente generó consecuencias negativas o de pérdida para la gran mayoría de sujetos beneficiados en gestiones previas, y amplió los beneficios y ganancias para sujetos que se priorizaron en esta administración, principalmente de la población de menores recursos, grupos vulnerables y determinadas regiones como el sur sureste.	x	x	x
El cambio abrupto dejó, en definitiva, vacíos e iniciativas pendientes de consolidar, y suprimió acciones de gobierno y políticas que sí funcionaban y no precisamente caían en el diagnóstico negativo sobre el que se construyó la nueva institucionalidad.		x	x
Atributos defendidos en el diseño e implementación de políticas previas, como el involucramiento y existencia de espacios participativos de la sociedad en estas, más la predominancia de la evidencia y la técnica en el desarrollo de las políticas (tecnocracia), comenzaron a mostrar insuficiencias y a sufrir desviaciones: la participación se comenzó a pervertir para dar paso a una participación excesiva de actores que comenzaban a priorizar solamente su beneficio y la extracción de rentas por dicha participación; la rigurosidad de las políticas generadas por la tecnocracia se vio menguada ante la simulación, la captura y la corrupción.	x	x	x
La respuesta del gobierno, sin embargo, a estas últimas situaciones podrían irse al extremo, despreciando la técnica, la evidencia y el conocimiento –base de la formulación de políticas- y la generación de espacios de participación mínimos a otros actores diferentes al gobierno.	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en la información colectada de los 3 grupos focales.

Adicionalmente, desde el ángulo teórico metodológico, este análisis del cambio institucional también genera lecciones, puesto que el cambio en la gestión pública ha sido

abrupto y radical, pero además basado en el cuestionamiento –y quizá rechazo– a las formas previas de hacer gobierno (en mucho, determinada por la Gestión por Resultados y la Evaluación del Desempeño), por lo que el examen de la gestión actual, reta al campo de la investigación en políticas públicas, a explorar enfoques más amplios y comprehensivos, que el predominante enfoque racional de políticas.

La irrupción de la dimensión política en el diseño de la nueva acción de gobierno y sus políticas, como la principal respuesta para corregir los defectos o fallas en la gestión previa, provocadas más por aspectos de carácter político como la simulación, la captura y la corrupción, demanda de enfoques teóricos metodológicos de análisis de políticas que, si bien deben contemplar la dimensión técnica racional, es imprescindible también que incorporen la incidencia de la dimensión política. Por ello, como se argumentó desde la Introducción, en este trabajo de investigación se ha decidido desarrollar el análisis del diseño y la implementación del Programa Sembrando Vida (Capítulos V y VI), recuperando el planteamiento teórico de Stone (2022), en el que resalta la importancia de la dimensión política de las políticas.

4.3 El cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo

4.3.1 Las reglas formales (incentivos y restricciones) para los agentes económicos rurales

Con base en la información disponible actualizada acerca de reformas a la Constitución, leyes y reglamentos federales de la Cámara de Diputados (2023a, 2023b) y estudios del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2020a, 2020b), en el actual período sexenal, como ha ocurrido prácticamente desde la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, no ha habido cambios en las normas constitucionales. En tanto, en las 30 leyes vinculadas al sector rural, en general, los cambios han sido puntuales, en especial en aquellas con incidencia en el medio ambiente y la sanidad vegetal y animal.

Otras leyes modificadas y cuyas reformas han dado lugar a polémicas son la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (transgénicos) y la Ley Federal de Variedades Vegetales, que regula la protección de derechos para quienes generan material

genético (Ley Federal de Variedades Vegetales, 2022)¹⁹. Relacionada con estas, como promulgación única entre 2018 y 2022, se instituyó la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo (2020), que pretende proteger la riqueza genética y cultural alrededor de este cultivo fundamental para la alimentación de los mexicanos.

Deben registrarse como un cambio sustancial, con influencia en los agentes económicos –consistente, además, con las prioridades del gobierno actual–, las precisiones a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículos 116 y 182), que es el ordenamiento rector del sector rural, en el sentido de priorizar en las acciones de gobierno a los pequeños productores pobres y agentes económicos de bajos ingresos en zonas menos desarrolladas (LDRS, 2021).

En este contexto, los mayores cambios en las reglas que tienen incidencia en los agentes económicos rurales (campesinos, productores de diversa escala y agronegocios) se han establecido en los documentos de planeación y programación sexenal (en el PND 2019-2024 y programas sectoriales, en especial de agricultura y bienestar), en la presupuestación (PEF) y en la normatividad anual (reglas de operación y demás lineamientos operativos). Estos direccionan las políticas y los programas presupuestarios y concentran la mayor parte de la acción de gobierno.

Es evidente que la orientación general y los propósitos de la acción gubernamental actual en apoyo al campo, en línea con los nuevos postulados y prioridades de la política nacional, han cambiado notoriamente (véase la Tabla 6).

Tabla 6 Comparación entre las reglas del juego formales actuales y las del sexenio 2012-2018

Categoría de análisis	Sexenio 2012-2018	Sexenio 2018-2024 (2018-2022)
Propósitos de la acción de gobierno	Productividad, rentabilidad, competitividad, además de sustentabilidad y reducción de la pobreza, con fines de seguridad alimentaria.	Autosuficiencia alimentaria, bienestar social, mediante inclusión de pequeños productores, producción sostenible, rescate del campo.

¹⁹ Estas se han reforzado con la publicación de dos decretos presidenciales, uno en diciembre de 2020 y otro en febrero de 2023, en los que se prohíbe de manera gradual el glifosato y, en este último, el maíz genéticamente modificado.

Categoría de análisis	Sexenio 2012-2018	Sexenio 2018-2024 (2018-2022)
Prioridad en la asignación de recursos públicos	Se apoyaba a todos los productores, en especial a medianos y grandes.	Prioridad y casi exclusividad a pequeños productores (< 5 ha), programas de gran cobertura y presupuesto.
Prioridad territorial	Todo el país, pero con mayor presencia en el occidente-norte.	Región sur y zonas de alta marginación.
Opciones de apoyo	Alrededor de 60 programas abiertos a cultivos básicos y, en especial, a cultivos comerciales.	Alrededor de ocho programas prioritarios centrados en cultivos y productos básicos.
Mecanismo de canalización de recursos	Participaban organizaciones, agentes técnicos, asesores, ONG. Muchos eran adquiridos a través de proveedores. Se apoyaban proyectos individuales y figuras morales y, se pedía aportación obligada al productor.	Directo a padrón de productores, sin intermediarios, en efectivo (transferencia) o especie y a nivel individual, sin que tengan que aportar.
Abordamiento de temas estratégicos de carácter ambiental	Acciones puntuales de fomento a la agricultura orgánica (fines comerciales).	Impulso de producción agroecológica y orgánica. Restricciones al uso de glifosato y transgénicos.
Condiciones sobre comercio exterior	Se fortaleció el TLCAN y se fomentaron las exportaciones.	Se participó –y se estuvo de acuerdo- en actualización del TLCAN (TMEC) dando certidumbre a exportadores.
Otros mecanismos de incidencia directa en desempeño sectorial	Fuerte aumento de los precios de combustibles. No había política de producción de fertilizantes.	Se mantienen relativamente estables precios de combustibles (insumo clave en la agricultura). Paquete contra la Inflación y la Carestía (PACIC) Se reactiva la producción nacional de fertilizante químico.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2019-2024, Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, Lineamientos y Reglas de Operación de diversos programas prioritarios de la SADER y del Programa Sembrando Vida de la Secretaría del Bienestar (años 2019-2022); PND 2013-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018; Reglas de operación de diversos programas presupuestarios de la SAGARPA y SEDESOL (años 2014-2018), entre otros.

La regla general es categórica en cuanto a la incentivación de la producción nacional de cultivos primordialmente y de productos básicos para promover la autosuficiencia alimentaria (maíz, frijol, caña de azúcar, arroz, trigo, leche, café), en especial o de manera casi exclusiva, en los productores de pequeña escala o campesinos (con menos de cinco hectáreas) (Presidencia de la República, 2019a; SADER, 2020a, 2020b; SADER y Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, 2022; López Obrador, 2022; De Ita; 2019, pp. 57-59; Román, 2019, p. 142; Ávila-Sánchez, 2021, pp. 201-203).

En los sexenios previos, como el de 2012 a 2018, el enfoque estuvo centrado, al menos discursivamente, en la promoción de la productividad y competitividad del sector, mediante la innovación tecnológica, el desarrollo de capacidades, la capitalización, la articulación de cadenas productivas, la promoción de financiamiento, entre otros medios. Naturalmente, este enfoque favorecía a productores y empresas con potencial productivo de mayor escala (mediana y grande) que se encontraban en capacidad real o potencial de crecer y competir en los mercados y que, además, producían no sólo alimentos básicos, sino más bien hortalizas, frutales, oleaginosas, especies pecuarias y acuícolas de importancia comercial (Presidencia de la República, 2013; SAGARPA, 2013a; De Ita; 2019, pp. 57-59).

De la revisión sistemática de las reglas de operación de los programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA) en ese sexenio, cuya situación era muy similar desde 1996, cuando se creó el programa de fomento productivo denominado Alianza para el Campo, orientado a la competitividad del sector (SAGARPA y FAO, 2006, p. 30), se deduce que para que los productores pudieran acceder a cualquier programa era necesario que pusieran un porcentaje del valor del bien o servicio (SAGARPA, 2013b, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Además, se permitían montos de apoyo a empresas u organizaciones (personas morales), que para 2018 fueron de hasta cinco, 10 y 16 millones de pesos para proyectos de desarrollo regional (por ejemplo, para infraestructura, equipo y maquinaria) o de hasta 500 o 900 mil pesos para productores individuales (por ejemplo, invernaderos) (SAGARPA, 2017).

Se contaba también con programas enfocados a pequeños productores. Al término del sexenio 2012-2018 existía el Programa de Apoyo a Pequeños Productores y el entonces PROAGRO Productivo, denominado inicialmente Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que surgió en 1993 como respuesta compensatoria a la apertura comercial del TLCAN (SAGARPA y FAO, 2006), el cual en la actualidad continúa, ajustado, como Programa de Producción para el Bienestar (PPB). Sin embargo, el presupuesto asignado para el primero en 2018 representó alrededor del 20 por ciento del presupuesto total de la Secretaría y el segundo el 13 por ciento; ambos no aseguraban una focalización rigurosa, además de que eran sumamente regresivos (Macías, Macías y González, 2020).

Con este nuevo gobierno, en los propósitos de política pública se han recuperado objetivos que muchos actores podrían considerar ideológicamente rebasados por la realidad

o vigentes en otro momento histórico del país, tales como el de autosuficiencia alimentaria. De acuerdo con Le Coq et al. (2022), pese a los esfuerzos del actual gobierno por relacionar los programas con la soberanía alimentaria, es complicado alcanzar el reto, dada la fuerte presencia de la producción convencional por parte de grandes productores y empresas nacionales e internacionales (por lo general, enfocadas en cultivos y productos orientados a la exportación o altamente rentables). En los gobiernos previos, el término aceptado, acuñado por los organismos internacionales, fue el de seguridad alimentaria.

Asimismo, se ha establecido como regla dirigir los programas prioritarios en los estados del sur sureste del país, donde se encuentra precisamente la mayoría de productores de pequeña escala. En Sembrando Vida es posible incluir sujetos agrarios que no disponen de tierra propia (avecinados), pero que pueden alquilarla o tenerla en comodato (Secretaría de Bienestar, 2019b, 2020b, 2020c, 2021a, 2022). Podría considerarse que este es el único Programa de todos los del actual gobierno focalizado a la población más pobre (Martínez, 2023).

La estructura programática fue otro espacio normativo de la acción gubernamental que cambió de modo significativo. Esta se concentró, desde el inicio del sexenio, en no más de ocho programas prioritarios (aunque algunos como el Crédito Ganadero a la Palabra han desaparecido). Estos programas están a cargo de la SADER y la Secretaría de Bienestar. Esta última tiene un rol determinante en la acción gubernamental de apoyo al campo, mediante el Programa Sembrando Vida, que en 2022 llegó a ejercer alrededor de 30 mil millones de pesos, que significaron el 54 por ciento del presupuesto total de la SADER.

La SADER, por su parte, opera los otros programas prioritarios que iniciaron desde el arranque del gobierno, Producción para el Bienestar, Fertilizantes para el Bienestar, Precios de Garantía, los de abasto alimentario de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), otros dos que mantienen cierta similitud con los de las políticas de sexenios previos, denominados Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.

Esta compactación programática se ha expresado en que cada Programa recibe cuantiosos presupuestos²⁰, con lo que se logra una cobertura muy numerosa de beneficiarios

²⁰ Para 2022, el Programa de Producción para el Bienestar recibió poco más de 14 mil millones de pesos (contra nueve mil en 2019); Fertilizantes, 5.2 mil millones en 2022 (contra 1.5 en 2019); Precios de Garantía, 11.4

(por ejemplo, Producción para el Bienestar atiende a más de dos millones de productores, al igual que Fertilizantes para el Bienestar en 2023), principalmente productores de pequeña escala y ubicados en los estados del sur.

En tanto, en sexenios previos había numerosos programas que pretendían atender múltiples necesidades de los productores y diversos cultivos, tales como el Programa de Apoyos a la Comercialización, el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, el Programa de Concurrencia con Entidades Federativas y diversos componentes del Programa de Fomento a la Agricultura enfocados en sistemas de riego, energías renovables, recuperación de suelos, cadenas productivas. Estos beneficiarios que participaban o que constituían la población objetivo (en especial los medianos y grandes) no cuentan en la actualidad con esas opciones de apoyo.

Otra regla que tuvo un cambio relevante versa sobre la forma en que los apoyos se canalizan a los productores. Anteriormente, la mayoría se otorgaba mediante la presentación por parte de los productores que cumplieran con el perfil de una solicitud y de un proyecto productivo, que era revisado, dictaminado y, en su caso, apoyado por el Programa. Esta manera de colocar los recursos requirió de la participación de numerosos actores como asesores técnicos, proyectistas, capacitadores, proveedores de activos y despachos, lo que implicaba destinar recursos a estos, con lo cual mermaba el apoyo a los productores.

En adición, en los arreglos institucionales establecidos para la operación de programas se contemplaban múltiples actores institucionales —a veces, no gubernamentales—, que terminaron conformando estructuras aparatosas de implementación que, en algunos casos, recibían recursos presupuestales de los programas. Si bien la participación en las políticas públicas (rurales) debe ser una condición básica en una democracia (Dussauge-Laguna, 2022), que fue lo que se promovió desde la segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX, con el paso del tiempo, tal participación comenzó a ser distorsionada y aumentaban los intermediarios en la distribución de los apoyos, lo que agregaba poco valor.

Desde la perspectiva de los actores entrevistados (AEF, AEE y AEC), el mayor cambio en la institucionalidad sectorial ocurrió precisamente en este ámbito de incentivos y

(contra 6); programas vinculados con abasto rural, adquisición y entrega de leche a cargo de SEGALMEX, 6.8 mil millones en 2022 (contra 5.2 en 2019).

restricciones a los agentes económicos rurales, pues, aseveran, es aquí donde se pudo notar inmediatamente durante el primer año de gestión del actual gobierno (2019), cómo se reorientaron radicalmente los presupuestos para incentivar a los campesinos y productores de pequeña escala que cultivan granos y productos básicos, y en especial, a los que se ubican en los estados del sur sureste del país, en detrimento de productores de mediana y gran escala, con fines comerciales, que anteriormente contaban con múltiples incentivos.

Para los AEE, con la irrupción del Programa Sembrando Vida dentro de la Secretaría del Bienestar –y no en la SADER– con un gran presupuesto, quedaba claro que la prioridad en el apoyo al campo la tendría el sector social, que también, reconocen, había sido prácticamente marginado de las políticas y programas previos. Para la SADER o equivalente en sexenio anteriores, “siempre fue complicado trabajar con los campesinos o productores de muy pequeña escala, y se consideraba que ese tipo de sujetos debían ser apoyados por acciones de carácter social o asistencial, de parte de la entonces SEDESOL” (AEE5).

Esto, en nuestra apreciación –y que coincide en mucho con la de los AEF, y plenamente con la de los AEE y AEC–, se debía, sin embargo, a que el propósito de la política agropecuaria y de desarrollo rural, como se dijo antes, se enfocaba en generar incentivos para fortalecer la productividad y rentabilidad del campo, por lo que las reglas del juego privilegiaban a productores que tuvieran al menos cierto potencial productivo y comercial, lo que dejaban fuera a buena parte de la agricultura campesina que produce para el autoconsumo, y que es, a la vez, la que se encuentra en pobreza y marginación. Se suponía, en voz de los AEC, que esta última población sería atendida desde la política social para reducir la pobreza.

En esta reconfiguración de reglas, aseveran los AEE, los sectores que resultaron “perdedores” al suprimirse incentivos dirigidos a ellos, fueron básicamente los productores de escala media y grande, los cultivos comerciales y ciertas regiones del centro, occidente y norte del país. Asimismo, concuerdan, se acotaron los temas o aspectos que se atienden con la política sectorial, pues después de que se apoyaba un conjunto muy amplio de conceptos como equipos, implementos, maquinaria, semillas, asistencia técnica, misiones comerciales, material genético, plántulas y semovientes, obras de conservación de suelo y agua, bodegas, infraestructura de acopio y transformación, sanidad e inocuidad, entre otros, en la actualidad la gran mayoría de los apoyos se canaliza a través de efectivo (caso del Programa de PPB y

Sembrando Vida) y en especie (fertilizante, plántulas e implementos para biofábrica e invernadero).

De la discusión en los grupos focales, destacan los siguientes hallazgos: el GFF (afin al régimen) valora como positivo todo el cambio en las reglas para los agentes económicos, favorable para los campesinos y productores de baja escala, así como la nueva orientación de la política hacia la autosuficiencia alimentaria y la canalización de apoyos a través de apoyos directos. Sin embargo, al ser cuestionados sobre si con apoyos dirigidos solamente a los productores de pequeña escala se lograría la autosuficiencia, reconocen que realmente ese objetivo parece ser demasiado ambicioso y desafiante, porque, son precisamente los productores medianos y grandes los que abonan en mucho a la autosuficiencia.

Asimismo, al discutir con este Grupo si los incentivos son suficientes y pertinentes para realmente fortalecer la economía de los pequeños productores, sus respuestas, en su mayoría afirmativas, son un tanto endebles. Desde nuestra perspectiva –y en este caso existe coincidencia con el GFE y GFC), en los incentivos al campo actuales acudimos a dos situaciones, por una parte, los del PSV, que apuntan a ser más integrales, suficientes y pertinentes, combinando en una misma unidad de producción o beneficiarios desde transferencias en efectivo, asistencia técnica, capacitación y organización, sistemas agroforestales y acceso a biofábricas y viveros.

Por otra parte, los incentivos otorgados por la SADER, tanto por el PPB y Fertilizantes, dotan conjuntamente al productor de liquidez (apoyo en efectivo) y de un insumo clave (fertilizante en especie), sin embargo, si bien estos componentes resultan relevantes, especialmente para fomentar la producción anual de granos básicos en los productores muy pequeños, tampoco puede decirse que constituyen una intervención integral que ayude a superar la pobreza de manera sostenida a los campesinos y sus familias. Entonces, como afirma un investigador participante en el GFC:

Realmente lo que ocurrió con la 4^a. T fue un cambio de destinatarios de los recursos públicos, que es cierto, en el caso del campo antes no llegaban a muchos y menos a los estratos sociales de menores recursos; ahora los programas llegan a muchos y en especial a los que menos tienen, aunque no siempre se pone el cuidado necesario para ver si efectivamente estos estratos de menos recursos tienen cierto potencial productivo, si realmente pueden mejorar y si están interesados en ello (integrante de

GFC); entonces son apoyos que terminan siendo más una compensación social, y si en la búsqueda de ese objetivo terminan por beneficiarse productivamente.

Esta apreciación es importante porque desde nuestro punto de vista, con el cambio en las reglas relacionadas con el comportamiento de los agentes económicos, lo que sucedió fue un cambio en el tipo y la magnitud de los incentivos, y sobre todo un cambio en los jugadores. Ahora, a diferencia de sexenios previos, estos incentivos se entregan a muchos jugadores pequeños (millones de campesinos de pequeña escala, 2 en caso del PPB y Fertilizantes, y miles, 500, en el caso de Sembrando Vida). Es decir, los recursos se reparten entre muchas más personas, aunque en montos relativamente más bajos, pero más pertinentes a su tamaño de unidades de producción.

Este cambio en el tipo de población beneficiada, según el GFF, es un éxito. Y quizá sí, si se considera que era todo el interés del actual gobierno, resumido y reiterado en aquella frase de campaña “Por el bien de todos primero los pobres”. Sin embargo, –y extrayendo un tanto a Sembrando Vida de este cuestionamiento, porque al menos cuenta con un conjunto de incentivos más integrales- habría que ver si realmente los apoyos que se otorgan a este amplísimo grupo social, tienen el potencial de asegurar la autosuficiencia alimentaria y catalizar un proceso más sostenido para salir de la pobreza.

En el GFE y GFI predomina la crítica a las políticas del gobierno actual, porque si bien reconocen que fue acertado canalizarlo a los productores de menor escala, consideran que la complejidad, dinámicas y limitaciones que enfrenta este tipo economía campesina, más lo acotado de los instrumentos –con excepción de Sembrando Vida-, hacen difícil el logro de los objetivos de autosuficiencia y la consolidación de ese tipo de economía.

En contraargumento, el GFF refuta la crítica previa, al sostener que la atención de la pobreza en el medio rural y el logro de la autosuficiencia alimentaria se atacan desde diversos frentes de la política de bienestar, contemplando desde los incentivos del Programa de Adultos Mayores (ya que una parte importante de los productores son de edad avanzada), becas (muchos productores tienen hijos en la escuela), programas alimentarios de Liconsa y Diconsa, también de la SADER, entre otros. Esto, desde nuestra postura, tiene cierto fundamento, pues cuando se suman varios apoyos se tiene acceso a mayores recursos, que bien pueden utilizarse en potenciar la producción agrícola. En especial en aquellos pequeños productores de autoconsumo ubicados en las zonas más marginadas, en los que la siembra de

una hectárea de maíz es fundamental para obtener parte o la cosecha que se requiere para comer en el año.

En el PSV, como sostiene este GFF, y también coinciden los otros GFE y GFC, es en el Programa que definitivamente se cuenta con los incentivos necesarios e integrales para abatir la pobreza (de manera directa y en el corto plazo) y consolidando una fuente de ingresos sostenible de mediano y largo plazo. Lo primero se logra con las transferencias en efectivo que se otorgan al beneficiario y que, para 2022, ascendían a alrededor de 6,000 pesos mensuales. Con este apoyo se inyecta recursos y liquidez a la familia, para que invierta parte en la misma actividad productiva, pero también en parte en la satisfacción de otras necesidades de alimentación, educación, transporte, vestido, e incluso, en invertir en algunos otros activos o actividades productivas o económicas. Para el logro de la fuente de ingresos sostenible, el Programa brinda asesoría técnica, capacitación, apoyo a la organización, y acceso a ciertos activos e insumos para poder establecer y utilizar una biofábrica e invernadero colectivo.

Más allá de esto, y de la bondad de los programas en su orientación a los pequeños productores, sobre todo cuando en los sexenios pasados se catalogaban a los programas como regresivos, también hay una crítica muy recurrente (proveniente sobre todo de los GFF y GFC) sobre los riesgos de uso electoral de los programas de apoyo al campo, especialmente por la amplísima cobertura que ahora alcanzan. Nuestra postura al respecto es que definitivamente, todos los gobiernos han buscado –y es entendible cuando la política es una lucha permanente por el poder– hacer uso o tener dividendos políticos de su actuación, y al parecer este Gobierno –pese a los discursos– también lo procura, y más cuando su logro ha sido la amplísima cobertura en cuanto a población, mucha de la cual, nunca había recibido ningún apoyo y, por tanto, agradece esa distinción.

Sin embargo, también es importante revisar los amplios vacíos y temas pendientes que han quedado descobijados en esta reorientación de prioridades y valores, y que seguramente será necesario reactivar desde otro enfoque y dirección. En este tema también hay coincidencia, en especial de los actores entrevistados (AEE y AEC) y grupos focales (GFE y GFC), que es importante recuperar inversiones (un tanto similares a Sembrando Vida), reconociendo todos los errores del pasado, en acciones estratégicas de impacto colectivo, como en reforzar la sanidad e inocuidad, en la construcción de centros de acopio,

almacenamiento, distribución, en obras colectivas de conservación y uso de agua, en la generación de información relevante, en investigación y tecnología pertinente, en asistencia técnica, capacitación y organización, entre otros temas imprescindibles para dar mayor potenciación a los pequeños agricultores, y quizá también sea necesario reconsiderar, aun con esquemas diferenciados a otros productores que están siendo excluidos por contar marginalmente con un número reducido de hectáreas de más, pero que enfrentan restricciones muy similares.

4.3.2 Las nuevas normas, valores y rutinas en las instituciones gubernamentales

Los cambios más relevantes en las reglas del juego formales (North, 2014) en el ámbito de las organizaciones gubernamentales encargadas de las políticas de apoyo al campo han consistido en (i) la incursión notable de la Secretaría de Bienestar, a través del Programa Sembrando Vida; (ii) el cambio en la denominación, la estructura organizacional y las funciones de la actual SADER (antes SAGARPA), y la sectorización de Liconsa y Diconsa a dicha Secretaría, junto con la creación de la agencia de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) (LOAPF, 2018; Secretaría de Bienestar, 2021b; SADER, 2021; SHCP, 2019).

La incorporación de la Secretaría de Bienestar, a través del Programa Sembrando Vida, que ejerció para 2022 el equivalente al 53 por ciento del presupuesto total de la SADER y que pasó de contar con una asignación presupuestal de 15 mil millones de pesos en 2019 a 29.7 mil millones en 2022 (SHCP, 2018; SHCP, 2021), evidencia el carácter social que se le ha conferido a las políticas de apoyo al campo, así como la preferencia del presidente del país por entidades de la administración pública ideadas y conformadas por funcionarios más afines a su gobierno (por ejemplo, coordinadores estatales de programas para el desarrollo y el equipo de servidores de la nación vinculados a la Secretaría de Bienestar). Esto plantea el reto de concretar —y fomentar— una mayor coordinación e integración de las políticas sectoriales enfocadas al apoyo del campo (desde la SADER y la Secretaría de Bienestar, al menos), necesarias para la atención de problemas complejos (en especial ambientales y de pobreza) y para hacerlas más eficientes (Cejudó y Trein, 2023).

SEGALMEX también ha sido beneficiada desde el inicio del gobierno con la adhesión de Liconsa y Diconsa y la participación en programas insignia como Precios de Garantía y Fertilizantes, lo que supuso en 2022 un ejercicio presupuestal de más de 19 mil

millones de pesos (SADER, 2022b; SHCP, 2021), aunque esta agencia ha sido acusada de actos reiterados de corrupción (Auditoría Superior de la Federación, 2020; López Obrador, 2022). Acerca de funcionarios del sector agrícola, con seguridad de la entonces SAGARPA, en el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 se menciona: “han comentado a productores que el Nuevo Gobierno Democrático no respetaría la tenencia de la tierra, lo cual es una manera de sembrar mentira y desinformación en la población” (Morena, 2017).

En adición, han influido en el funcionamiento de estas entidades las modificaciones en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la creación de la Ley de Austeridad Republicana, el Código de Ética de la Administración Pública Federal, la Cartilla Moral, entre otros ordenamientos, que buscan la erradicación de la corrupción, los dispendios, los privilegios y la impunidad, así como la mejora de la transparencia, el control y la eficiencia en la gestión pública (Presidencia de la República, 2020, 2022; Secretaría de la Función Pública, 2022).

Estos últimos cambios formales, sin embargo, han sido resultado de los persistentes discursos valorativos que el presidente —y miembros de su equipo— ha enfatizado desde la campaña electoral y que, según March y Olsen (1997) y Vergara (1997), conforman el marco de normas y valores que procuran inspirar o moldear la conducta de los miembros de las organizaciones en una lógica de lo adecuado (véase la Tabla x).

Tabla 7 Comparación entre la lógica de lo adecuado emergente en SADER y Bienestar con la del sexenio 2012-2018

Construcciones discursivas sobre valores, principio, rutinas	Lógica de lo adecuado prevaeciente (2012-2018)	Lógica de lo adecuado emergente (2018-2024)
Valores aspiracionales y de legado a nivel del régimen	Alcanzar la modernidad Reformas estructurales Democratizar la productividad Llevar a México a su máximo potencial	Purificar la vida pública Reducir la desigualdad social Separar poder económico y político La Cuarta Transformación
Valores fundamentales para direccionar la administración pública	Mística en el servicio público, gobierno enfocado en resultados e innovador, que rinde cuentas, cercano a la gente y moderno, que optimiza recursos	Gobierno honesto, austero, transparente, sin privilegios, con funcionarios probos Gobierno justo, primero los productores más pobres
Comportamientos no permitidos	No a la intolerancia, ni a la censura (derecho a disentir, cuestionar, no censura), se favorecía el intermediarismo	No mentir, no robar y no traicionar. No al glifosato ni transgénicos para consumo humano. No a intermediarios.
Posibles ambigüedades y contradicciones organizacionales	Fallas en la Cruzada Nacional contra el Hambre, escasa coordinación entre dependencias (SAGARPA, SEDESOL, otras); predominio de visiones productivistas y limitaciones para atender el sector social, mucha gestión para alcanzar resultados, pero pocos resultados Casos velados de corrupción en SAGARPA y SEDESOL	Ciertos discursos y acciones encontradas: posiciones neoliberales vs cuatroteistas al interior de las instituciones (por ejemplo, apoyo al TMEC y prioridad a autosuficiencia alimentaria, apoyo con fertilizante químico y agroecología), visiones productivistas vs visiones sociales. Crítica a la gestión por resultados, pero apego al sistema de evaluación del desempeño. Corrupción en SEGALMEX
Rutinas emergentes en las instituciones ante la nueva acción de gobierno	Creciente implementación centralizada de políticas, aunque se tenía un programa para los estados, elevada participación de actores en gestión de apoyos, mecanismos de otorgamiento complejos que requerían personal (burocracia metodológica) y recursos operativos (combustibles, vehículos, materiales).	Extrema reducción en trabajo cotidiano al instaurar apoyos directos (no necesidad de proyectos, ni revisión, evaluación, etc.). Desconfianza en la burocracia, reducción de personal y áreas, austeridad; programas centralizados y limitada participación de oficinas estatales de SADER, ante presencia creciente de BIENESTAR. Uso de padrones, pagos bancarizados.

Fuente: PND 2018-2024; 2013-2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018; Programa Sectorial de la Función Pública 2020-2024, diversos discursos presidenciales en los sexenios (Peña Nieto y AMLO); las Leyes líneas arriba citadas, múltiples documentos de reglas de operación de programas.

Desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados, existe coincidencia entre los funcionarios, exfuncionarios y especialistas que, un cambio tan drástico en las reglas formales enfocado en la reasignación de recursos entre grupos poblaciones (lo que definitivamente genera pugnas e inconformidades entre ellos), nunca hubiera sido posible sin el convencimiento discursivo y argumentos de carácter moral que incesantemente posicionaba el Presidente en la discusión pública, a través de su conferencia mañanera.

Para los AEE y el Grupo Focal conformado por estos (GFE), este ejercicio llegó a ser casi una misión de evangelización del Presidente y parte de su gobierno, más con fines de crear una base amplia de seguidores y fieles, utilizando los recursos públicos para afianzar su presencia, mientras que, para los AEF y el GFF, es simplemente el reforzamiento de los mensajes de un líder social que decidió desde hace años “dar voz a la población sin voz y esperanza a quien ya no tenía ninguna buena expectativa en su gobierno” (EAF6).

Más allá de estas posturas, comprensiblemente antagónicas, el posicionamiento de los valores y referentes morales es imprescindible para afianzar y legitimar la acción de gobierno. Aunque es evidente que esos mensajes deben guardar consistencia con los hechos y la realidad en el tiempo, y esto ha comenzado a enfrentar contradicciones en la acción gubernamental de apoyo al campo. En la misma Secretaría de Agricultura, en voz de los AEF y en el GFF afín al régimen, ha quedado expuesto que dentro del gobierno hay incluso posiciones ideológicas encontradas respecto a varios temas clave, e incluso, se presenta una situación, que podría denominarse, según el AEF7 una “convivencia necesaria, pero arriesgada, entre visiones neoliberales que todavía demandan sus espacios por la influencia del sector empresarial, y las visiones más alineadas al actual régimen”.

Desde nuestra postura, compartida en su mayoría por el GFC, queda el gran reto para el resto del sexenio y a futuro, acomodar esas posiciones y valores en su justa dimensión dentro de los referentes aspiracionales más elevados del actual Gobierno. En una siguiente etapa, después de haber iniciado la reorientación de los presupuestos y la priorización de los campesinos y productores de menores recursos en la agenda pública y gubernamental, así como en las políticas y programas, logrando con ello una importante compensación social para quienes prácticamente habían estado fuera del radar del gobierno, será necesario valorar con mayor rigor técnico las condiciones, entorno y la efectividad de los instrumentos utilizados por el actual gobierno en apoyo de esta población prioritaria.

De la misma manera, lo peor que podría ocurrir a un proyecto de gobierno cimentado en discursos anti-corrupción y dispendio, sería permitir casos como el de SEGALMEX que resultan totalmente contradictorios.

4.3.3 El nuevo marco de referencia cultural en las organizaciones sociales rurales

Como indican Powell y DiMaggio (1999) y Romero (1999), las instituciones, en el caso de las organizaciones, son resultado de sus propios procesos de aprendizaje; por lo tanto, el cambio es endógeno y lento. Cuando hay rupturas abruptas en el entorno (político, en este caso) también se generan influencias externas que requieren de adaptaciones en sus marcos de actuación y referencia.

Una influencia determinante y un cambio radical en las reglas formales en la acción gubernamental actual ha sido la eliminación de agentes intermediarios en el otorgamiento de apoyos al campo (Presidencia de la República 2019b, 2020a, 2020b, 2022; SADER, 2020b; Secretaría de Bienestar, 2020a), con lo que se prescindió tanto de la numerosa participación legal y deliberada de actores, instituciones y organizaciones en la ejecución de programas, como de la intervención tácita, entendida, tolerada y, a veces, abusiva de múltiples organizaciones campesinas, empresariales, despachos de técnicos, proveedores de bienes, entre otros.

El gobierno argumenta que este cambio se debe a que había corrupción, influyentismo, sobornos (mordidas) y un uso político electoral del dinero público de los programas sociales (Presidencia de la República, 2019b, 2020a, 2020b). De acuerdo con un reporte de Mexicanos contra la Corrupción (2020), en el último trienio del presidente Peña Nieto se duplicaron los apoyos millonarios a siete organizaciones campesinas, que fueron consideradas por el mismo gobierno como “principales gestoras”.

Ante esta situación, las organizaciones campesinas, muchas de las cuales apoyaron electoralmente al actual presidente, han aceptado las nuevas reglas del juego e incluso han dejado de utilizar mecanismos de presión como marchas, mítines, tomas de instalaciones, que eran comunes en sexenios previos para lograr negociaciones de recursos a nombre de sus representados.

Desde que se conoció el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 en el período de transición, que ya incluía las prioridades del nuevo gobierno y, por ende, la

desaparición de programas (SHCP, 2018b), entre los que figuraban algunos en que participaban organizaciones como gestoras (FAO y SRA, 2011; FAO y SEDATU, 2014), estas intentaron inconformarse mediante comunicados y algunas movilizaciones. Sin embargo, su inconformidad no trascendió porque seguramente el gobierno cuenta con los registros de todos los apoyos que han recibido con anterioridad; además, este tipo de asociaciones no gozan socialmente de la mejor reputación.

Era del dominio público que, en conjunto con los técnicos pagados por dichos programas, se llegaban a establecer cuotas sobre los apoyos otorgados a los productores. Esta práctica fue tan común que se convirtió en una “institución informal” en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Desarrollo Social, Nacional Financiera, entre otras, en las que existían programas específicos para negociar los apoyos con las organizaciones.

Sin pretender generalizar, había una relación a conveniencia entre las organizaciones campesinas y el gobierno, cuando muchas veces estas no han representado los intereses de los productores y sus prácticas y comportamientos han dejado que desear. De ahí su oposición a los cambios, ya que sus fuentes de recursos se afectarían de modo directo. Asimismo, muchos miembros de las organizaciones conocían este proceder de sus representantes, pero también se beneficiaban, de cierto modo, por esa forma de juego; en realidad, quienes más ganaban eran los líderes de las organizaciones. Muchas organizaciones campesinas han estado sujetas históricamente a relaciones de tipo clientelar corporativo.

No obstante, es importante que en el futuro se recupere el fortalecimiento del capital social en el campo y la consolidación de efectivas organizaciones de productores y comunidades agrarias, como se está pretendiendo, de alguna manera, con el Programa Sembrando Vida, ya que los problemas complejos y las reducidas escalas productivas y comerciales de los productores hacen imprescindible la actuación colectiva. Como establece Stone (2022), las mejores políticas públicas son aquellas que se enfocan en la comunidad, que es donde emergen los problemas públicos, pero también los recursos e intereses comunes.

Desde la perspectiva de los informantes clave, en especial de los AEF y su grupo focal GFE, para el actual gobierno era determinante poner un alto y ordenar la relación “un tanto amafiada, entre múltiples actores sociales que decían representar a la gente, y terminaban utilizándola para conseguir sus prebendas” (AEF7). Ante esta aseveración, desde la postura

de los AEE y AEC, si bien reconocen que había vicios y malas prácticas, consideran que con la llegada de este gobierno fue muy común asumir estas generalizaciones, sin salvamento, de situaciones y casos en los que organizaciones sociales y de la sociedad civil hacían importantes contribuciones al desarrollo del campo.

Desde nuestra postura, y con base en otras evidencias antes comentadas, se encontraban ambas situaciones, pero sí desde la política pública y los programas la situación ya era un tanto insostenible, porque estas organizaciones o actores sociales (organizaciones gremiales, campesinas, de productores, civiles, ONG, despachos, entre otros), muchos de ellos surgidos de procesos genuinos que buscaban la participación de la sociedad, comenzaron a tergiversar el sentido y la intencionalidad de los programas, a fin de lograr cierto privilegio en el acceso a los recursos públicos, lo que, en definitiva, terminaba por ser una captura de dichos recursos, pero principalmente por representaciones de esas entidades organizativas o actores clave como técnicos.

Ante todo, esto, y el drástico cambio político, podría considerarse, desde nuestra postura –y en coincidencia con los AEF y su grupo focal–, que la canalización de apoyo directo fue una acertada decisión al prescindir de estos actores sociales o civiles organizados que en cierto modo intermediaban entre el productor y gobierno, sumando poco valor y, a veces participando de manera abusiva en la obtención de recursos.

Era evidente –como también lo sostienen los AEC y su grupo focal–, que este tipo de vicios cometidos por algunos actores, y conocidos y permitidos por muchos otros, provocaron un debilitamiento institucional, en el que era de sobra conocido a nivel sectorial, la manera poco transparente en que se operaban las políticas, lo que provocaba una pérdida de la confianza de las personas, y especialmente de los productores, en las autoridades. En ese sentido, era necesario cambiar de manera abrupta el marco de referencia que creaban los incentivos y restricciones a las organizaciones sociales, para que comenzarán a ajustar sus valores culturales, sus costumbres y formas de actuación, creadas en mucho desde el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el que se comenzó a pervertir la relación con el gobierno, avanzando más hacia una cooptación de estas organizaciones para respaldar aquel régimen político.

No obstante, también se debe reconocer y recuperar lo positivo de esta situación, pues como argumentan los AEE y AEC –junto con sus grupos focales–, con el cambio institucional

desde esta óptica sociológica, los efectos que se han tenido han sido notorios al eliminar a prácticamente de la jugada a todos los actores organizados que acompañaban las políticas. Desapareció prácticamente la presencia y la participación de las organizaciones campesinas, los despachos de técnicos y mucho del dispositivo de técnicos que –con su fallas- asesoraban a los productores²¹, así como otras ONG e incluso universidades e instancias de investigación. Obviamente en la lógica actual de apoyos directos esta constelación de actores no es tan necesaria.

Sobre esta situación –en coincidencia con los AEC y su grupo focal- habrá que estudiar con mayor detenimiento los efectos o externalidades que se generaron en este conglomerado de actores, que aun con su participación cuestionable –y quizá de poco impacto-, jugaba o podría jugar a futuro un rol estratégico en el desarrollo del campo.

Todos estos actores son necesarios, obviamente con nuevas reglas del juego y valores, pero también con principios, costumbres y formas de trabajo renovadas producto de una reflexión y análisis interno de los mismos, porque lo que se les llega a cuestionar, según AEF y su grupo focal, es que desempeñaban su función mucho en atención a incentivos que quizá eran perversos, pero promovidos desde el gobierno.

Así, buena parte de las organizaciones campesinas, en lugar de representar, gestionar y promover el desarrollo de sus agremiados, se centraban más en la negociación, gestión y “bajada” de recursos, en donde también ellas recibían ciertas compensaciones permitidas y no permitidas. Es decir, su marco de principios, valores y conductas interno se movía más por intereses de gestión cuestionable, que por promover un desarrollo genuino de sus agremiados. Situación similar sucedía con los marcos de referencia de desempeño interno de otros actores organizativos.

Aunque también, hay evidencia en lo que va de este sexenio, que cuando cambian las reglas o incentivos desde el entorno (en este caso desde las políticas), los comportamientos de los actores pueden ser totalmente distintos y alinearse a los intereses y valores de la

²¹ Se estimaba que en sexenios previos a través de los programas de apoyo al campo se contrataban más de 30 mil técnicos que apoyaban a los productores en aspectos técnico productivos, gestiones, organización y otros temas. En la actualidad, sólo se recuperó la figura de técnico para los programas Sembrando Vida (alrededor de 5,500, y en una vertiente de apoyo del PPB de la SADER con una contratación aproximada de 1,000 técnicos. Asimismo, anteriormente se contrataban, con recursos de los programas, despachos técnicos o agencias de desarrollo. Tan sólo el Proyecto de Seguridad Alimentaria, contempló en el sexenio previo cerca de 300 despachos.

intervención gubernamental general, como es el caso —ejemplifican los AEF y su grupo focal— de los técnicos contratados actualmente por Sembrando Vida y el PPB, ya que muchos de ellos son los que participaban en los anteriores programas de gobierno. Sin embargo, sostienen, al parecer su comportamiento, conductas y desempeño en la actualidad es más efectivo y menos cuestionable y más transparente, lo que en parte se debe a que están más controlados por el gobierno y tienen también mejores condiciones laborales.

Más allá de todo esto, lo que sí debe asentarse, concordando con los tres tipos de informantes clave, AEF, AEE y AEC, es que se requiere recuperar por algún mecanismo a pensarse a futuro, la participación inteligente de ciertos actores organizados, sociales, civiles y técnicos —así sean independientes—, para potenciar acciones más planeadas de carácter comunitario o regional, sustentables, basadas en información clave e innovación y tecnología, en iniciativas colectivas y organizadas, es decir, que nunca podrán ser impulsadas con sólo apoyos directos en efectivo o especie, como lo contempla la actual política pública de apoyo al campo. Sembrando Vida, quizá escapa a esta última crítica y tiene más potencial para avanzar en el planteamiento propuesto, pero requiere fortalecerse y establecer alianzas con más actores más allá de los gubernamentales para potenciar su acción.

Todo esto últimamente descrito, no es que sea aplicable para otros sectores o grupos de productores de mayor escala, la misma economía campesina o productores de menor escala, requieren de un entorno y acompañamiento más articulado e integral que les ayude a superar los complejos y numerosos obstáculos, en los que, si bien las ayudas económicas apoyan, resultan insuficientes para poder consolidar su producción, la autosuficiencia alimentaria, y más aún, el superar su situación de pobreza.

4.3.4 La naturaleza y el origen del cambio institucional y discusión de resultados

Como hemos visto, guiados por los autores del NI (North, 2014; March y Olsen, 1997; Powell y DiMaggio, 1999; Peters, 2003), el cambio institucional ocurre regularmente de manera incremental y paulatina. Son los mismos actores influidos por las instituciones los que tratan de cambiarlas o adaptarse a ellas; sin embargo, en el caso analizado en este capítulo ha sucedido lo contrario: el cambio institucional ha sido abrupto, impuesto desde el gobierno —que, además, ha contado con un amplio respaldo social— y ha trastocado una relativa regularidad y una estabilidad institucionales sostenidas durante los últimos 35 años que, de

acuerdo con la narrativa oficial, diversos autores citados en este texto e informantes clave, habían cimentado un régimen de privilegios, corrupción y de grandes desigualdades e injusticias sociales.

En esos 35 años mencionados, más lo acontecido en este sexenio, refleja, como define North (2014), que el cambio institucional revela el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo. México pasó por un periodo de regularidad institucional bajo el modelo económico neoliberal, que generó incentivos positivos y amplios beneficios para determinados sectores y actores económicos –incluyendo un vigoroso sector exportador en el agro–, pero acentuó, por otro lado, la severa desigualdad social y pobreza –más profundizada y extendida en el campo–, que fue el germen de una creciente inconformidad y hartazgo social, que terminó por colapsar la estabilidad institucional en 2018, y dio paso al inicio de un gobierno diametralmente opuesto a los que había antes.

Ante tal panorama, el gobierno actual emprendió un proceso de reformas — algunas controvertidas y otras cuestionables— dirigidas a la producción de un nuevo orden político, económico y social, a través de cambios en ordenamientos constitucionales, legales y programático-presupuestales. En especial, cabe destacar la reorientación del gasto público hacia políticas y programas de apoyos directos y de amplia cobertura que han priorizado a la población más vulnerable y de bajos recursos, así como a las regiones más marginadas. Todo ello lo hemos consignado para ubicar en dónde se han producido modificaciones institucionales.

Esa reorientación del gasto público y la presencia de subsidios o apoyos a los productores pequeños, de acuerdo con North (2014), altera los precios relativos de determinados productos (eleva los precios de venta) o insumos (los hace más baratos) y eso genera incentivos para determinados tipos de productores y cultivos, concretándose así el cambio institucional.

En el ámbito de nuestro interés, el campo, el cambio en la acción gubernamental no ha implicado modificaciones o reformas constitucionales. Respecto a las leyes o decretos, se han modificado sólo aquellos vinculados a la prohibición gradual del glifosato y el maíz transgénico, lo que, sin embargo, ha dado lugar a un amplio debate por las implicaciones para la agricultura comercial y la ganadería (el caso del maíz).

Donde es notable la intervención gubernamental es en las políticas y los programas en la materia. En estos el cambio ha sido radical, ya que todos los incentivos (presupuesto) se han destinado prácticamente a los pequeños productores, lo cual podría considerarse acertado en virtud de la prevalencia de la pobreza en el sector, la limitada atención que recibieron de gobiernos anteriores y la orientación social de la política general.

Sin embargo, con la salvedad un tanto del Programa Sembrando Vida, el resto de los instrumentos enfocados en los pequeños productores (como el PPB y el Programa Fertilizantes), si bien pueden resultar relevantes sobre todo para los campesinos de menor escala, resultan insuficientes dada la complejidad de ese tipo de economía campesina y lo acotado de la intervención para incidir en la superación de la pobreza de manera sostenible.

Como se ha consignado líneas arriba, el gran cambio ha sido el compensar, más desde una visión social, a amplios y numerosos estratos de campesinos y productores de menor escala, la no recepción en sexenios previos de ciertos apoyos gubernamentales, pero sin que exista un filtro técnico riguroso sobre la viabilidad y necesidad técnica de dichos apoyos. Muchos campesinos o productores de este perfil, en la práctica, ya ni tienen relación alguna con el campo o tienen una dependencia en cuanto a su ingreso mínimo. Lo que de repente es destacado por los críticos del gobierno como una situación de desaseo en la asignación de recursos; esto se presenta sobre todo en los programas de Fertilizantes y el PPB (INCA Rural, 2022; INCA Rural, 2024).

Por otro lado, se ha quedado al margen de la política un sector de productores de mediana escala con potencial productivo enfocado en cultivos comerciales, que hace frente a múltiples limitaciones y es generador de empleo y de encadenamientos regionales. También desapareció la mayoría de los apoyos para los grandes productores agrícolas, a quienes les afecta los temas del glifosato y los transgénicos. El beneficio gubernamental para estos quizá se derive de los programas sanitarios y del fortalecimiento del TMEC.

Los apoyos directos aseguran que los recursos lleguen a los pequeños productores; sin embargo —salvo el Programa Sembrando Vida²², que es un Programa integral—, se

²² Este Programa contempla una intervención integral en productores de bajos ingresos, en la que, además de otorgar un apoyo directo (en 2023, de 6,000 pesos mensuales a cada beneficiario, condicionados a que trabajen 2.5 hectáreas con milpa y sistemas de plantaciones diversas —frutales y maderables—), se despliega todo un dispositivo para promover la organización y el desarrollo de capacidades de los beneficiarios al interior de los núcleos agrarios, el ahorro, la protección de los ecosistemas y la producción agroecológica.

prescinde de otro tipo de acciones que generan bienes públicos o de uso colectivo y que, bien gestionados, son fundamentales para el logro de economías de escala, tales como la asesoría técnica, la promoción de organización económica, la innovación tecnológica, las obras de conservación de suelos y agua, la infraestructura de acopio colectiva y el acceso a mercados, a favor de importantes capas de productores de diverso grado de desarrollo (se incluyen, además, a los pequeños productores en mediana escala). Las mejores políticas públicas — que, por definición, buscan atender problemas públicos que afectan a grupos o colectividades— siempre serán aquellas que se desarrollan en comunidad y que buscan el beneficio colectivo (Stone, 2022). Para ello, el Programa Sembrando Vida es un buen ejemplo de las actuales políticas de apoyo al campo que tienen este enfoque, en el que se advierten resultados e impactos potentes.

No se trata de repetir los errores del pasado, pero sí de recuperar, bajo nuevas reglas, ciertas iniciativas basadas más en la planeación territorial y en la acción colectiva —como ocurre, de cierta forma, en el Programa Sembrando Vida en el caso de los pequeños productores—, que resultan fundamentales para los pequeños y medianos productores de productos diversos, más allá de los cultivos básicos.

En cuanto a las entidades gubernamentales, es comprensible la importancia concedida a la Secretaría de Bienestar, por atender a los campesinos más pobres. No obstante, es fundamental el trabajo coordinado y la armonización de visiones entre esta y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, que cuenta con una experiencia técnico-productiva más extensa; además, para la consolidación de un solo marco de valores institucionales en función de la emergente lógica de lo adecuado de este gobierno. La corrupción en Seguridad Alimentaria Mexicana es un caso que se debe esclarecer con la máxima pulcritud y castigarse con todo el peso de la ley; de no hacerlo, se iría en contra de los valores de honestidad y probidad que se pretenden instaurar en esta lógica de lo adecuado. Recuérdense además que las reglas informales son más difíciles de cambiar, ya que proceden y se enraízan en el ámbito de las costumbres y tradiciones.

Sobre el cambio institucional analizado desde la vertiente del NI, se recupera el método propuesto por March y Olsen denominado cesto o bote de basura. Este presupone que las organizaciones como la SADER y Bienestar cuentan con un acervo de respuestas y

soluciones, considerando que a menudo tienen ya respuestas alineadas a las rutinas que, además, están alineadas a los valores de la entidad organizacional.

Sin embargo, dado lo abrupto del cambio con origen en la disrupción política, las mismas organizaciones de gobierno se vieron fuertemente afectadas en su estructura, encargo y funcionalidad. La SADER, por su larga experiencia en la atención de los temas del campo, cuenta con un rico acervo de respuestas y soluciones a múltiples problemas sectoriales, aunque estas han sido creadas, recicladas y utilizadas en contextos y situaciones muy distintas, en otra lógica de lo adecuado, con valores declarados de eficiencia, rentabilidad y competitividad y, rutinas organizacionales determinadas por la participación activa de la burocracia en múltiples procesos de captación, revisión y selección de solicitudes de apoyo para realizar una asignación meritocrática de los recursos.

En ese sentido, dada la magnitud y lo radical del cambio, el reciclaje de soluciones no ha sido siempre una opción con la llegada de este gobierno, porque también se cambiaron los problemas, al corresponder estos a poblaciones muy distintas, con otros retos muy diferentes (campesinos de bajos ingresos *vs* agricultura comercial de sexenios previos). Aunque, debe aclararse que salvo Sembrando Vida que sí ha implicado el diseño de soluciones significativamente diferentes y contrastantes a las de políticas previas, las de los programas de la SADER han seguido otras similares a las del pasado, y algunas incluso son las mismas del pasado, como los apoyos directos del PPB y el apoyo en especie del Programa de Fertilizantes, aunque con una cobertura muy diferente, otra focalización y dinámicas operativas distintas.

Para el caso del PSV, si bien el área encargada del diseño y la implementación, ya existía dentro de la Secretaría del Bienestar –antes SEDESOL– su acervo o cesto de soluciones era mucho más acotado en estos temas rurales, y menos aún en los que demandaba el PSV, por lo que fue la conformación de un nuevo equipo al interior de esa área el que contaba con múltiples soluciones a los complejos problemas que pretende atender el PSV. Aunque siendo más críticos, esas soluciones se generaron desde diversos espacios, instancias y programas vinculados con la Secretaría de Agricultura, en programas como lo que fue el PESA, pues un número importante de técnicos de aquel Programa, forman parte de la estructura directiva y operativa.

Para Vergara (1997), también el cambio en las instituciones ocurre de manera paulatina a lo largo del tiempo, aunque las instituciones siempre van cambiando; ubica el origen del cambio en el ambiente y dado que este es más cambiante que las rutinas organizacionales, por tanto, las organizaciones se tienen que ir adaptando. Si esto se traslada a la SADER y Bienestar, se tiene que la primera iba cambiando en función del cambio que le imprimía en cada sexenio el encargo político y las políticas, teniendo en los últimos años cierta regularidad y estabilidad. Y a partir de 2018, se da el cambio más fuerte en su encargo y en las políticas, derivado de un entorno o ambiente político distinto, que además tuvo efectos también en la modificación de las tan arraigadas rutinas organizacionales de esa Secretaría.

En Bienestar, realmente ha sido con el PSV que se ha conformado un área específica, lo que, además, se debe al impulso político que desde el ambiente o entorno político ha concedido el Presidente a esta Secretaría y tema, creándose en esta área vinculada al PSV, nuevas y propias rutinas institucionales, en este caso sí, afines y pertinentes a las dinámicas de implementación. Además, cuando hablamos de esta área, nos referimos a cerca de 6,000 profesionales que, desde la CDMX hasta todos los ejidos y comunidades, cumplen sus tareas diarias para hacer llegar los instrumentos de apoyo a los beneficiarios.

Por otro lado, desde el ámbito de las organizaciones sociales o del NI sociológico, como se consignó en el capítulo I del marco teórico, el cambio institucional se produce por la institucionalización, aumentando esta cuando se suman más roles y características a la organización, o, por la desinstitucionalización. También puede haber cambio institucional derivado de cambios en el entorno. E incluso, en lugar de cambiar en su interior, las organizaciones pueden incidir o modificar su entorno. Desde esta óptica, lo que está ocurriendo en las organizaciones sociales, es un proceso de desinstitucionalización de prácticas y conductas indebidas que debían desaprenderse, para cambiarse por un nuevo marco de referencia de comportamientos más afines y con nuevos roles, asociados a la nueva relación entre gobierno y dichas organizaciones.

Todo esto como producto, efectivamente, de cambios en el entorno político, cuyo poder se ha sobrepuesto incluso a la capacidad que anteriormente tenían y usaban las organizaciones para modificar y hacer el entorno afín y favorable a sus intereses. Esto último, en este gobierno ha quedado en pausa, ante la neutralización de la participación de los actores

organizados en el diseño e implementación de políticas, que se hizo, en mucho, para eliminar los intermediarios.

Esto porque como ya se dijo, buena parte de las organizaciones campesinas y demás actores que intermediaban en la implementación de programas en años previos normalizaron e institucionalizaron un conjunto de prácticas inadecuadas que se convirtieron en parte de la cultura de los productores, pero, con la llegada del actual gobierno, ya no fueron toleradas, por lo que se excluyó a los actores intermediarios.

Autores como Dussauge-Laguna (2022) consideran que la gestión del gobierno actual, calificada como populista, tiene efectos negativos en la institucionalidad –la existente desde sexenios previos, se deduce–. Cuestionan, además, las insuficiencias en la formación, el diseño, la implementación y la evaluación de sus políticas al limitar el involucramiento de otros actores distintos al gobierno, al concebir o eliminar políticas, programas, instituciones con escaso sustento técnico y evidencia y al generar riesgos de paternalismo y clientelismo en la población atendida. Todas estas críticas son aceptables en una situación de análisis estático y en un escenario del “deber ser”. Sin embargo, estas críticas se relativizan al estudiar la situación precedente (un sexenio previo, al menos), como se procura hacer en este trabajo, en la que las políticas estaban fuertemente capturadas por grupos de interés, operaban con ciertas deficiencias y, asimismo, eran altamente regresivas (Macías et al., 2020).

Aunque concediendo, por el otro lado, razón a esta crítica, desde nuestra postura, es necesario revisar el alcance de la intervención (tipos de apoyo) y las condiciones prevalecientes en la población prioritaria de las actuales políticas de apoyo al campo, porque –salvo los apoyos de Sembrando Vida- los demás resultan insuficientes para atender de manera efectiva el conjunto de obstáculos y la dinámica que enfrenta la economía campesina, más aún, para superar la pobreza de manera sostenible.

Es decir, son apoyos directos, en efectivo y en especie que en lo general dotan de ciertos recursos a los campesinos más pobres, y que, si bien resultan a menudo pertinentes para los productores más pequeños, en lo general son insuficientes para atender la compleja problemática de la economía campesina de pequeña escala. Asimismo, la masificación de los apoyos a los campesinos, con objetivos más de compensación, podrían interpretarse más como apoyos de carácter populista, sin asegurar objetivos productivos y alimentarios.

Por otro lado, un reto adicional para las actuales políticas y programas de apoyo al campo, como se ha mencionado, es lograr la coordinación y, en especial, la integración de las políticas reconociendo que en México existe un “histórico problema de falta de coordinación intersecretarial” (Cardozo, 2023, p. 438) y que la integración de políticas es un proceso complejo de carácter político — politizado, a la vez—, influido por los diversos actores tanto en el diseño como en la operación (Cejudo y Trein, 2023). Como se anotó, en las organizaciones gubernamentales existen grupos de funcionarios y operadores más afines al régimen y con la confianza presidencial (como en el caso de la Secretaría de Bienestar) que otros. A menudo, esto limita esa coordinación e integración efectivas entre políticas por ciertas diferencias en visiones.

En este contexto, como cierre, es posible diferenciar dos patrones de comportamiento institucional suficientemente opuestos entre el actual gobierno y los sexenios previos. Ahora se priorizan a los pequeños productores, las regiones pobres y los cultivos básicos con fines de autosuficiencia alimentaria; se apoya de forma directa a productores con pocos programas pero de gran cobertura; se ha dado mucho mayor protagonismo a la Secretaría de Bienestar que a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; los programas operan de manera muy centralizada y la burocracia participa poco; las organizaciones campesinas han dejado de intervenir en las políticas y en la captura de recursos. Antes se daba prioridad a productores con potencial productivo y competitivo (medianos y grandes) ubicados principalmente en el centro-norte del país, en busca de la rentabilidad y la conquista de mercados, dedicados, en su mayoría, a cultivos rentables como hortalizas y frutas, con proyectos de alto valor que implicaban la existencia de múltiples intermediarios para su formulación, revisión, aprobación y apoyo a la ejecución. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (o su equivalente) era una institución fuerte, con una burocracia muy activa y un abanico amplio de programas que, en algunos casos, incluían en la operación a los gobiernos estatales; las organizaciones campesinas negociaban apoyos directos con el gobierno en una relación de limitada transparencia.

4.4 Reflexión final

La alta regresividad en los apoyos del gobierno al campo, la captura de ciertos beneficios por determinados grupos y actores, la baja calidad del gasto de ciertos programas,

más los casos velados y al parecer reiterados de corrupción, ayudan a concluir que el cambio en las reglas del juego experimentado a partir de 2018 era más que necesario y urgente, para poder remover esas distorsiones y malas prácticas en la acción pública.

También, se puede concluir que las nuevas instituciones, en su sentido amplio, pretenden subsanar parte de esas problemáticas al poner en la actualidad en el centro a los productores más pequeños (y disminuir así la regresividad), al eliminar a los intermediarios (y reducir la captura), al operar las políticas a través de los apoyos directos (mejorar la calidad del gasto) y al promover nuevos valores dentro de las estructuras de gobierno como la honestidad, la austeridad y la probidad. Sin embargo, eso si bien corrige la regresividad y reorienta recursos, y disminuye la captura, no asegura que la nueva intervención asegure realmente la atención efectiva de la problemática de esos pequeños productores, que de por sí, es muy compleja. Por lo analizado antes, y con excepción un tanto del Programa Sembrando Vida, los otros programas de apoyo (PPB y Fertilizantes), otorgan apoyos muy acotados (dinero y fertilizantes) para realmente lograr la autosuficiencia alimentaria y la superación de la pobreza.

Además, la intervención actual del gobierno en el campo ha dejado vacíos y desatendido temas que podrían ser estratégicos para un desarrollo más integral y equilibrado del campo, como, por ejemplo, la inversión en bienes públicos y acciones y obras de carácter colectivo.

No se trata de reciclar el pasado, pero sí, el próximo gobierno federal podría complementar la actual estrategia de compensación social con una vertiente de fortalecimiento organizativo con enfoque territorial centrada en medianos productores.

En este trabajo se ha probado la relevancia que tienen los enfoques del NI, y el concepto amplio de institución para entender realidades complejas. Sin embargo, este estudio no logró profundizar sobre las implicaciones o efectos que han tenido estas instituciones en el nuevo arreglo.

Capítulo V. Diseño de políticas y del Programa Sembrando Vida

En este capítulo se presenta la segunda parte de los resultados de la investigación relacionados con el análisis del diseño del Programa Sembrando Vida, en el contexto del cambio institucional expuesto en la sección previa, y considerando el planteamiento teórico de la dimensión política de las políticas públicas de Stone (2022).

Así, se realizó primeramente un breve análisis del diseño del PSV desde el enfoque racional, que permite valorar en qué medida su arquitectura está sustentada en evidencia, datos y conocimiento técnico, y alineada a los pasos estandarizados que sigue el diseño de una política.

Después, se analizó el diseño del Programa desde el enfoque teórico propuesto por Stone (2022), para lo cual lo primero que se indagó fue en qué medida el PSV contempla y adopta el concepto de comunidad en sus definiciones e intencionalidades, en especial, mediante conceptos equivalentes a los de Stone, como son los ejidos y comunidades agrarias, que constituyen la unidad territorial contemplada en la dinámica operativa como el espacio en el que se difunde y promueve el Programa, se seleccionan los beneficiarios o sujetos de derecho y, se prevé la conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC). Estas CAC se les considera la piedra angular para el alcance de los objetivos asociados a la organización comunitaria y el fortalecimiento del tejido social.

En torno a estas figuras se estudian las determinaciones y su idoneidad, con relación a su conformación y funciones, objetivos asignados, reglamentación y gobernanza, desde un análisis basado en los lineamientos normativos del “deber ser” o contemplaciones previstas.

Se examina también, de acuerdo con lo planteado por Stone (2022), cómo el Programa Sembrando Vida define y precisa sus “objetivos” o, en palabras alineadas con la autora, las grandes aspiraciones, anhelos o valores duraderos que ha establecido en sus documentos normativos o fijado en los discursos reiterados de las autoridades calificadas para posicionar la intencionalidad del Programa. En lo particular, se investiga sobre las definiciones previstas en la política de bienestar, que es en la que se inserta el PSV, y en la normatividad específica del Programa, así como en ciertos referentes discursivos del Presidente, Secretarías del Bienestar, Subsecretario y Directores Generales vinculados con el

PSV, para identificar y entender lo que pareciera son las grandes aspiraciones y anhelos buscados por el actual gobierno, con relación al bienestar de la población, la justicia social y la equidad e igualdad.

De modo similar al análisis de los objetivos, se realizó la revisión y examen de las determinaciones existentes sobre lo que el PSV considera que son los “problemas” públicos que ha decidido atender, pero vistos desde otra perspectiva más multifacética que incluye definiciones desde el campo discursivo, simbólico y retórico, desde la construcción de historias y relatos y, desde la posición de los intereses afectados, pero siempre más allá del análisis meramente técnico de causas y efectos del problema y de evidencia expuesta en datos y hechos.

Por último, en esta valoración del diseño desde la teoría de Stone, se encuentra una deliberación acerca de cómo el PSV contempla y propone en sus declaraciones e intenciones, escritas y discursivas, las “soluciones” a los problemas antes identificados. Para esto se ubican y analizan exhaustivamente las equivalencias de las soluciones contempladas por el PSV basados en los conceptos de Stone. Es decir, se identifican los incentivos con los que cuenta el Programa (como el apoyo en efectivo; en asesoría, capacitación y organización, a través de los técnicos y, en especie, para activar el vivero y la biofábrica, entre otros) para impulsar, motivar, y fortalecer, por un lado, la producción de alimentos con sistemas agroforestales y la organización entre beneficiarios y con la comunidad y, por otro, para desincentivar determinados comportamientos o acciones, como el uso de agroquímicos y la roza tumba quema.

Del mismo modo, se detectan y estudian otras medidas definidas en el diseño del PSV, como parte de las “soluciones” a los problemas públicos de pobreza y degradación ambiental, que son los que dan sustento a la creación del Programa. Entre estos mecanismos se encuentran, además de los incentivos, las reglas u ordenamientos normativos o legales, la información persuasiva (basada en hechos y datos), la visibilidad y cumplimiento de ciertos derechos y determinadas acciones de poder.

5.1 Contexto preliminar

El planteamiento teórico de Stone nos empuja permanentemente a reconocer e introducir la variable política en la confección e implementación de políticas, como un abordaje alternativo y complementario al enfoque racional que ha prevalecido en la disciplina de las políticas públicas desde el origen, privilegiando la técnica, la evidencia y el conocimiento, y que en los últimos años, ha sido la base del modelo de gestión pública por resultados y, de su sistema de evaluación del desempeño, adoptado –y todavía vigente- en la Administración Pública Federal.

De ese modo, en este capítulo nos hemos percatado que, ante la fuerte ruptura en el sistema político mexicano en 2018, además en un contexto democrático, la racionalidad predominante en las decisiones de política y de gestión pública vigentes, si bien se ha fundamentado en diseños técnicos basados en cierto conocimiento y evidencia, en la práctica su argumentación, intencionalidad y alcances se han visto sumamente influidos por la dimensión política, pues tan sólo la llegada y conquista del poder de las autoridades actuales que diseñan esas políticas, ha sido resultado de una larga e intensa lucha político electoral, en la que parecía imposible el arribo al poder de un proyecto calificado como de izquierda.

A diferencia de sexenios pasados, en los que los cambios de gobernantes eran procesos relativamente estables y sin mayores sobresaltos, esta condición de rejuego político, condujo a que toda la acción de gobierno y las políticas, así como su gestión, buscaran diferenciarse de las preexistentes, tanto en el fondo (contenido) como en la forma en que se diseñaban y formulaban dichas políticas.

Para el actual gobierno, las políticas deben surgir más de la atención genuina a demandas sentidas por la población, a través de respuestas concretas, palpables y directas que se reflejen en un impacto positivo y rápido para la gente, y no tanto –como ocurría de rigurosos ejercicios tecnocráticos guiados por especialistas –que además ya habían demostrado que aun con esa condición de rigor técnico, ciertas políticas como algunas de apoyo al campo, terminaban siendo regresivas, capturadas y a menudo objeto de corrupción–, y muchos de los diseños de programas, impecables técnicamente, resultaban siendo simulados en la implementación.

Al visibilizar la dimensión política en las políticas y programas, desde el diseño se estaba priorizando esa variable vinculada más con los rejuegos y pugnas en torno al poder en

la confección de la acción de gobierno, que buscaba regular y poner cierto orden para recuperar la confianza de la población en sus autoridades y en el acceso a los recursos públicos, especialmente por los grupos poblacionales que tradicionalmente han jugado con desventaja en ese acceso. Esto, además, después de que en el último sexenio (Presidente Enrique Peña Nieto) se había medrado fuertemente de los presupuestos públicos por grupos con ventaja, en un gobierno que se preciaba de moderno y altamente competente (tecnocracia) para una conducción de sus políticas con los mejores estándares internacionales.

Todo esto ha significado un parteaguas en la fase de diseño de políticas y programas presupuestarios antes y después de 2018. De 2018 en adelante, se modificaron los tiempos en que se diseñaban tradicionalmente las políticas, cambiaron ciertos procesos, formas y métodos de confección de las políticas y, sobre todo, en sus diseños, más que contar con lógicas internas consistentes, lo que se ha buscado es disponer de diseños simples, que contemplen instrumentos de apoyo sencillos (apoyos directos en efectivo o especie), pero que impliquen la entrega y distribución del mayor beneficio a la gente.

Este capítulo se fundamentó en las definiciones, declaraciones o intencionalidades establecidas y determinadas en los documentos oficiales que sustentan la elaboración del Programa (en especial las reglas de operación anuales y demás lineamientos y manuales), desde el ámbito del “deber ser”. Así como también de expresiones, discursos y mensajes externados por diversos actores relacionados con el Programa.

Por tanto, el capítulo ha sido producto de una exhaustiva revisión, análisis e interpretación de documentos, de consulta a informantes calificados tanto de visión global y nacional, como del aparato operativo del Programa en sus diversos niveles de acción territorial (en el regional a nivel país, estatal y regional a nivel estado y en el ámbito comunitario), a través de entrevistas, grupos focales y un cuestionario con preguntas cerradas, además de observación directa que pudo hacerse en comunidades, viveros, biofábricas y parcelas de campesinos beneficiarios del PSV.

Desde la perspectiva metodológica, este análisis del diseño del PSV, asimismo, sirvió para probar un nuevo enfoque teórico que no es común en investigación sobre el diseño de políticas, por la predominancia en este tema del enfoque racional. Pero, además, se pudo

contrastar en cierta medida los resultados del análisis del diseño con el enfoque racional contra los resultados del modelo de la *Polis* o de la dimensión política.

Al cierre del capítulo, se reflexiona sobre las bondades, limitaciones y retos de ambos enfoques, adelantándose desde ahora y, en línea con Stone y Cejudo (2022), que los dos planteamientos teóricos son necesarios para entender la complejidad que subyace en el diseño de las políticas y programas, aunque en contextos gubernamentales influidos por fuertes cambios políticos y en la correlación de fuerzas dentro del poder público, es imprescindible entender las políticas dando énfasis a la dimensión política.

Es decir, diseñar y analizar las políticas es un ejercicio que requiere de técnica y conocimiento experto, pero también de entender la complejidad de los intereses y pugnas que emergen de los espacios en los que actúan las políticas (la comunidad), así como de la forma en cómo ello afecta la determinación de las prioridades y la definición de los problemas y soluciones, poniendo en el centro de la intervención a las personas.

En palabras del informante calificado AEE4, “la mejor acción de gobierno es aquella que considera las cifras y datos fríamente, pero que se propone tocar los corazones de la gente al resolver sus problemas y tranquilizar a los diferentes actores e intereses vinculados con esos problemas”.

5.2 El diseño de políticas y del PSV desde el enfoque racional

Como se expuso en el Capítulo I del marco teórico, el diseño o la elaboración de políticas implica una etapa en la que se identifica o visibiliza el problema público, para luego proceder a su definición y, tener, por tanto, un entendimiento más profundo sobre el mismo. Luego, interesa ingresar y sobre todo posicionar este problema o tema en las agendas pública, política y gubernamental. En especial, se busca llegar a esta última agenda y asegurar que el problema sea considerado dentro de las prioridades e instrumentos de política gubernamental, y sobre todo en la asignación de presupuestos.

En ese marco, primero, es importante dejar constancia de los cambios en todo el proceso relacionado con el diseño de la acción gubernamental. Esto incluye los pasos seguidos, los tiempos y el alcance de ese diseño, ya que finalmente esto determinó en gran medida la solidez, pertinencia e idoneidad de dicho quehacer gubernamental.

5.2.1 Los pasos, tiempos y alcances del diseño de las actuales políticas y del PSV

La formulación y diseño de políticas y programas, basada en el método racional, implica seguir ciertas actividades con determinado orden que, además, en su mayoría han sido asentadas en el marco legal y normativo de diseño, planeación, programación, presupuestación, supervisión, monitoreo, evaluación y control de acciones de la administración pública federal. Sin embargo, con respecto a los anteriores, en este sexenio, como se ha comentado, se modificaron sustancialmente los tiempos, se adelantaron ciertas actividades o etapas del diseño de la acción de gobierno y se cambió la forma de construcción y el contenido de ciertos documentos de política y programáticos.

En ese sentido, por la urgencia de dar resultados concretos y demostrar que las cosas se harían de diferente manera, como lo expresó la gran mayoría de los informantes clave (entrevistas y grupos focales a funcionarios, exfuncionarios y especialistas), el actual gobierno comenzó su gestión, de manera inédita, en el periodo de transición gubernamental, teniendo injerencia desde finales de 2018 en la elaboración e integración de PEF de 2019, en el cual se incluían desde entonces los 25 programas u obras prioritarias, que el actual presidente definió como su proyecto eje de gobierno.

Dentro de ese Programa se encontraba precisamente el de Sembrando Vida, cuyo diseño comenzó a confeccionarse en la transición, aunque no existe un documento público al respecto al que se haya podido tener acceso, más allá de ciertas presentaciones en formato Power Point que se hacían, así como declaraciones del presidente. Esa confección del Programa, finalmente, se asentó en los lineamientos de operación de este, publicados en enero de 2019, es decir, apenas a dos meses de haber asumido el gobierno el poder formalmente.

Entonces, un primer cambio en la gestión gubernamental fue que se adelantó la confección de prácticamente todos los programas presupuestarios y de los proyectos relacionados con las grandes obras de infraestructura (como el tren maya, la refinería Dos Bocas y el AIFA), que corresponden a las acciones mediante las cuales se asignan los recursos de los que puede disponer el Ejecutivo Federal para impulsar su agenda de gobierno y que no se encuentran comprometidos. Este nivel programático, en la planeación nacional, se supone que corresponde al tercer nivel, es decir, primero se cuenta con el plan nacional de

desarrollo, luego con los programas sectoriales, y de ahí se derivan estos programas o acciones presupuestarias para dar concreción a los grandes objetivos gubernamentales.

En sexenios previos, el primer año de gobierno prácticamente se continuaba con los mismos programas presupuestarios y era hasta el segundo, o incluso tercer año, que se incluían en el PEF los nuevos programas propios del gobierno en turno, o los ajustes a los programas previos, que era más bien lo que a menudo sucedía. Además, para ese momento se contaba con el plan nacional de desarrollo y con los programas sectoriales, en los que se esbozaban –a nivel de estrategias o líneas de acción generales– ciertas orientaciones que daban cabida a la oferta de programas y acciones presupuestales.

En este gobierno no sólo se adelantó el diseño de los programas presupuestarios, sino que y, sobre todo, se eliminaron muchos de los preexistentes –que además eran muy numerosos–, excepto algunos como el de Adultos Mayores y, en apoyo al campo, el de Producción para el Bienestar –antes Procampo–, entre otros, pero que además fueron rediseñados y ajustados para alinearse a las nuevas prioridades de política. Del mismo modo, destaca que eran estos programas los que materializaban los principales compromisos de campaña y significaban las acciones insignia del nuevo gobierno en materia de bienestar y apoyo a los más pobres, así como a grupos poblacionales vulnerables como los adultos mayores, los jóvenes, los pueblos indígenas, los campesinos y las personas con discapacidad.

De esa manera, en 2019, primer año de ejercicio del nuevo gobierno, se contaba ya con la mayor parte de las promesas de campaña cumplidas y concretadas en pocos programas y proyectos de construcción de las obras (los 25 prioritarios) con presupuestos asignados.

Esta situación, para la mayoría de los actores consultados, AEF y AEC, fue un logro destacable del presidente, que reforzó su popularidad y demostró a los críticos que las propuestas de campaña eran viables de alcanzarse. Sin embargo, la mayoría de los AEE y algunos AEC consideran que efectivamente logró concretar las promesas de campaña, pero a costa de la eliminación de todos los programas y acciones que había previamente –funcionaran o no–, de una austeridad extrema y de errores en el diseño y planeación de programas y proyectos de infraestructura, por la manera apresurada como se procedió. Es decir, desde su perspectiva, y resumido por el AEE5, “de diseños muy tecnocráticos de las políticas y de la acción de gobierno en administraciones pasadas, nos movimos al otro extremo en el que se privilegió en demasía la variable política”.

Desde nuestra perspectiva, al tiempo transcurrido a la fecha (2022) le concede cierta razón a ambas posiciones, pues para un gobierno que se proponía remover un régimen y una forma de gobierno que, según su diagnóstico, se había corrompido y estaba generando cada vez más desigualdad e injusticia social, era imperativo comenzar cuanto antes y en el menor tiempo posible las reformas y los cambios necesarios que, mantuvieran la confianza y el respaldo social y evitaran o menguaran el endurecimiento de las resistencias y el probable boicoteo de los grupos e intereses afectados. Esto, por obviedad, no estuvo exento de fallas y errores en la confección de los programas y proyectos, ni tampoco en la implementación, especialmente el primer año, como tampoco de decisiones poco acertadas en cuanto a la supresión de ciertos programas o acciones de gobiernos previos que funcionaban bien y producían resultados.

Siguiendo con los cambios con relación a los pasos, tiempos y alcances del diseño de la acción de gobierno, además asociado al primero, es que, dado que lo más importante para el nuevo gobierno eran sus programas y acciones prioritarias, la formulación del PND y los programas sectoriales –estos últimos elaborados y publicados hasta avanzado el año 2020– pasaron como a un segundo término, construyéndose más por el cumplimiento del marco legal y normativo. Asimismo, las acciones programáticas (programas presupuestarios) que se supone se derivarían de la planeación superior (PND y programas sectoriales), ya se habían definido desde el arranque del sexenio. Por ello, más bien estos documentos fueron elaborados para darles cierto marco estratégico a los programas presupuestarios, pero no para realmente derivar o generar de esa planeación las acciones concretas.

En la misma línea, es de sobra conocido el nuevo formato y contenido del PND 2019-2024, con el cual, evidentemente, este gobierno, y en especial el presidente –recuérdese que existió inicialmente una propuesta de plan nacional propuesta por la SHCP e incluso publicada en la gaceta parlamentaria, que no fue aceptada por el presidente– manifestaba su desacuerdo con el formato –y hasta el lenguaje– más técnico y cuantitativo que se le imprimía al Plan en anteriores sexenios.

Por ello, la versión finalmente publicada se trata de un documento con una fuerte dosis discursiva y de posicionamientos ideológicos respecto a lo que este gobierno dice representar –muy pocas veces visto en documentos oficiales de esa índole– y que, además, incorpora desde ese nivel –en el que se esperarían principalmente las grandes definiciones de

política— los programas prioritarios que, como se ha expuesto, constituyen el corazón de la acción gubernamental en este sexenio. Aunque debe reconocerse que la elaboración y contenido de los programas sectoriales, especiales e institucionales derivados del PND contienen un abordaje más de carácter técnico, incluyendo un diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción, así como indicadores de resultados.

El contenido y el formato del PND, igual, generaron una fuerte polémica y crítica pública y en el mismo Congreso Federal, como se observa en un documento con una crítica fuerte y propuestas alternas, generado por los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura (Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 2019).

Por su parte, entre los informantes clave, para la gran mayoría de los que son afines al régimen (EAF entrevistados y en grupo focal), en este documento se tenía que enviar una señal distinta respecto a cómo se concebía el desarrollo del país, pero también se debía clarificar muy bien cómo se pensaba concretar, por eso la defensa de incluir desde ese nivel las referencias a los programas presupuestales. En tanto que para la mayoría de los críticos al régimen (AEE y AEC en entrevista y grupos focales) este documento se asemeja más a un texto con el posicionamiento ideológico de un partido político, y no con la exposición de un proyecto de país; además de señalar la falta de rigor metodológico y técnico en su abordaje pues se le critica, por ejemplo, insuficiencias en datos y evidencias, y la falta de indicadores de medición de resultados.

Un punto en el que existen coincidencias entre prácticamente todos los informantes clave, más allá de su afinidad político-ideológica, es en que, independientemente del rigor técnico, estos documentos de planeación nacional desde siempre se han elaborado más por cumplimiento normativo que para realmente ser instrumentos que guíen y orienten la acción de gobierno y sus políticas.

Desde nuestra postura, en todas estas apreciaciones existen argumentos válidos. Aunque en la última crítica de los informantes más distantes del régimen actual (exfuncionarios) y con una tendencia más tecnocrática y científicista (investigadores y consultores), podríamos cuestionar que tampoco cuando se contaba con documentos técnicamente elaborados se tenían siempre mejores resultados de la acción gubernamental, pues se tendía a simular el cumplimiento normativo y se promovía la generación impecable

de documentos y procesos vinculados con la planeación y programación, pero que en la práctica o implementación se desviaban de sus objetivos.

Situación similar ocurría también a nivel de los diseños de los programas presupuestarios, muchos de los cuales contaban con diagnósticos, matrices de indicadores, evaluaciones y todos los documentos establecidos en la normatividad que regula la gestión por resultados y el sistema de evaluación del desempeño. Pero, en la práctica, varios programas, al menos un número importante de los de apoyo al campo, terminaban siendo capturados por determinados grupos de actores que actuaban con ventaja u operaban en situaciones de cierta opacidad.

En este último aspecto, de hecho, se dio otro de los cambios importantes en estos pasos, tiempos y alcances del diseño de la acción gubernamental, porque para los programas presupuestarios nuevos o rediseñados, por normatividad establecida entre la SHCP, CONEVAL y la Función Pública, en el primer año de implementación se debiera contar con el respectivo diagnóstico de cada programa, basado además en una metodología –marco lógico– y lineamientos de elaboración específicos publicados por esas mismas instancias. Estos documentos de diagnóstico, para la mayoría de los programas presupuestarios, se realizaron hasta 2020.

Aunque, obviamente desde el periodo de transición se comenzó a trabajar en el diseño de los programas y proyectos de las obras, y para ello se tuvo que partir de ciertos diagnósticos, que son imprescindibles para poder definir el problema público que se atenderá con la intervención, base de las políticas públicas. Ese diseño sirvió además de base para la publicación de las reglas o lineamientos de operación de esas nuevas iniciativas en los primeros meses de 2019. No obstante, debe destacarse que cualquier documento de respaldo de esas reglas o lineamientos difícilmente se encuentra disponible.

En suma, desde el arranque del nuevo gobierno y la instauración de su proyecto de país, se modificaron las formas, los tiempos, el alcance y los pasos que tradicionalmente se seguían para diseñar y concretar la propuesta de políticas. Era previsible que en este aspecto, como sostienen los AEF, también se trataría de hacer las cosas diferentes, pero, sobre todo, era hasta cierto punto comprensible el rechazo de parte del nuevo gobierno y especialmente, del Presidente, a las formas tecnocráticas de formulación y diseño de políticas (producidas desde el enfoque racional), cimentadas además, en un marco legal –que sigue vigente–,

porque desde su racionalidad esa manera de hacer gobierno fue la que generó el crítico estado de cosas.

Sin embargo, respecto a la crítica y rechazo de la forma de gestión pública (GpR, SED), el actual gobierno tampoco ha ideado ni propuesto alternativas, por lo que, por mandato legal, se han tenido que seguir los procesos, procedimientos y actividades implicadas en ese sistema de gestión.

5.2.2 Breve análisis del diseño del PSV desde el enfoque racional.

En este apartado, de acuerdo con lo establecido en los Capítulos II y III, se aborda: a) la detección del problema que da origen al PSV e ingreso a la agenda gubernamental, b) la definición del problema (árbol de problemas), c) las alternativas de solución (árbol de objetivos) y d) la selección de la opción a implementarse, que es la que encarna en el diseño del PSV, reconociéndose, primeramente, que se siguieron los mismos pasos y tiempos expresados líneas atrás para la confección de toda la acción gubernamental.

Así, el Programa Sembrando Vida fue diseñado desde el periodo de transición y presentado por el presidente de la República en octubre de 2018, ya como un Programa presupuestario que se incluiría en el PEF 2019, y arrancarías operaciones al inicio de ese año. Además, como se comentó en el Capítulo IV, en noviembre de 2018, este Programa junto con otros 9 prioritarios, fue sometido a una consulta ciudadana que buscaba saber si los interrogados estaban de acuerdo en que se asignaran recursos públicos a esas iniciativas (López-Obrador, 2018).

La detección del problema que da origen al PSV e ingreso a la agenda gubernamental. Como muchas de las propuestas de política de este gobierno, la idea original sobre la que nace el Programa Sembrando Vida se incluyó desde la primera contienda presidencial de 2006, en la que participó el entonces candidato y hoy presidente. En ese entonces, el candidato planteó que se impulsaría un proyecto de reforestación para los estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche, con el fin de sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables; propuesta que volvió a ser planteada en la segunda campaña presidencial de 2012 (Bernabé, 2020), así como en la última de 2018 que finalmente lo llevó al triunfo.

Este último evento hizo que el problema público que estaba detrás de la propuesta del candidato, y que podría interpretarse como un problema de pérdida de cobertura vegetal o

deforestación en el sureste, ingresara a la agenda gubernamental, desde el momento en que en el periodo de transición se incluyó como parte de los 25 programas prioritarios, y como uno de los 100 compromisos que asumió el actual presidente en la toma de posesión el 1 de diciembre de 2018. En dicho compromiso se replanteó el objetivo manejado anteriormente para quedar como “plantar, en los próximos dos años, un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables y crear 400 mil empleos” (Presidente de México, 2018).

En esta propuesta se mantiene el interés por la reforestación, pero se especifica que, además de plantar árboles maderables, también se incluirán frutales (proyecto agrícola) y se precisa de manera muy clara y concreta el objetivo de creación de empleo. Esta propuesta, al igual, estaba en línea con el avance en el diseño que ya se tenía en lo que sería el Programa que permitiría alcanzar ese compromiso, y que sería Sembrando Vida.

Cabe destacar que el problema que subyace a la propuesta o compromiso antes referido fue identificado por un actor y líder político que, podríamos asumir, contaba con la experiencia y autoridad para ponerlo en la agenda política, a través de los documentos de propuesta electoral de los partidos políticos que lo postularon en 2006, 2012 y 2018. Empero, ciertos autores como Dussauge-Laguna (2022), que destacan la importancia que debe tener la participación social en el diseño e implementación de políticas, externan su crítica a las políticas de gobierno actuales por considerar que no incorporan esa variable y están sumamente controladas desde el gobierno, sin abrirlas a otros espacios de retroalimentación.

En esta crítica concuerda la gran mayoría de los informantes clave, tanto en las entrevistas como en los grupos focales, AEE y AEC, e incluso la mayoría de los AEF. Aunque estos funcionarios, en defensa del régimen –y con cierta razón desde nuestra perspectiva– consideran que el contacto y la comunicación directa y en el terreno, que ha tenido el actual presidente con la gente por muchos años y en las tres campañas, ha sido el mejor espacio para detectar, escuchar y percibir los problemas generalizados que se enfrentan en el país por grupos poblacionales y por territorios. Reiteran que quizá es mejor esta forma de captar el sentir y la propuesta social, que la organización o deliberación en muchos foros, o espacios como órganos colegiados.

Desde nuestra postura, lo sobresaliente que hizo el entonces candidato, hoy presidente, fue poder captar con mucha audacia el sentir de la gente de menores recursos (importantísimo porcentaje de la población del país) que, es casi imposible que tenga acceso

a mecanismos institucionalizados de participación en el diseño e implementación de políticas. Además, recordemos la fuerte crítica del actual gobierno a toda forma de participación social previa, que al menos en el caso de la mayoría de los programas de apoyo al campo, se había pervertido y convertido en una intermediación entre la población rural y el gobierno poco positiva. Y en general, veníamos de haber abierto de manera importante espacios de participación social a los actores rurales, que terminaron por no tener los mejores resultados.

Desde nuestra posición, el entonces candidato y los partidos que lo apoyaron en las distintas contiendas, y que lo llevaron al poder en 2018, tuvieron la capacidad de posicionar primero en la discusión pública (agenda pública), los problemas más sentidos socialmente (como pobreza, corrupción y desigualdad social), que fueron la base para generar su propuesta de gobierno, dentro de la cual se encontraba la vinculada con Sembrando Vida. Estas propuestas, en su idea general, como se expuso líneas arriba, ingresaron a la agenda política cuando las retoma el candidato como parte de la plataforma política en las contiendas electorales, y se pudieron presentar y difundir en varias ocasiones con la población votante – participante en las elecciones– y con la población en general. Después, una vez ganada la elección presidencial, el nuevo gobierno tenía ya claros los programas y proyectos prioritarios que se tendrían que diseñar y actuaron en consecuencia los equipos técnicos.

Todo lo anterior, sin embargo, no significa que se deba continuar así. Es necesario recuperar o generar, obviamente con nuevas reglas, todos los espacios de participación en el desarrollo de las políticas, a partir de definir mecanismos genuinos de involucramiento de la gente que, además, favorezcan la voz de población de menores recursos, que tiene restricciones al respecto. Pero también se deben contemplar otros actores relevantes, cuya participación fue prácticamente suprimida, como los otros órdenes de gobierno, los técnicos y especialistas, investigadores y la academia en general, las ONG, entre otros.

De lo contrario, como argumenta la mayoría de los informantes críticos del régimen (la mayoría de los AEE y alrededor de la mitad de los AEC), las decisiones y acciones de gobierno se están concentrando y personalizando demasiado en un solo poder (el ejecutivo), “y más en el presidente, dada la persistencia y hasta consolidación del régimen presidencialista en este sexenio, pues este sigue siendo intocado, y corremos el riesgo de caer en autoritarismos y visiones únicas” (AEE3).

Por otra parte, en opinión de los funcionarios vinculados con el PSV que se entrevistaron a nivel central, regional –a nivel del país– y estatal²³ en la Secretaría del Bienestar (FN_{CRE})²⁴, el Presidente tenía mucha claridad de los problemas del país, producto de su larga lucha política y de recorridos por todo el país, y en especial conocía de cerca la situación de los campesinos y ejidatarios, especialmente del sureste, de donde es originario donde pudo laborar con las comunidades indígenas al inicio de su carrera profesional y política.

“La idea sobre la cual se preparó el Programa Sembrando Vida, fue del actual presidente que, inspirado en su experiencia con las comunidades indígenas de Tabasco, con las que trabajó, pensaba que se les podía dar un apoyo a los campesinos para que plantaran y cuidaran los árboles, y que además cultivaran la tierra con todos los cultivos posibles” (FN_{CRE2}).

A esta capacidad del entonces candidato para detectar los problemas –base de las políticas públicas–, se le debe sumar también, manifiestan los FN_{CRE} entrevistados, la audacia que tuvo al convertir en acción de gobierno sus promesas históricas, desde el arranque inicial del sexenio, tal cual ocurrió con Sembrando Vida.

La definición del problema, alternativas de solución y selección de opciones de solución del PSV. Como se comentó líneas arriba, desde 2006 se visibilizó en las propuestas del entonces candidato lo que podría ser el origen del problema público que subyace en el diseño del PSV. Para 2018, ya en la transición gubernamental y, durante los primeros meses de haber arrancado el gobierno (de diciembre de 2018 a enero de 2019), tomó cuerpo el diseño del PSV como instrumento de política, estableciéndose sus alcances, intencionalidad, tipo de intervención y determinaciones operativas en el documento de Lineamientos de operación del PSV 2019, que es el único documento oficial de diseño con el que se contó al arranque en 2019.

Para establecer los elementos de diseño, fue necesario contar con un diagnóstico de la problemática que el Programa pretendía atender; sin embargo, oficialmente, sólo se cuenta

²³ Como se consignó en el Capítulo III de metodología, se realizaron 6 entrevistas a funcionarios de la Secretaría del Bienestar a nivel central (dos en posición de director[a] General relacionados directamente con aspectos sustantivos del PSV), 2 coordinadores regionales y 2 coordinadores estatales.

²⁴ Funcionarios de Nivel Central, Regional y Estatal. El número es un consecutivo asignado en orden, 1 y 2 para los de Nivel central, 3 y 4 para el Regional y 5 y 6 para el Estatal.

con un breve diagnóstico incluido en los lineamientos comentados. Aunque a decir de los FN_{CRE}, sí existieron documentos de trabajo interno elaborados desde el equipo de transición, en los que se definió el problema o más bien los problemas, que justificaron el diseño del PSV.

En los Lineamientos de Operación 2019, en un apartado introductorio se explica y se puede interpretar que la problemática que busca atender el PSV tiene que ver con la pobreza y el rezago social en zonas que son más ricas en biodiversidad, lo cual se debe o tiene como causa la ausencia de políticas que revaloren la agricultura campesina, logren aumentar el bienestar y satisfagan las necesidades de alimentación, para lo cual definen promover la autoproducción de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo (Secretaría del Bienestar 2019).

De igual modo, en ese apartado se introduce otro problema asociado con la deforestación y sobreexplotación de los recursos en las zonas rurales, que provoca afectaciones a los suelos y microclimas y, esto a su vez, reduce el potencial productivo, causando insuficiencia alimentaria en las comunidades y el deterioro de sus condiciones socioeconómicas, que fuerzan a la población a emigrar para buscar empleo (Secretaría del Bienestar 2019).

Como se observa, en este apartado, si bien se identifican los problemas predominantes que busca atender el PSV, fundamentalmente pobreza y degradación ambiental, se dificulta la lectura y sobre todo la ubicación clara de los elementos que componen los problemas, así como sus causas y efectos, como se solicita en el guion del diagnóstico definido en los lineamientos publicados por la SHCP y CONEVAL, para el caso de programas nuevos o rediseñados (SHCP-CONEVAL, 2007).

De esta situación, destaca, por una parte, que en poco tiempo el equipo de transición y el recién iniciado gobierno tuvo la capacidad de generar el diseño de un programa que desde ahora se advierte como complejo, porque en realidad se trata de una estrategia integral de desarrollo rural y no sólo de un programa de plantación de árboles, como se concebía en la propuesta original en 2006 y 2012. Por otra parte, llama también la atención que no se contara con un diagnóstico realizado conforme a la normatividad oficial y sobre todo con mayor rigor metodológico para el mejor entendimiento del problema que atiende el PSV.

Para los FN_{CRE}, una fortaleza del proceso que se siguió para el diseño del Programa fue que el equipo de transición encargado de Sembrando Vida, lo comandó la que luego asumiría el puesto de Secretaria del Bienestar, de formación en agronomía y desarrollo rural, y amplia experiencia en la Unión de Cooperativas Tosepan, enfocada en la producción orgánica/agroecológica, organización comunitaria, cultura ambiental, educación formal, e impulso de cultivos como café, cacao, canela y vainilla (Barrios, et al., 2018); todos, temas que impulsa el PSV.

Asimismo, estos actores entrevistados, destacan que prácticamente todo el equipo que se iba conformando para diseñar el Programa (incluyendo los dos actores entrevistados a nivel central) provenían de diversos espacios en los que habían forjado una sólida experiencia de desarrollo rural comunitario y agroforestal, es decir, se estaba apostando por una combinación en el perfil de los nuevos funcionarios, de técnica con sensibilidad social y experiencia local.

Para junio de 2020, finalmente el Programa publicó su diagnóstico²⁵, en cumplimiento de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, y de los lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen las Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social. En este diagnóstico, tal cual lo solicitan estos lineamientos, se establece que debe contener las causas que le dan origen al Programa y describir su conveniencia y viabilidad (SHCP, SFP-CONEVAL, 2007; SHCP-CONEVAL, 2019). En lo particular, identifica el problema principal, analiza sus causas y efectos y, dimensiona y caracteriza la población que padece dicho problema (Secretaría del Bienestar, 2020).

En ese orden de ideas, el problema central que aborda el PSV, según el diagnóstico mencionado y como se indicó en el apartado 2.3.2 del capítulo II, es: “Las/los sujetos agrarios en municipios con rezago social cuentan con recursos insuficientes para hacer productiva la tierra” (Secretaría del Bienestar, 2020 p. 13). Esto, según el árbol de problemas incluido en ese diagnóstico, tiene como causas directas:

- i) Los conocimientos técnicos insuficientes para la producción agrícola,

²⁵ Cabe aclarar que posteriormente, en 2021 se publicó un diagnóstico más actualizado en el que se realizan algunos ajustes, que se retoman en los capítulos posteriores, a fin de que las recomendaciones finales de la investigación resulten pertinentes y oportunas.

- ii) Las débiles asociaciones u organizaciones que promuevan la producción agrícola y el desarrollo de las comunidades,
- iii) Los inadecuados medios de producción,
- iv) Los escasos recursos monetarios para mejorar el bienestar de los campesinos, y
- v) El bajo o nulo ahorro.

Asimismo, en dicho documento se incluyen causas indirectas que inciden en estas causas, y se explicitan los efectos directos generados por ese problema, como la baja producción agrícola, el desaprovechamiento de los recursos naturales o sobreexplotación, limitadas oportunidades locales de empleo en el campo, baja o nula inclusión productiva y limitado ejercicio de los derechos sociales, y de manera globalizadora y como el gran efecto final superior, se identificó que existen numerosas “personas en municipios con rezago social con nivel de ingresos que no les garantiza el bienestar económico” (Secretaría del Bienestar, 2020, p. 13).

Como alternativas de solución al problema (acorde con la Metodología de Marco Lógico, MML), se planteó en el diagnóstico el árbol de objetivos, que al convertir en enunciados y acciones positivas las situaciones problemáticas del árbol de problemas (incluyendo sus causas y efectos), quedó de la siguiente manera: el propósito u objetivo central se formuló como “Las/los sujetos agrarios en municipios con rezago social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra” (Bienestar, 2020, p. 87). Para ello, se consigna que los medios o alternativas para alcanzar esa situación deseada son los conocimientos técnicos (a través de asesoría técnica), el fortalecimiento de organizaciones (acciones de desarrollo comunitario), adecuados medios de producción (herramientas e insumos), recursos monetarios (apoyo mensual directo y en efectivo) e incentivos al ahorro (Bienestar, 2020, p. 87).

La exposición de estas alternativas de solución a la problemática, en el documento de diagnóstico, fue precedida por la exposición de experiencias internacionales y nacionales similares a lo que busca el PSV (y enunciadas en cuadro del apartado 2.3.1 del Capítulo II), en las que se analizó el diseño y los resultados, y con base en ello se hizo un examen de la idoneidad y suficiencia de las diversas alternativas antes comentadas para alcanzar el objetivo central del Programa, llegando a la conclusión de que la intervención del PSV tenía que

incluir instrumentos relacionados con todas las alternativas o medios de solución (Bienestar, 2020).

Es decir, apoyar a los campesinos con un apoyo económico mensual, apoyo en especie para la producción agroforestal (planta, insumos y herramientas para sus unidades de producción, vivero y biofábrica) y acompañamiento técnico y formación permanente (asesoría técnica y capacitación de técnicos productivos y sociales). Con esto último, además se promueve la organización de los beneficiarios en las CAC y dentro de estas se trabaja el tema del ahorro (Bienestar, 2019).

Hasta aquí, se evidencia que el diseño del Programa siguió y se basó en el método técnico racional y tradicional de elaboración de políticas, haciendo uso de conocimientos, información y evidencia para definir el problema, plantear alternativas de solución y seleccionar las que se consideraron como óptimas. Si bien el diagnóstico oficialmente se publicó hasta 2020, entre fines de 2018 y durante 2019, como se expresó por los funcionarios de nivel central entrevistados que participaron en el diseño del Programa desde el periodo de transición, se contaba con documentos internos de trabajo en actualización permanente.

Asimismo, esos informantes consideran que, seguramente se pudo tener mejores formulaciones del diagnóstico del PSV al arranque, pero eso hubiera implicado retrasar al menos por un año (2019) el inicio de operaciones del PSV, y la pretensión del gobierno era desde el inicio arrancar con sus programas desde el primer año de gobierno.

En nuestra postura, el dilema que se presentaba en ese entonces era arrancar con programas muy bien diseñados, pero hasta el segundo año de gobierno, o arrancar con programas aceptablemente bien diseñados, pero desde el primer año de gobierno, y se optó por esta segunda vía, la cual, como se demostró después en diversas evaluaciones y, confirmando en las múltiples entrevistas, grupos focales y visitas de campo, tuvo consecuencias operativas y en el alcance de resultados, como se consigna en las evaluaciones de procesos e impactos realizadas al Programa en 2022 y 2024, respectivamente (CONEVAL, 2022; CONEVAL, 2024).

Sobre la calidad y pertinencia del diagnóstico, y específicamente sobre la definición del problema, que es el elemento determinante en la formulación de una política pública, al ser la solución de problemas la esencia de la disciplina, se advierten diversas deficiencias. Pero primero, podemos asumir que el diagnóstico, en general es un documento completo que

utiliza la metodología de marco lógico y que presenta información (datos y evidencia) sobre la identificación, definición y caracterización del problema, sus causas y efectos, además de la población potencial y objetivo. En la misma línea, este documento incorpora un análisis de experiencias internacionales y nacionales de intervenciones similares, la propuesta de diseño para la solución de la problemática, con su árbol de objetivos, análisis de los medios, fines y alternativas de solución.

Se trata de un diagnóstico apegado en lo general a los alcances propios de cualquier método de diseño de políticas públicas desde el enfoque racional, haciendo uso de la información técnica, el conocimiento, el dato y la evidencia para confeccionar la intervención del gobierno.

Obviamente, para un Programa de estas dimensiones presupuestales y al ser un instrumento insignia de este gobierno era más que imprescindible contar con una gran claridad en cuanto su diseño e intencionalidad, en términos de tener identificado y definido con precisión el problema o problemas que se pretendía atender, en averiguar sus causas y en detectar las diversas alternativas de solución.

Esto, más allá de las premuras, con las que se comentó, arrancó el Programa y, la crítica del gobierno –especialmente el presidente– a la tecnocracia y su “cuadratura” con que suelen gobernar (El Financiero, 2021; Maldonado, 2018). Para el gobierno estos diseños de política “del pasado”, basados en estas metodologías, las consideraba como parte de una forma de gestión que privilegiaba la técnica pero que, en la práctica, como se ha externado, se prestaba mucho para la simulación.

De acuerdo con la evaluación de diseño con trabajo de campo realizada al Programa Sembrando Vida 2019-2020 (CONEVAL, 2020), aunque esta fue duramente criticada –y en cierta medida invalidada– en la posición institucional emitida por el Programa y la Secretaría del Bienestar (se incluye dentro del mismo informe en la parte final), el diagnóstico y el mismo diseño del PSV presenta diversas insuficiencias y deficiencias.

Específicamente, se sostiene, que la definición del problema central en el árbol de problemas es poco clara y ambigua, porque no se alcanza a entender como al resolver el problema de la “falta de ingresos” se resuelve la “falta de productividad de la tierra”, es decir, externan que, en esta formulación en realidad se exponen dos problemas, sin saberse cuál se quiere atender prioritariamente. Esto, se establece en el documento, afecta también los

indicadores de la Matriz de Indicadores (MIR) que miden el alcance de los objetivos, que presentan deficiencias y limitaciones en su formulación (CONEVAL, 2022).

Desde nuestra postura y con base en las revisiones de diversas evaluaciones de diseño del CONEVAL a programas de este y, sexenios previos, es común que en su arranque los programas presenten ciertas insuficiencias en la definición del problema y la detección de sus causas, así como en la precisión de la terminología relacionada con la intervención. Particularmente, en las evaluaciones de diseño con trabajo de campo realizadas por CONEVAL a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020 se encontró que, “Aunque los programas contaban con un diseño preliminar, estos fueron modificados a la par de su implementación” (CONEVAL, 2020, Sección Hallazgos Generales “Diseño e implementación”), lo que estaba generando cierta incertidumbre para los mismos beneficiarios y para los operadores de los programas en los ámbitos territoriales.

Asimismo, ese análisis integrado de CONEVAL a esos programas presenta como un hallazgo común a todas las evaluaciones, la necesidad de “avanzar en identificar con claridad el resultado que buscan lograr en la población que atienden y por tanto el efecto en las condiciones de vida de la población” (CONEVAL, 2020, Sección Hallazgos Generales “Diseño e implementación”). Las insuficiencias en diseño detectadas en el PSV fueron también detectadas en otros programas, aunque cabe precisar que, a diferencia de otros, Sembrando Vida encarna un mecanismo de intervención bastante más complejo, al otorgar no solamente apoyos directos, sino muchos otros componentes, y manteniendo aún la condicionalidad de estos a la instrumentación de un Programa de trabajo en la parcela y en la CAC por parte de los beneficiarios.

Otras críticas o áreas de mejora que se realizan en la evaluación antes citada son:

- i) que se precise mejor el objetivo central –del árbol de objetivos– para que sea claro y unívoco (se entiende, que tenga un solo significado o que aborde un solo aspecto o tema y no dos dentro del mismo), que sea producto directo de los componentes, y que además se oriente a resultados;
- ii) investigar si conformar cooperativas desde el gobierno es una opción acertada, dado que es un medio propuesto por el PSV para atender el problema;

iii) se establece que no hay la justificación plena respecto a que el aumento en el ingreso por arriba o en el límite de la línea de bienestar rural sea suficiente para hacer productiva la tierra;

iv) se sugiere que, tanto en el diagnóstico como en la normativa, deben incluirse conceptos clave como sistemas Milpa Intercalada con Árboles Frutales MIAF y SAF;

v) se solicita aportar más evidencia si estos sistemas son un modelo que apoye la generación de ingresos, incrementar la producción y rescatar los terrenos degradados;

vi) en los indicadores de la MIR se recomienda definir “bienestar social” e “igualdad” y cuidar que se manejen los mismos enunciados en diferentes fuentes normativas (Lineamientos y Portal de la SHCP), así como revisar la causalidad entre los componentes y el objetivo (referido al ingreso) porque al parecer este sólo contempla la acción de un componente (el de apoyo económico) y no da cabida al efecto directo de los demás y,

vii) en las matrices de indicadores no se contemplan como componentes del PSV –aunque sí en su árbol de objetivos–, el fortalecimiento de asociaciones e incentivos al ahorro, por lo que no se puede dar seguimiento específico a estos dos temas.

Desde nuestra propia revisión al árbol de problemas, y considerando todos los elementos expuestos en el diagnóstico del Programa, se pueden detectar efectivamente diversas áreas de mejora en el árbol de problemas. Primero, pese a que el Programa y su propuesta original alude al tema ambiental y a la reforestación, en el enunciado del problema central no se visualiza ningún elemento o concepto relacionado con este tema, y el énfasis del problema parece recaer más en la limitación de recursos (ingresos), vinculado a esto, además, a una visión muy productivista (de falta de esta a nivel de la tierra), cuando en la realidad el Programa desde sus orígenes es una estrategia integral de intervención.

Del mismo modo, las causas primarias del problema no incluyen aspectos de carácter ambiental y se dificulta conectar estas de manera directa con el problema central (que, como se dijo, en realidad se conforma de dos problemas, generando confusión). Lo mismo sucede con los efectos, puesto que algunos de ellos guardan una relación muy forzada con el problema central. Llama la atención que el tema de los recursos naturales aparezca en este nivel –y no en las causas- que es de donde se derivan los medios o soluciones.

En una versión más reciente del diagnóstico del Programa (octubre de 2021) se constata que muchas de las observaciones realizadas por la evaluación de diseño fueron consideradas y que, en general, mejoró la definición del problema y de sus objetivos, visibilizándose mejor el aspecto ambiental. Además, como sugieren los funcionarios entrevistados (FN_{CRE}), después de haber operado el PSV en 2019 y 2020, se fueron detectando aspectos de mejora directamente desde la implementación.

En este sentido, el problema central ajustado es: “Las/los sujetos de derecho en municipios con Rezago Social no cuentan con 2.5 hectáreas produciendo en SAF y MIAF, ni con necesidades alimenticias básicas cubiertas” (Secretaría del Bienestar, 2021, p. 9). Asimismo, desaparece el tema de los recursos naturales (ambiente) de los efectos, y se incorpora con mayor fuerza en el problema/objetivo central al especificar el tipo de sistema productivo a impulsar (SAF y MIAF), que también, por cierto, se comienzan a definir desde las Reglas de operación. Otro cambio relevante es que, en la definición del problema, en los objetivos e indicadores se incluye el tema de las necesidades alimentarias básicas y la autosuficiencia alimentaria, que para el gobierno son parte central de agenda.

Desde la perspectiva de los funcionarios de la Secretaría del Bienestar a nivel central, fue evidente que, en el primer año, se tuvo una primera aproximación a lo que sería un diseño sólido del PSV. Para el FN_{CRE2}, “el gran pendiente del diseño fue la determinación de solicitar las 2.5 ha a cada beneficiario, porque en algunas regiones y para muchos campesinos es muy difícil juntar esa superficie, y cuando lo logran, quedaban sometidos a condiciones poco favorables para ellos”.

En suma, con todo lo antes expuesto, y pese al desprecio del gobierno —o al menos del Presidente— hacia la tecnocracia y los métodos de gestión del pasado, se ha podido corroborar que el PSV, aún con retrasos y ciertas insuficiencias y deficiencias, sustentó su diseño en conocimiento, técnica y evidencia, en lo que coincidió también la evaluación de diseño al Programa realizada por CONEVAL, que también detectó áreas de mejora.

Aunque debe exponerse que dicha evaluación, si bien fue retomada para el ajuste de algunos aspectos puntuales del diseño, también se criticó fuertemente por la Secretaría del Bienestar —en el posicionamiento institucional— quien textualmente afirmó que:

La evaluación tiene ausencia de valoración cualitativa en cuanto al diseño de la política pública en el contexto de políticas destinadas a la superación de la pobreza,

políticas de atención a mejorar la calidad de vida, o aquellas que buscan la recuperación de territorios abandonados como resultado de las políticas neoliberales rurales, sobre todo de aquellas políticas destinadas a la atención de ciudadanos con niveles de alta y muy alta marginación (CONEVAL, 2020, p. 1).

Se argumenta, en dicho documento, que en su valoración no se dimensionó lo que significa el Programa como solución a un problema mayor de abandono del campo y que, en su lugar, la evaluación se dedicó a observar las deficiencias administrativas y de la operación, y a recomendar la elaboración de manuales. Además, teniendo como destinatario directamente al CONEVAL –porque la evaluación como tal la realizó una empresa consultora–, se expresó que se puede mejorar el formato de la evaluación, porque el modelo proviene del pasado de políticas focalizadas en población pobre, sin que se haya renovado la manera de calificar y cuantificar. Recuérdese que CONEVAL fue criticada a inicios del sexenio, varias veces por el presidente por no sumarse a la austeridad, por ser dirigida por un grupo “neoliberal” y por estar lejana a la gente (Yáñez, 2019; Jiménez y Urrutia, 2019).

De acuerdo con el informante clave FNCE2, la evaluación realizada al diseño del PSV les pareció “muy cuadrada, excesivamente centrada en los detalles, y con una metodología vieja aplicada a un Programa completamente nuevo, producto de un cambio profundo en la forma de apoyar a los campesinos; pero esto último no vimos que haya sido analizado”.

Desde nuestra interpretación, esa inconformidad de la Secretaría del Bienestar, proviene precisamente de no visibilizar e incorporar en la evaluación del diseño del PSV la dimensión política de las políticas, es decir, se prefirió continuar con la valoración de los aspectos meramente técnicos que dicta el enfoque y el método racional, sin reconocer que la ruptura política del 2018, fue contra la forma en cómo se distribuían los recursos públicos entre grupos de la población, en la cual se identificaba captura, privilegios, corrupción y dispendio, es decir fallas y desviaciones en la gestión pública, provocadas fundamentalmente por factores de índole político.

De ese modo, el replanteamiento o el nuevo diseño de programas se construyó con bases distintas y diametralmente opuestas a lo que se venía haciendo (apoyos directos, por ejemplo, y canalización de recursos casi exclusivamente a productores de pequeña escala y

campesinos), lo que implicaba que la evaluación se enmarcara, primeramente, en valorar este nuevo marco de reglas del juego.

Esta situación constituye una razón por la cual se eligió analizar el diseño desde el modelo de la *Polis*, que destaca el enfoque de las políticas en comunidad y la dimensión política de las políticas, porque se reconoce precisamente que es en la comunidad en donde más activa está la lucha, el conflicto y las pugnas entre individuos que a menudo tienen intereses diversos y hasta opuestos.

5.3 Valoración del diseño del PSV desde el modelo de la *Polis*²⁶

5.3.1 El diseño del PSV y la incorporación de la dimensión política de las políticas

Un primer resultado de este trabajo es que se encontró una fuerte coincidencia entre los principios rectores del modelo de la *Polis* de Stone y el diseño del Programa Sembrando Vida. Respecto al principio del modelo, que destaca la incidencia que tiene la dimensión política en las políticas públicas, desde el Programa Sembrando Vida, y en general desde las políticas y la gestión del actual gobierno, este principio encuentra resonancia desde el momento en que el mismo triunfo del gobierno tuvo su origen en un proceso político resultado de una fuerte ruptura política respecto al pasado, que reconfiguró de manera radical la distribución del poder en el país.

Esta situación coincide plenamente con Cejudo (2022), cuando expresa que “resolver problemas públicos desde el Estado, es un proceso político...”, y más aún –agregaríamos nosotros- cuando ocurre un cambio de la anchura del de 2018, en el que hubo una sustitución radical en la titularidad del Estado y en la conducción del gobierno.

²⁶ Este apartado se desarrolla, fundamentalmente, con base en los resultados de las entrevistas y grupos focales organizados con informantes clave y, en declaraciones y discursos oficiales, así como en discusiones sobre el Programa que generalmente se expresan o recogen en notas periodísticas o reportes técnicos. Esto es así, porque el abordaje del modelo de la *Polis* y de la dimensión política, implica precisamente detectar, entender e interpretar cuestiones relacionadas con discrepancias, ambigüedades, pugnas, inconformidades, desavenencias y oposiciones, siempre latentes en el ejercicio de gobierno y en el diseño e implementación de políticas –y más cuando estas se dirigen a contextos colectivos o comunitarios–, pero que difícilmente se hacen evidentes o visibles, y menos en un contexto formal u oficial. Asimismo, refuerza el abordaje de este apartado, el trabajo de campo y la observación directa en comunidades, parcelas, CAC y con los beneficiarios y equipo técnico del PSV, porque en estos espacios se pueden también percibir situaciones más allá de las meras declaraciones o respuestas a las entrevistas.

Esta reconfiguración del poder favoreció a un partido político considerado como de izquierda, y al entonces candidato presidencial, que fincó su lucha política y triunfo, en una férrea crítica al *status quo*, que incluía al régimen político, al sistema económico y al entramado institucional, por lo que era previsible que el diseño de la acción de gobierno en este sexenio, a diferencia de los anteriores en los que parecía conducirse más por la técnica y el conocimiento experto (bajo el predominio de la *tecnocracia*), estuviera permeada de medidas radicales que trastocaron los intereses creados y los grupos privilegiados desde el poder y, en especial, las prioridades en el reparto de los recursos públicos.

Es decir, el trasfondo sobre el que se diseñaron las nuevas políticas y programas – incluido el de Sembrando Vida–, como refiere la mayoría de los AEC en entrevista y grupo focal, así como los FN_{CRE} entrevistados, era la urgencia por aprovechar el reacomodo político, y poder así ejecutar la drástica decisión de redistribuir de otra manera los recursos públicos, con un giro de vuelta entera a favor de la población de menores recursos.

En ese marco, como se consignó en el capítulo IV, se definieron nuevas prioridades políticas y de política, que trastocaron sobre todo las relaciones que prevalecían entre el gobierno y la sociedad rural, integrada esta por un amplio mosaico de agentes económicos o productores, organizaciones gubernamentales –especialmente en SADER y Secretaría del Bienestar– y entidades sociales como asociaciones campesinas y ONG.

A nivel del Programa Sembrando Vida, estos cambios políticos se tradujeron en la determinación de apoyar casi exclusivamente a la población rural que vive en condiciones de marginación, rezago social y pobreza, que había sido excluida de la acción de gobierno y que, de acuerdo con el mismo gobierno, se caracteriza porque no cuenta con posibilidades ni recursos para producir alimentos de forma sostenible (Secretaría del Bienestar, 2022).

Asimismo, en esa redefinición de prioridades de apoyo, el PSV contempla en su normatividad atender de manera preferencial a las mujeres (garantizando que estas representen al menos 20% del padrón de beneficiarios) y a habitantes de municipios con presencia de pueblos indígenas y afromexicanos. Además, como un cambio destacable en las políticas de apoyo al campo, el Programa permite que puedan participar habitantes rurales que no cuentan con tierra (denominados como avecinados dentro de los núcleos agrarios) y que pueden ingresar a este mediante la firma de un contrato de aparcería –repartándose los

beneficios- con quien sí cuenta con ese activo (Secretaría del Bienestar, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023).

De manera paralela, como en todas las políticas públicas del gobierno en análisis, se tomó la determinación política que los apoyos se entregarían de manera directa a los beneficiarios, prescindiéndose absolutamente de cualquier agente intermediario (Secretaría del Bienestar, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023), cuya participación se generalizó en los gobiernos previos, provocando situaciones de captura de recursos públicos –por parte de esos agentes– destinados aparentemente a la población.

Estas decisiones y definiciones políticas relacionadas con el diseño de la nueva política pública de apoyo al campo en este sexenio, y en el PSV, generó irremediablemente –y sobre todo al inicio del sexenio- fuertes pugnas, reacciones, protestas y presiones de otros actores rurales, especialmente de productores de mayor escala productiva, de organizaciones campesinas y empresariales, de grupos de técnicos, de despachos, entre otros, que históricamente se habían beneficiados de la acción de gobierno. Lo que en definitiva coincide con los posicionamientos de Stone y Cejudo (2022) respecto a que reconocer la dimensión política de las políticas implica precisamente visibilizar las pugnas, intereses contrapuestos, valores en choque y paradojas existentes en esa comunidad o *Polis* para la que se confeccionan las políticas, y que en este caso se trataría de los diversos –y tan heterogéneos- actores vinculados con el campo.

Con relación a la participación de los intermediarios o actores que intercedían entre el gobierno federal y los productores beneficiarios, también se tomó la decisión, en el diseño de las políticas sexenales de apoyo al campo, de prescindir de dicha participación en el caso de los otros órdenes de gobierno, y en especial de los gobiernos estatales, que como sostienen todos los FNCRE entrevistados, en sexenios previos –aunque de manera decreciente–, tenían una notoria injerencia en la implementación y asignación de recursos a productores.

Esta injerencia ocurría, según los mismos informantes entrevistados, en el momento en el que estos gobiernos organizaban los procedimientos de competencia por los recursos del Programa entre las solicitudes y proyectos de apoyo presentados por los productores. En esta fase de revisión y selección de solicitudes también se requería del involucramiento de otros actores que participaban en comisiones u órganos colegiados en los que se validaba y

finalmente se decidía a quien se entregaban los recursos –con base en la competencia entre propuestas, se supone–.

Existían, en efecto, programas o vertientes específicas de apoyo que, incluso, eran operadas exclusivamente por los gobiernos estatales con recursos que la misma Federación transfería. En la misma línea, con este gobierno se concentraron las decisiones en la estructura del gobierno federal central, que para el caso del PSV ha sido en la Secretaría del Bienestar. Esta Secretaría conformó su propio equipo de implementación exclusivo para el Programa, con alrededor de 5,000 técnicos distribuidos en diferentes niveles de acción territorial –regional país, estatal, regional estatal y comunitario (Secretaría del Bienestar, 2019, 2022).

Estas situaciones, externado por AEF, AEE, AEC, FN_{CRE} y por los mismos facilitadores y técnicos entrevistados, generaron también ciertas resistencias, críticas, recelos e inconformidades en los actores que quedaban al margen del juego como los gobiernos estatales y otros técnicos que habían participado en otros programas en sexenios previos.

Otro de los nuevos elementos para las políticas de apoyo al campo, y especialmente característico del diseño del PSV, fue la incorporación de la orientación ambiental a una acción de gobierno con predominio social, pero de carácter productivo, al dirigir el Programa hacia territorios altamente biodiversos, promover la reforestación y la instalación de sistemas agroforestales e impulsar la agroecología con la producción y uso de bioinsumos, y en general, al promover sistemas de producción agroalimentaria más sostenibles (Secretaría del Bienestar, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023).

Este cambio también generó críticas, resistencias y pugnas con otros actores, especialmente vinculados con el sector ambiental, tanto al interior de la misma Administración Pública, como al exterior, de parte organizaciones, comunidades y productores que vieron reducidos los recursos etiquetados anteriormente a programas o acciones operados al interior de la CONAFOR, la SEMARNAT, CONANP y Secretaría de Agricultura (Macías, 2019). Muchas de las duras críticas al PSV en sus primeros años de operación –visibilizadas y amplificadas por los medios de comunicación (El Universal, 2021; Carabaña, 2021; Quadri, 2022; Bloomberg, 2021)– procedían precisamente de organizaciones ambientalistas (Enciso, 2019; von Bertrab, 2021), e incluso de las mismas comunidades agrarias forestales, que cuestionaban los efectos contrarios del Programa en el

tema de la reforestación. Para estas figuras, resultaba paradójico que un Programa de reforestación terminara promoviendo la deforestación en las parcelas de los productores para poder ingresar al Programa (Warman et al., 2021).

De la misma manera, las resistencias a la promoción de sistemas más sostenibles y ambientalmente más positivos, no sólo provenía de la gran comunidad o *Polis* rural, sino que también emanaban de actores territoriales, incluidos algunos campesinos beneficiarios y técnicos que estaban acostumbrados al uso intensivo de agroquímicos y al cultivo en sistemas de producción de monocultivo, es decir a la siembra de sólo una especie (Heredia y Hernández, 2022), a diferencia de la diversidad de plantas y especies que se promueve con los sistemas agroforestales, que ambientalmente tienen mayores beneficios.

Cabe reconocer que el impulso a una producción más sostenible y a la agroecología, introducido recientemente y de forma masiva desde la política pública y, en particular desde este Programa público de apoyo al campo –en SADER hay otro programa con una vertiente similar y en SEMARNAT existe también un área para la atención de este tema–, si bien tiene todo un trasfondo y argumentación técnica por todos los beneficios ambientales que estas innovaciones dejan, en realidad su incorporación a la agenda pública y política y, a la atención gubernamental, fue producto de una decisión política de alto nivel encaminada a romper paradigmas, resistencias e intereses, a fin de abandonar los pequeños esfuerzos previos, de aplicación en escalas productivas reducidas y ubicados de manera dispersa en los territorios.

Finalmente, en este ámbito político de las políticas se debe destacar la decisión tomada respecto a sectorizar el Programa Sembrando Vida en la Secretaría del Bienestar y no en las instituciones que tradicionalmente han operado las políticas rurales y forestales como la Secretaría de Agricultura o la CONAFOR (por el énfasis en reforestación asignado al PSV). Lo que igualmente generó cierto desconcierto en estas instituciones y recelos que podrían estar incidiendo en la falta de coordinación y trabajo alineado entre las mismas (Macías, 2019; Enciso, 2019; Anta, 2022).

Existe una alta coincidencia entre todos los actores entrevistados, desde los de alto nivel burocrático o jerarquía, hasta los operadores del territorio como facilitadores y técnicos

(AEF, AEE, AEC, FN_{CRE}, EF²⁷, ET), que el cambio político en la acción de gobierno en el campo ha sido verdaderamente drástico y que, Sembrando Vida, es un ejemplo de ello.

Lo que pasó en realidad fue un cambio profundo en la manera en cómo se venían tomando las decisiones de política y, aunque los nuevos programas requerían de buenos diseños técnicos, sobre todo para programas como Sembrando Vida que es muy ambicioso y complejo, lo que más buscaba el Presidente era que en el diseño de estos nuevos programas se terminara con el acaparamiento del dinero público por grandes productores y que se quitaran de en medio a tanto participante (intermediarios). Siempre instruyó que los apoyos se reorientaran a los campesinos, por eso cuando le reclaman que no hay apoyos para el campo (se entiende que para medianos y grandes productores), él responde que sí, porque se refiere a estos de Sembrando Vida (FN_{CRE3}).

Aunque otro actor entrevistado con una posición más crítica dentro del Programa (FN_{CRE6}), que además coincide con la valoración de la mayoría de AEC y AEE, expresa:

Reconozco que era inaplazable terminar con vicios, abusos, malas prácticas y corrupción en las políticas, que todos sabíamos que se presentaban, pero que fuimos normalizando. Considero que se necesitaba una mano dura y una decisión política que acabara con muchas de esas calamidades, y eso sólo lo podía hacer un presidente con la fuerza del actual. Sin embargo, creo que había cosas que funcionaban bien y se eliminaron; tampoco estoy de acuerdo en la exclusión de otro grupo de productores, que no son los millonarios, y necesitan un empujón para mantenerse y crecer. Necesitamos seguir impulsando las inversiones públicas en bienes o servicios de uso colectivo como, por ejemplo, en sanidad, investigación, asistencia técnica, organización e infraestructura de uso común. Sembrando Vida tiene un diseño que se acerca a esto último, pero es insuficiente (FN_{CRE6}).

Con el abordaje previo se demuestra, como lo plantea Stone (2022) y Cejudo (2022) que detrás de los análisis técnicos centrados en datos, evidencias, diagnósticos y conocimientos especializados, necesariamente útiles e imprescindibles en el diseño del Programa, se están enfrentado permanentemente dilemas, pugnas e inconformidades, ocurren

²⁷ EF: Entrevistas a Facilitadores; ET: Entrevistas a técnicos (sociales y productivos), cuando se requiera precisar, ETs corresponde al técnico social y ETp al técnico productivo.

rupturas, se resuelven ambigüedades y se están tomando múltiples decisiones y determinaciones que buscan remover las inercias y, sobre todo re direccionar los recursos entre los miembros de la comunidad o *Polis* rural, en función de las nuevas prioridades de gobierno.

5.3.2 El PSV y su enfoque en la comunidad o *Polis*

Como se expuso en el apartado 1.4.2 del capítulo I, para Stone (2022) el centro de la atención de su modelo no es el individuo (como en el modelo racional) sino la comunidad, sosteniendo que las mejores políticas son aquellas que ocurren y se dirigen precisamente a la comunidad. Esto porque es en este espacio donde justamente se estarían atendiendo problemas de carácter más público que, se supone, atañen o afectan a importantes grupos poblacionales que viven en colectividad.

Aunque se reconoce también que, en esta comunidad o *Polis*, por naturaleza y a diferencia de lo que supone el modelo racional (centrado en el individuo), se encuentran múltiples posiciones e intereses entre sus miembros, muchos de ellos opuestos o en rivalidad, no se cuenta con toda la información para la toma de decisiones, y a menudo este colectivo está cargado de ambigüedades, indeterminaciones y discordancias entre sus miembros, pero al final, también cooperan entre ellos y se preocupan unos por los otros (Stone, 2022).

En este orden de ideas, una crítica que podría señalarse al diseño de la política de bienestar del gobierno en análisis –que al parecer se alinea más a la lógica del modelo racional de políticas en este aspecto– es que prácticamente todos sus programas prioritarios contemplan dirigir sus apoyos a los individuos, a nivel del adulto mayor, joven, persona con discapacidad, mujer madre de menor, estudiante, campesino/productor agrícola, acuacultor o pescador, entre otros, bajo el argumento de poder atender desde un enfoque universalista y de derechos a la población más vulnerable y desprotegida, que enfrenta en conjunto un problema público de incidencia grave de pobreza, marginación, rezago e injusticia social (Secretaría del Bienestar, 2020; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2020; SADER, 2020; Secretaría de Educación Pública, 2020).

La racionalidad que subyace en esta decisión, sin embargo, desde nuestro punto de vista podría ser comprensible en un primer intento sexenal por dotar de recursos y capacidades mínimas a los individuos de esta población para que pueda desarrollarse de

manera más plena, superando su situación de pobreza, e incluyéndose mejor en una sociedad que aspira a ser más justa. Esto lo demuestra el hecho de que se ha reducido la pobreza en los primeros años del gobierno (CONEVAL, 2023).

Los FN_{CRE} entrevistados, argumentan que dado que, en el diagnóstico del Programa se identificó que detrás del problema principal lo que está, es la necesidad de recursos económicos tanto para tener una mejor alimentación, como para hacer productiva la tierra (las 2.5 ha), entonces, es lógico que se haya determinado otorgar un apoyo económico individual a cada campesino para incidir en el tema de pobreza, en su componente de ingresos.

Sin embargo, desde nuestra postura, determinar o priorizar sólo este nivel de apoyo (individual) en los programas en lo general, reduce, particularmente a futuro, la atención:

- i) a contextos y condiciones de acceso a infraestructura y servicios públicos de calidad como educación, salud, agua, drenaje, alumbrado público, ambiente sano, vías de acceso, y a comunicaciones, entre otros, que también generan entornos para una mejor calidad de vida del individuo y la familia, y,
- ii) a la promoción de la acción colectiva o comunitaria, como la organización comunitaria y el fortalecimiento del tejido social y la ampliación de capacidades y libertades de gestión y resolución colectiva de sus propios problemas que, igualmente mejora el bienestar individual y familiar.

En el diseño de las políticas de apoyo al campo, en general, se siguió esta determinación de otorgar apoyos individuales directos, salvo la recuperación de algunas acciones de carácter sanitario y de inocuidad agroalimentaria promovidas por la SADER, a través de un programa específico dirigido a generar un bien público (entorno sanitario), a través de alcanzar o mantener estatus zoonosanitarios sanos a nivel de regiones, estados o del país (SADER, 2019-2023). Pero prácticamente todos sus programas están diseñados para canalizar apoyos a nivel individual, ya sea económicos, o en especie como leche subsidiada por LICONSA y fertilizante por el Programa de Fertilizantes, ambos de la SADER.

Con relación a sexenios previos, en general, se desaparecieron o redujeron acciones de gobierno diseñadas para impulsar la generación de bienes o servicios colectivos a través de proyectos grupales, organizativos o comunitarios, cuya ausencia permanente, como lo aseveran informantes calificados consultados (en particular AEE y AEC), significa

desaprovechar potenciales para alcanzar una mayor consolidación de los mismos productores y de sus actividades productivas. Por ejemplo, promover adecuadamente inversiones colectivas en ciertas obras e infraestructura y equipo de uso colectivo (en infraestructura productiva, centros de acopio, procesadoras de productos primarios, obras de captación y distribución de agua) (SAGARPA, 2013-2018), podría tener efectos importantes en determinados grupos de productores y territorios

No obstante, en el caso del Programa Sembrando Vida ocurre una situación distinta a la que impera en la gran mayoría de los programas de bienestar y en los de apoyo al campo, ya que si bien en su diseño este contempla dentro de sus apoyos un incentivo económico individual de alrededor de 6,000 pesos mensuales otorgados de manera directa al campesino o beneficiario, su acción general contempla otras acciones como el apoyo en asistencia técnica y capacitación, impulso a la organización y acceso a bioinsumos, que se ha determinado, sean canalizados a través de las CAC, que se forman al interior de los núcleos agrarios (Secretaría del Bienestar 2023), y que en la jerga de Stone constituyen, lo que sería las comunidades o *Polis*.

Destaca que el diseño contempla el ingreso del Programa a los territorios a través de los núcleos o comunidades agrarias, estableciendo que, ya teniendo un grupo de productores seleccionados para ser beneficiados por el Programa en cada comunidad, se debe promover la otra entidad colectiva en su interior, que es la CAC. Las CAC, como se define en su diseño, son estratégicas para hacer realidad una intervención integral del PSV en las comunidades y territorios (Secretaría del Bienestar, 2019-2021).

Entonces, es así como desde el diseño del PSV se contempla la intervención a nivel del productor de manera individual, otorgándole un apoyo económico mensual directo, para que realice trabajos de cuidado en las 2.5 hectáreas de terreno que conforman su parcela individual (propia o en aparcería). En dicha parcela debe establecer el sistema agroforestal conformado por la siembra anual de milpa u otro (s) cultivo (s) de ciclo corto, la plantación de árboles frutales o agroindustriales que producen en el mediano plazo (3-4 años en adelante) y, el establecimiento de árboles maderables (que producen en el largo plazo) (Secretaría del Bienestar, 2019-2023). Para realizar todo esto, a nivel individual, el PSV contempla el acceso de estos beneficiarios a la asesoría técnica y capacitación, a bioinsumos

(a través de la biofábrica) y a plantas (a través del vivero), que sólo puede alcanzar a través de la comunidad o CAC.

En el ámbito comunitario, por su parte, que se considera en la normatividad del PSV como el espacio inicial y el paraguas de la intervención (a los estímulos individuales), se establece que el universo de potenciales beneficiarios son todos los miembros de la comunidad agraria (ejido o comunidad), para lo cual se contempla realizar, con el apoyo de las autoridades agrarias o comunitarias, convocatorias abiertas a toda la población para dar a conocer el Programa, sus requisitos y la forma de trabajo (Secretaría del Bienestar, 2019-2023).

Desde ahora, entonces, podemos destacar que el Programa contempla en su diseño, confirmado además por prácticamente todos los informantes entrevistados clave (FN_{CRE6}, EF, y ET), un mecanismo bastante abierto para que la gran mayoría de la población –o más específicamente los miembros de la asamblea comunitaria–, pueda informarse y aplicar al Programa si es que cumplen con los requisitos, pero que también se consideran en lo general por estos informantes, como flexibles.

En el apartado 2.2.3 del Capítulo II se especifican los procedimientos y pasos establecidos en la normatividad para la selección de los beneficiarios dentro de la comunidad o *Polis* abierta (núcleo agrario), implicando desde las comentadas asambleas, el registro de los campesinos interesados como solicitantes, las revisiones, validaciones y selección final que hace el equipo técnico.

Una vez que se han incorporado al padrón de beneficiarios, el PSV contempla, el inicio de la conformación de lo que sería la otra *Polis* que promueve el Programa, pero que es selectiva incluyendo sólo los beneficiarios, es decir, la CAC.

5.3.2.1 Los núcleos agrarios como centro de atención comunitario

Con lo expuesto previamente, se puede ir asumiendo que el PSV es prácticamente el único Programa del bienestar con una intervención integral, que además de la transferencia de efectivo, contempla otros conceptos de apoyo, los cuales, sin embargo, para ser ejecutados requieren que los beneficiarios individuales se agrupen y, creen comunidad (CAC), dentro de otra comunidad existente, que corresponde a los núcleos agrarios.

De acuerdo con los actores entrevistados más vinculados al diseño del Programa, funcionarios de nivel central, territorial y regional, FN_{CRE}, esta intervención integral y comunitaria del PSV no podría ser de otra manera, debido a que los problemas públicos que busca atender el Programa en los núcleos agrarios, como pobreza y degradación ambiental, demandan precisamente de soluciones colectivas, que la mayoría de las veces implican llegar a acuerdos, buscar cooperación entre las personas y fomentar la acción colectiva dentro de la comunidad agraria.

Esto último lo ejemplifican muy bien los facilitadores y técnicos consultados, tanto en las entrevistas y grupos focales (EF y ET), cuando se les solicitan argumentos del porqué el PSV se enfoca en comunidad. Entre sus justificaciones, externan que la recuperación y conservación de los bosques, el cuidado de los cuerpos de agua y la conservación de los suelos de la comunidad o núcleo agrario, no se logra sólo con la buena acción que de manera individual pueden estar haciendo unos cuantos miembros, sino que se requiere que la mayoría se comprometan y contribuyan a las tareas colectivas.

Lo mismo podríamos decir nosotros sobre la superación de la pobreza, ya que si bien se contempla atender a los campesinos incidiendo en el ingreso individual, en el mediano plazo la superación de manera sostenible de ese flagelo, pasa por la promoción de iniciativas productivas, que a menudo requieren de desarrollo de capacidades técnico productivas y de comercialización, cuyo acceso es posible sólo mediante la organización o comunidad, pues un productor de manera individual difícilmente podría contratar los servicios de un técnico, y cuando lo paga el gobierno, para que se justifique su contratación, es necesario que este atienda a varios productores asociados, como sucede en el PSV.

Por tanto, reitera el equipo técnico entrevistado (EF, ET), que eso obligadamente requiere de fomentar la asociatividad de productores y reunirlos en comunidad, porque, aunque los núcleos agrarios en sus orígenes surgieron precisamente para impulsar esos temas, en la actualidad muy pocos trabajan de manera colectiva. “Lo mismo pasa, o comienza a pasar, al momento que los beneficiarios tengan que vender los productos de sus parcelas, pues la asociatividad o trabajo comunitario para consolidar y sumar los volúmenes de venta es fundamental” (EF₁₈).

Para abonar a la narrativa argumentativa del porqué el PSV decidió enfocarse en la “comunidad” de ejidos y comunidades agrarias, hay cierto consenso (en las entrevistas a

funcionarios y técnicos, FN_{CRE}, EF, ET) en que estos espacios territoriales y poblacionales surgidos como producto del reparto de tierras desde hace muchos años, traen en su historia voluntad y esfuerzo colectivo –atributos inherentes a la comunidad, según Stone–, pues en su origen son resultado de luchas y demandas de colectivos poblacionales, lo que fue aprovechado en el pasado –periodo de fuerte intervención estatal- por los gobiernos para promover su desarrollo a través del fortalecimiento comunitario y de figuras como las cooperativas.

Sin embargo, la gran mayoría coincide en que todo eso se fue perdiendo en los últimos sexenios, con la llegada de políticas individualistas, o grupales, pero con una fuerte simulación en la promoción de la organización efectiva de los productores y campesinos.

Por tanto, para estos actores consultados –y a lo que se suman también las opiniones positivas de los representantes de las CAC (ERCac y GFmCac1) –, un aspecto sumamente destacable del diseño del Programa, es precisamente su propósito de recuperar el trabajo colectivo, la organización y el fortalecimiento del tejido social –término que se utiliza en el Programa- dentro de esta propiedad social o comunitaria de la tierra.

Ahora bien, aunque el Programa contempla el ingreso a la comunidad a través de los núcleos agrarios, en un primer momento se dirige fundamentalmente a la membresía (en términos propuestos por Stone) que integra estas entidades, es decir, a los ejidatarios o comuneros titulares de derechos que son los que conforman las asambleas, y a las cuales se convoca a través de las autoridades. Lo que, como se analiza en el siguiente capítulo de implementación, podría dejar fuera a una parte de vecindados interesados en Programa que pudieran entrar en el esquema de aparcería.

Otro aspecto relevante de las definiciones del diseño del Programa es que reconoce lo que Stone llama comunidad política y comunidad cultural, constituyendo los núcleos agrarios la primera y la población indígena la segunda (aunque hay casos en los que la membresía de una y otra comunidad es la misma), otorgándose prioridad en el acceso al Programa a miembros de esta última, respetando sus usos y costumbres, y alentando incluso la recuperación de sus tradiciones y conocimientos ancestrales aplicados a la agricultura.

5.3.2.2 *Las Comunidades de Aprendizaje Campesino*

Como se ha venido externando, la CAC termina siendo una comunidad creada por el Programa, aunque más pequeña o selectiva (conformada sólo por los ejidatarios o comuneros que han sido seleccionados), pero que se incrusta dentro de la otra comunidad más grande o abierta que es el núcleo agrario, por donde ingresa el Programa al territorio.

En las Reglas del Programa, la CAC se asume como un “espacio de participación, organización y de toma de decisiones colectivas para implementar el Programa Sembrando Vida” (Secretaría del Bienestar, 2021, p. 192). Estas comunidades, se establece, deben conformarse en promedio por 25 sujetos de derecho o beneficiarios que se juntan para desarrollar capacidades mediante capacitación e intercambios (Secretaría del Bienestar, 2021).

Para ser parte de una comunidad como las CAC, de acuerdo con los autores del modelo de la *Polis*, a menudo existen ciertas reglas para poder decidir y considerar quiénes deben y pueden pertenecer a dicha comunidad (membresía). En el caso del Programa las reglas que definen la membresía para ser parte de las CAC o *Polis* selectiva son: i) ser sujeto agrario mayor de edad, ii) que habite en municipios con rezago social, o por debajo de la línea de pobreza por ingreso rural en municipios de bajo o muy bajo rezago y iii), que disponga de 2.5 ha de terreno que puedan ser destinada para el proyecto agroforestal, y que la unidad de producción o parcela cumpla también con una serie de requisitos. Tienen mayor probabilidad de obtener la membresía quienes sean: i) jóvenes (18 a 29 años), ii) mujeres, y iii) personas integrantes de pueblos indígenas o afromexicanos (Secretaría del Bienestar, 2021).

Este concepto de CAC se vincula con otros contemplados en la normatividad del Programa como organización comunitaria y regeneración del tejido social, que encajan perfectamente con en el planteamiento de Stone respecto a lo que significa vivir en comunidad. En cuanto al primer concepto, el Programa lo asume como un proceso colectivo propiciado en el seno de la CAC, dirigido a llevar a cabo acciones orientadas a un fin común, mediante acuerdos, planes y trabajo en equipo, aspectos todos estos, considerados como la base de la vida en comunidad para la autora en análisis. El segundo concepto, que se define también en las Reglas de Operación del PSV, y que recae también en las CAC, tiene que ver

con fortalecer los vínculos sociales, reconstruir relaciones comunitarias y reforzar la identidad.

A este nivel de diseño del Programa, se clarifica el rol que deben desempeñar las CAC, en promoción de múltiples actividades que son estratégicas para una estrategia sostenida de superación de la pobreza:

...analizar las condiciones productivas y diseñar los sistemas agroforestales; promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social; impulsar la cooperación que contribuya a lograr la autosuficiencia alimentaria, contribuir a mejorar y diversificar los ingresos, así como la restauración del medio ambiente (Secretaría del Bienestar, 2021).

Como se observa, es en estas donde recaen la gran mayoría de los propósitos buscados por el Programa. Para estas CAC, que ascienden a más de 17,100 en el país (año 2021) (Bienestar, 2023), se contemplan dos técnicos de apoyo (un técnico social y otro productivo), a quienes se les asigna el encargo de apoyar a la CAC para que cuente con un vivero comunitario y/o una biofábrica y se promueva el trabajo colectivo.

El modelo de la *Polis* distingue entre las comunidades políticas y las comunidades culturales, las cuales aún con sus diferencias en cuanto a los elementos que cohesionan a cada una de estas, ambas buscan la ayuda mutua en su interior, y practican el **altruismo** para beneficiar a otros en lugar de uno mismo (lo que nunca se promueve en el modelo racional individualista).

En el caso de PSV, como se ha expuesto, se contempla en su diseño la participación de comunidades ya existentes, que son los núcleos agrarios, como estructuras organizativas de los campesinos, y las CAC, que son comunidades más pequeñas que las primeras y se forman con miembros de aquellas. Ambas podrían considerarse como comunidades políticas, que tienen sus propias reglas y sus estructuras de gobernanza, mientras que las comunidades culturales corresponden aquellas comunidades políticas (núcleos agrarios y CAC) que se conforman predominantemente por miembros indígenas que tienen sus propios usos y costumbres y tradiciones, y a los cuales el Programa determina en sus Reglas de operación dar prioridad en los apoyos y respetar sus derechos.

En suma, es a través de las CAC, como se expresó antes, que el Programa contempla la entrega de los otros apoyos como la asesoría técnica y capacitación y, el acompañamiento a la implementación del Programa proporcionada, en principio, por dos técnicos (el productivo y social), más un facilitador que los coordina. Además, es a través de estas CAC que se contempla realizar la planeación conjunta e integrada de los trabajos individuales a nivel de parcela y de otras acciones más colectivas. Se prevé, adicionalmente, la recepción de apoyos en especie (equipos, materiales, material vegetativo) para la instalación de un vivero comunitario y una biofábrica, que a la vez son también propiedad colectiva y, los espacios que suministran la plántula y bioinsumos para sus parcelas (Bienestar, 2021).

Para concluir estos dos últimos apartados, a continuación, se presentan los desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV (desde su auscultación a partir del modelo de la *Polis*), que han sido sistematizados a partir de las respuestas de los informantes clave tanto en las entrevistas (FN_{CRE}, EF, ET y ERCac), como particularmente en los grupos focales con las CAC (GFmCac). Más adelante en la implementación se analiza a profundidad lo que ha ocurrido en la práctica, sin embargo, desde ahora, habiendo transcurrido ya más de tres ejercicios de implementación del Programa en los que se ha estado probando –y ajustando también- el diseño del mismo, se procuró tener algunas valoraciones de los informantes clave.

Tabla 8 Desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV_Parte 1

Aspecto del diseño del PSV	Desafío, riesgo o reto	Alto consenso (patrón de alta regularidad en las respuestas)	Bajo consenso entre actores (pocos actores a favor de la respuesta)
Intencionalidad y alcance de los objetivos-componentes de apoyo (intervención)	Se valora como positiva la integralidad del Programa en cuanto a sus soluciones y la concentración y vinculación de todas ellas al interior de las CAC, pero se identifican fuertes riesgos de dispersión al proponerse alcanzar, como afirma el técnico entrevistado ET8 “tantas cosas”: i) ambientales, como reforestación, conservación de suelos y agua, agroecología, uso de bioinsumos, producción de plántula, entre otros; ii) económico-productivas, mejorar los ingresos, autoempleo, autosuficiencia alimentaria, mantenimiento de los sistemas agroforestales (producción de milpa, frutales/agroindustriales, forestales), atender la asistencia técnica y capacitación, recuperar semillas locales, entre otras, y iii) sociales, como fortalecimiento de la CAC, labores comunitarias, el ahorro, fortalecimiento del tejido social, capacitación en nutrición, salud comunitaria, derechos humanos, etc.	x	
Los requisitos para tener la membresía del Programa y la pertenencia a la comunidad selectiva “CAC”	El PSV busca reducir la pobreza y mejorar el bienestar de los campesinos, pero promoviendo el desarrollo de capacidades (productivas sostenibles, organizativas), es decir, no sólo mediante la transferencia de apoyos en efectivo, y eso constituye un fuerte desafío, porque implica armar todo un dispositivo de apoyo, para beneficiar a una población que además enfrenta múltiples limitaciones. Según, un facilitador entrevistado “esta vía de superación de la pobreza a través de capacidades productivas puede ser más sostenible y duradera si se hacen las cosas bien” (EF23).	x	x
El enfoque del PSV en los dos tipos de comunidad, la abierta (núcleos agrarios) y la selectiva (CAC)	Se considera que solicitar 2.5 ha para todos los territorios puede ser todo un desafío porque para muchos productores (y especialmente en el sur) es muy difícil disponer de las mismas, o si se llega a disponer es en acuerdos de aparcería que a veces terminan perjudicándolos.	x	
La coordinación con otras instituciones para alcanzar los múltiples objetivos	Como se consignó antes, se considera que para el perfil de los productores atendidos por el PSV y dados los objetivos del mismo, es más que acertado el enfoque en las comunidades, aunque dado el abandono en el que estaban las comunidades agrarias (núcleos) no será nada fácil poder recuperar la organización interna efectiva con un enfoque diferente al que prevalecía antes, que era más gremial y de presión.	x	x
La coordinación con otras instituciones para alcanzar los múltiples objetivos	Aunque se establecen determinaciones para coordinarse con algunas instituciones y otros actores, dada la amplitud de temas que se propone atender el PSV y, sobre todo, al enfocarse en la comunidad (núcleos agrarios) requiere de determinaciones y acciones para sumar múltiples esfuerzos al menos del gobierno federal.		x

Los sistemas agroforestales como componente clave	Haber definido los sistemas agroforestales para todo el país, ha implicado un desafío fuerte, especialmente en la región norte del país por la falta de agua, la presencia de la ganadería y porque no había la cultura de cultivar estos sistemas, por lo que se enfrentan resistencias.	x
La no definición de los tiempos de duración del apoyo económico del PSV	Una ausencia en el diseño es que el PSV no se establece explícitamente una temporalidad específica en el otorgamiento de apoyos monetarios a los beneficiarios, suponiendo que las plantaciones se desarrollen sin convenientes. Esto porque es un Programa presupuestalmente muy grande para el país.	x

5.3.3 Los valores/objetivos que subyacen en el PSV

Más allá de recuperar los objetivos del PSV construidos mediante el método racional y sus herramientas como el marco lógico y las matrices de indicadores, correspondientes a mantener en producción las 2.5 ha, y aumentar la producción de alimentos; desde el enfoque de Stone (2022), lo que importa son los valores o aspiraciones de largo aliento que subyacen a estos planteamientos. Para Stone, como se analizó en el Capítulo I, los valores duraderos tienen que ver con la igualdad, la eficiencia, el bienestar, la libertad y seguridad de la “comunidad” o *Polis*, reconociendo que, en torno a estos, si bien en un primer momento hay un consenso o todo mundo está de acuerdo en impulsarlos, ya en la práctica se revelan discrepancias.

Existe una coincidencia generalizada en los informantes clave (AEF, AEE, AEC, FNCRE, EF y ET) –y como también se puede constatar en documentos y discursos oficiales–, que para el gobierno en general –y aclaramos nosotros, en mucho producto de la ruptura política de 2018–, las grandes aspiraciones o valores se aglutinan y amalgaman alrededor del “bienestar” de la población, la “igualdad” y la “justicia” social que, aunque también se planteaban en sexenios previos, casi siempre se combinaban con anhelos de modernidad, de competitividad (eficiencia) frente al mundo y de legalidad que terminaban por dominar la retórica general.

En las políticas de apoyo al campo, a nivel de los documentos oficiales (PND, Programa Sectorial, Reglas de Operación, entre otros) los grandes valores se determinan por la autosuficiencia alimentaria, expuesto esto literalmente como “romper ese círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria” (Presidencia de la República, 2019a, p. 65); y por el rescate del campo (“por el abandono” y devastación de las políticas neoliberales, se especifica), y criticando la severa desigualdad, lo que invariablemente nos lleva a que el anhelo buscado es la igualdad.

Sobre el PSV, a nivel del PND, Programa Sectorial, Reglas de operación se destacan aspiraciones como desarrollo rural integral, autosuficiencia alimentaria, recuperar la cobertura forestal, rescate del campo, bienestar social, reconstrucción del tejido social, sustentabilidad, inclusión productiva de campesinos, igualdad, producción de alimentos sostenible, entre otros. Múltiples aspiraciones, que como se expuso antes, terminan por

cargarle al Programa una diversidad de aspiraciones, que dificultan detectar con claridad cuáles son las principales. A esto, incluso, como se dijo antes y reconocen algunos informantes clave vinculados con el Programa, ha contribuido el Presidente, porque él mismo ha posicionado al Sembrando Vida desde el arranque, como un programa forestal y, últimamente, hasta como instrumento para enfrentar el cambio climático (Arroyo, 2021; Páramo, 2021), cuando en la realidad, el diseño técnico se aproxima más a un instrumento de desarrollo rural con enfoque sostenible. Esto evidencia, lo que sostiene Stone, que objetivos en los que se pareciera que todos están de acuerdo en lo general, comienzan a interpretarse de forma distinta por los diversos actores de la comunidad.

De acuerdo con la propuesta teórica de la autora el PSV se enfoca en promover los grandes objetivos y valores de bienestar, equidad/igualdad, y en cierta medida, la libertad. La búsqueda del bienestar es el eje rector de toda la acción de gobierno, y específicamente con el PSV se pretende alcanzar incidiendo en el componente de ingreso económico, al otorgar, entre otros, un apoyo económico mensual. Al parecer, socialmente o en la comunidad, entiéndase por los ciudadanos mexicanos en su conjunto, la gran mayoría estuvo de acuerdo en que el gobierno, que había dejado muy claro que la prioridad la tendrían los pobres, podría disponer de presupuestos para atender las necesidades de los más pobres.

Para atender esas necesidades básicas, el Programa utiliza en primera instancia el dinero como un instrumento fundamental del bienestar, dejando que los beneficiarios lo utilicen para lo que decidan en términos de las necesidades simbólicas asociadas a las necesidades básicas. Esto significa que el dinero es un medio flexible que permite que la gente satisfaga sus necesidades en función de sus preferencias, gustos, tradiciones, etc.

Quizá un tema que al respecto genera cierta controversia, planteada por los mismo informantes clave, sobre todo a nivel de técnicos y facilitadores (EF y ET), es cuánto de ese recurso monetario tendría que destinarse al mantenimiento/consolidación de la parcela MIAF-SAF, y cuánto a atender las necesidades básicas del hogar, según la lógica del diseño del PSV. Esto es importante porque tiene que ver con que tanto se está atendiendo en la actualidad el bienestar de la familia, y que tanto se está cuidando el del futuro, al asegurar que las parcelas tengan la capacidad de generar ingreso a futuro para su bienestar.

Adicional al apoyo económico para mejorar el bienestar de los beneficiarios, el PSV contempla en su diseño también, tal cual lo recomienda Amartya Sen, apoyos para desarrollar

capacidades productivas, de cuidado ambiental y organizativas, que es lo que al final les podría brindar mayor libertad de decisión. Este aspecto es uno de los que más valoran todos los informantes calificados, aunque en la implementación presenta varias insuficiencias, que más adelante se comentan.

El PSV, de acuerdo con la autora y su normatividad, estaría contemplando influir en dotar de seguridad a los beneficiarios y poder hacer frente de manera más efectiva a la volatilidad y riesgos, frecuentemente presentes en estas situaciones de pobreza, y más en el ámbito rural, en donde su dependencia de la actividad agrícola los hace más vulnerables por la influencia de factores externos (como el clima, por ejemplo). Este es otros de los aspectos que se destaca casi de manera unánime por los informantes calificados, respecto a las bondades del diseño.

Un aspecto que también contempla el diseño del PSV para promover el bienestar, y que es quizá el aspecto que más se valora por todos los actores entrevistados, es que se contemplan acciones para el fortalecimiento del tejido social, entendido este como el desarrollo de vínculos para reconstruir las relaciones interpersonales y comunitarias (de convivencia, confianza, armonía y afecto), y para fortalecer el sentido de pertenencia y la identidad cultural (costumbres, creencias, principios que unen a las personas).

En este sentido, es destacable que el Programa pretenda incidir en el bienestar más subjetivo (vinculado con sentido de pertenencia y felicidad) de sus beneficiarios y en la satisfacción de necesidades sociales (más allá de las individuales) como la amistad, el amor, la dignidad y el respeto, que sólo podemos obtener en nuestra relación con otros. “Un Programa tan complejo, que impulsa nuevas tecnologías como los SAF, que requiere producir su propia planta, que otorga asistencia técnica y capacitación, no habría podido operarse sin toda esta parte de impulso organizativo y de fortalecimiento del tejido social”.

Sobre el valor de la “equidad”, más que buscarla al interior de los beneficiarios y su comunidad o CAC, se prevé que esta se tiende a mejorar con el diseño PSV, desde el momento en que se ha priorizado el apoyo hacia la población de campesinos de bajos ingresos, que precisamente, comparado con los otros productores del sector rural, han estado siempre en situación de inequidad y desigualdad, y que las políticas al no haberlos atendido en su justa dimensión, acentuaban más ese problema.

A nivel interno, el PSV en su diseño contempla canalizar los recursos a la comunidad *Polis*, CAC, a través de los campesinos y vecindados que pueden formar parte de la membresía del Programa, dentro de un núcleo agrario. Los criterios como se analizó antes, son bastante flexibles, e incluso para campesinos que no tengan tierra. Además, la distribución de los recursos se prevé realizar con un criterio de atención universal y de derechos y, no tanto por mérito, como a menudo ocurría antes, por lo que los recursos podían profundizar aún más las desigualdades entre productores.

El proceso de distribución de los recursos que contempla el diseño del PSV como establece Stone (2022), debe ser ordenado y cohesionar socialmente, pero aquí se advierten ciertos riesgos por los informantes clave (especialmente por los facilitadores y técnicos y representantes y miembros de las CAC), porque si bien en el diseño hay un proceso de entrada y promoción en los núcleos agrarios, se corre el riesgo que no todos los sujetos agrarios se enteren o estén debidamente informados, no pudiendo ingresar al Programa, y por tanto, eso genera cierta división e inconformidad de los excluidos hacia los que sí resultan apoyados.

Por último, otro valor que vale la pena abordar, aunque no sea un valor o efecto directo del PSV que esté explícitamente asentado en su diseño, es el de la libertad. Sobre todo, porque “lo que se busca, al final del día, es que la gente pueda tener las necesidades básicas cubiertas, y que eso le de tranquilidad y a la vez mayor libertad para conducirse en su vida” (ET21).

Por eso el Programa además del apoyo directo (que podría considerarse como asistencia social), considera todos los demás componentes de apoyo para construir capacidades en los campesinos. Esto, se espera que pueda en el mediano plazo, traducirse en beneficios para ellos y, que de manera autónoma generen sus ingresos, y tengan con eso toda la libertad para tomar cualquier decisión.

No obstante, respecto a este tema de la libertad, algunos informantes calificados (sobre todo técnicos y facilitadores), sí manifestaron que el agradecimiento de los campesinos al PSV es tan grande que se vuelven fácilmente influenciables para que desde el gobierno y el Programa puedan emitir alguna señal o invitación de colaboración política hacia el interés del gobierno, con lo que se estaría limitando su libertad. Este puede constituir todo un tema de análisis, porque los críticos de la 4T sostienen que en los triunfos electorales ha sido determinantes los programas sociales.

5.3.4 Los problemas que atiende el PSV

En el primer gran apartado de este capítulo se hizo un análisis a profundidad sobre la definición del problema que pretende atender el Programa, formulado desde el enfoque racional, por lo que, en este apartado, siguiendo a Stone (2022), se tiene que detrás de la definición técnica de un problema, en la comunidad hay una gran riqueza de interpretaciones y simbolismos que nos permiten entender mejor ese problema, conocerlo desde sus causas, y desde la ubicación de los intereses que se afectan. Esto provoca, sin embargo, discrepancias, pugnas y conflictos entre los miembros de la comunidad.

En ese sentido, como sucedió con el cambio en los valores –desde la acepción del NI político–, esta gestión gubernamental ha estado cargada de simbolismos desde su arranque. Por símbolo, Stone (2022) se refiere a cualquier cosa que represente algo más, y sostiene que su significado está en función de cómo la gente lo interprete, lo use y reaccione a él.

Es importante recordar que el PSV fundamentalmente pretende atender un problema de pobreza vinculado a la falta de ingresos monetarios y, a que no se dispone de terreno agrícola que produzca, así como a una situación de degradación ambiental que está afectando tanto la productividad del campo como la pérdida de biodiversidad y alteración de los ecosistemas.

En la construcción de símbolos y narrativas en torno a estos problemas que atiende el PSV, principalmente de pobreza en el campo, baja productividad y degradación ambiental, han estado conceptos o frases clave posicionados reiteradamente, tanto de forma discursiva como en los documentos. Entre ellos, destaca, por ejemplo, “el abandono del campo” y la “devastación provocada por el neoliberalismo”, que eran frases que, ante la definición de los problemas, sobre todo el Presidente, subsecretario y otros funcionarios utilizaba con mucha vehemencia política para representar lo catastrófico que había sido el pasado.

Asimismo, se daban cifras como sembrar un millón de árboles frutales y maderables, que indirectamente mostraban el tamaño del problema a atender, y eso se reforzaba con las frases de que el PSV era el programa de reforestación más grande del mundo, al igual que el de creación de empleo más grande del país. Se manejaban también los grandes números de cobertura de beneficiarios y ejidos, que mandaban la señal de que este gobierno estaba atendido los grandes problemas de abandono del campo, el desempleo, y sobre todo la emigración.

Generalmente se han venido estructurando, de acuerdo con Stone (2022), historias discursivas en las que se narra la historia del declive y luego se posiciona la historia del ascenso (con el comienzo del Programa). Se ha hecho también uso de historias en las que se narra primero la impotencia, lo que no se pudo hacer en el pasado por un gobierno “villano”, y luego viene el contraste con el uso del poder actual para precisamente, comenzar a hacer cambios.

Esto se puede mostrar en este discurso del Presidente recién que comenzaba el Programa (febrero de 2019). “El campo es la fábrica más importante de México, nada más que estaba parada, cerrada, abandonada” (énfasis en el problema, uso de metáfora, crítica al pasado, historia de declive e impotencia), pero “Ahora vamos a impulsar el campo y es mucho el beneficio si promovemos que venga una planta a instalarse en México para producir automóviles, una empresa automotriz; genera cinco mil, diez mil empleos, pero esto (el PSV) significa generar 200 mil empleo” (comunica el tamaño de la solución, compara, genera esperanza ahora en el presente, historia de ascenso y control).

Todos estos elementos no son aspectos menores, pues si el diseño de un programa se queda sólo al nivel del análisis y la estructuración técnica, puede no ganar el respaldo y la legitimidad social, pues los recursos simbólicos son especialmente persuasivos, y más cuando se manejan de forma sutil. Sembrando Vida inició con 15 mil millones de pesos en 2019 y para 2022 llegaba casi a 30 mil millones.

Para los funcionarios, técnicos y facilitadores, el Presidente jugó un rol fundamental, a través de las conferencias mañaneras, para posicionar, polemizar y defender el Programa. Esto pese a las críticas de las que este fue objeto, sobre todo de la prensa.

Los símbolos, de acuerdo con nuestra autora, siempre están impregnados de ambigüedad, y en el caso del PSV eso se demostró cuando el mismo Presidente manejaba que dicho programa era de reforestación (sector ambiente), luego enfatizaba él que era el de apoyo al campo, y últimamente que, es hasta un instrumento de atención al cambio climático.

Esa ambigüedad que pareciera generar problemas de identidad desde un enfoque lógico racional, más bien fue manejada para atemperar las críticas cuando se dice que al sector ambiental se estaba castigando mucho o que no había política ambiental; y cuando algunos representantes de organismos de productores agrícolas (especialmente los de mayor

tamaño) lo criticaban respecto a que no había una política de atención al campo. Igual, cuando se denunciaba que México hacía poco respecto al cambio climático

5.3.5 Las soluciones con que cuenta el PSV

En este apartado se analizan el conjunto de instrumentos, componentes, tipos de apoyo o intervenciones que contempla el Programa en su diseño para solucionar los problemas que se detectaron desde el principio del capítulo, y que se resumen en el problema central (2020) como: “Las/los sujetos de derecho en municipios con Rezago Social no cuentan con 2.5 hectáreas produciendo en SAF y MIAF, ni con necesidades alimenticias básicas cubiertas” (Bienestar, 2021, p. 9). El cual, como se expuso líneas arriba, desde el modelo de la *Polis*, ha sido reforzado, y complementado con otros elementos simbólicos y retóricos, determinados por narrativas que pretendían visibilizar y posicionar su importancia en la acción gubernamental –y fuera de esta– en el país, en un contexto en el que, por su importancia presupuestal es un Programa que –y como debe ser– ha sido sometido a la revisión y crítica pública.

Lo primero que se detecta en este tema, y como se ha dicho antes, es que el Programa actúa de manera un tanto integral, para buscar deliberadamente, como toda política pública, cambiar algún comportamiento en la población atendida, a través de incentivos (recompensas o castigos), reglas, información y persuasión (hechos), derechos y obligaciones, reorganización de la autoridad o cambiando de manos el Poder (Stone, 2022).

En este sentido, el Programa contempla fundamentalmente incentivos positivos, como recompensas otorgadas a los beneficiarios –pero que en este Gobierno les corresponden por derecho y por la condición en la que se encuentran de pobreza–, a través de un apoyo económico en efectivo, que actúa como un salario para que, a cambio (regla verificable) trabajen y hagan productiva la tierra (2.5 ha), pero con sistemas productivos y prácticas sostenibles que cuiden el medio ambiente, lo que implica modificar los comportamientos enfocados en el cultivo convencional (en monocultivo, con uso agroquímicos y prácticas productivas poco sostenibles).

Además, el PSV, dada la complejidad y el reto que implica cambiar el enfoque y el sistema productivo hacia la sostenibilidad (agroecología), apoya –o incentiva– también con plantas, implementos y herramientas para establecer un vivero y una biofábrica de uso

colectivo. Para implementar todo lo anterior, y dado el tamaño de las unidades de producción y los retos que implica la puesta en práctica, el PSV determina que es necesario organizarse en grupos de beneficiarios (en las CAC) al interior de las comunidades (núcleos agrarios) que son consideradas para su atención. Estas CAC, además, son las que organizan y gestionan el trabajo colectivo de la biofábrica y el vivero.

Para lograr articular todos estos instrumentos de intervención, se considera un incentivo para la contratación de técnicos comunitarios (uno con perfil productivo y otro con perfil social), coordinados por toda una estructura técnica dependiente del Programa, a nivel territorial (facilitadores, coordinador territorial y coordinador regional). Estos técnicos apoyan la operación de las CAC y especialmente les brindan asistencia técnica a los beneficiarios y los capacitan en temas diversos, desde técnico productivos, ambientales organizativos, financieros, hasta aquellos relacionados con la nutrición y salud, entre otros. En las CAC se contempla, asimismo, que los beneficiarios destinen parte del apoyo en efectivo al ahorro y se trabaje el tema de micro finanzas.

Entonces, retomando el modelo de Stone (2022), el diseño del Programa prevé básicamente incentivos para que la población campesina de bajos ingresos ubicada en zonas marginadas, pueda, de inicio, cubrir sus necesidades básicas en particular de alimentación, y dedicarle tiempo al cuidado de la parcela agroforestal (autoempleo). Además, este incentivo de apoyo económico, en la propuesta de Stone, es un instrumento de “derechos”, porque a partir de finales de 2024, se ha elevado como un derecho constitucional al quedar determinado en el Art. 25 como: “El Estado garantizará, en los términos que fije la ley, la entrega de: a) Un jornal seguro, justo y permanente a campesinos que cultiven sus tierras con árboles frutales, maderables y especies que requieren ser procesadas” (Cámara de Diputados, 2025, p. 40).

Para verificar o condicionar el apoyo en efectivo al cuidado de la parcela. el PSV establece lo que equivaldría, según Stone, a un instrumento de Reglas, pues en las obligaciones del beneficiario (en la normatividad) se define que este debe cumplir con el plan de trabajo que acuerde con los técnicos y asistir y participar de las actividades y reuniones en la CAC.

Si bien el Programa contempla la atención individual de los campesinos, especialmente con los apoyos en efectivo, con el resto de incentivos se atienden problemas

de los comunes (en palabras de Stone), es decir, aquellos relacionados por ejemplo con la degradación ambiental provocada por el uso de agroquímicos y las prácticas productivas insostenibles.

De acuerdo con Stone, cuando una política hace uso de incentivos para incidir en algún comportamiento social es importante identificar la relación que se establece entre la entidad que otorga el incentivo y la entidad o individuos que lo reciben, porque no siempre imperan las lógicas racionales y consistentes, y a menudo, los beneficiarios revelan resistencias para el cambio buscado por el incentivo. En el PSV, el diseño contempla que sea la autoridad, una institución bancaria, proveedores y un grupo técnico operativo, los que otorguen los incentivos: el apoyo monetario el Banco del Bienestar; la asesoría técnica y capacitación, los técnicos; los equipos e implementos, proveedores seleccionados por los beneficiarios, y en un inicio, la planta para los viveros, el Ejército.

Esta participación de actores diversa genera retos de implementación importantes, que se abordan en el siguiente capítulo. Puede ser que la autoridad y el equipo técnico no se organice adecuadamente para hacer llegar la asesoría y capacitación en los tiempos debidos y en la suficiencia necesaria; el Banco del Bienestar puede contar con poca cobertura en las zonas de los beneficiarios; la plántula del Ejército quizá no se adapta a todas las condiciones de las parcelas de sembradores y los proveedores pueden entregar equipos de calidad deficiente.

Asimismo, las CAC, son organizaciones creadas recientemente por el Programa y aun cuando tienen una estructura de gobierno y ciertas orientaciones, puede ser que la diversidad de intereses y motivaciones entre los miembros no coadyuve para responder de manera asertiva a los incentivos. Igual, algunos productores pueden seguirse resistiendo al cambio de uso de bioinsumos por agroquímicos.

Asimismo, el valor y significado que le dan los beneficiarios a los incentivos puede ser distinto. Algunos podrán asumir el apoyo económico como un pago (autoempleo) para corresponder cuidando la parcela, otros podrán asumirlo sólo como un apoyo que merecen del gobierno por derecho, y otros podrán asumirlo hasta como un aliciente extraordinario, porque les pagan por hacer lo que por lo general hacen (trabajar el campo).

Del trabajo conjunto entre los que dan los incentivos y los que lo reciben, pueden derivarse situaciones positivas de sinergia y alianza en las que los técnicos en conjunto con

las CAC potencien todos los resultados del PSV o, por el contrario, pueden ocurrir tensiones entre ambas figuras y limitar los avances.

En el modelo de la *Polis*, también puede ocurrir que el incentivo se convierte en un instrumento de poder, en este caso para el Gobierno y el conjunto de actores que participa en su entrega. E incluso puede llegar a ser coercitivo si la población que lo recibe lo necesita o depende de él y de quien lo otorga. Esto es fundamental revisarlo en el capítulo siguiente, porque es aquí donde surge el posible uso faccioso de los Programas y su desvío de los objetivos originales para, por ejemplo, el condicionamiento de los apoyos al campesino al respaldo político electoral del gobernante.

Asimismo, en este ámbito se puede dar que quien los otorga y entrega pueda intervenir en las decisiones internas de los beneficiarios (en este caso en las CAC), orientándolas en alguna dirección conveniente principalmente para el gobierno. Y finalmente, puede ser también que quien recibe el apoyo o incentivo tome decisiones basadas más en ciertos intereses que se despeguen cada vez más del interés común y público.

Por último, para los tres apartados previos correspondientes a los objetivos, problemas y soluciones del modelo de la *Polis*, se presentan algunos desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV con base en las respuestas de los actores consultados en las entrevistas (FN_{CRE}, EF, ET y ERCac) y grupos focales (GFmCac).

Tabla 9 Desafíos, riesgos y retos del diseño del PSV_Parte 2

Aspecto del diseño del PSV	Desafío, riesgo o reto	Alto consenso (patrón de alta regularidad en las respuestas)	Bajo consenso entre actores (pocos actores a favor de la respuesta)
Intencionalidad y alcance de los objetivos-componentes de apoyo (intervención)	Son comunes los mensajes, discursos y narrativas en torno a los grandes valores o aspiraciones del PSV (bienestar y equidad/justicia) que, en aras de contrastar con el pasado, generan expectativas muy grandes sobre los resultados, tanto para los beneficiarios como para la población en general.		x
	Narrativas encontradas sobre la intencionalidad principal del PSV, algunos actores, para comenzar, el Presidente, lo han posicionado como un programa de reforestación y de atención al cambio climático, mientras que el aparato operativo lo asume más como un programa de desarrollo rural con enfoque sostenible. Esto ha expuesto el PSV a la crítica muy fuerte desde el sector ambiental, por ejemplo.	x	
	El principal componente con el que cuenta el Programa para mejorar el bienestar es la ayuda económica en efectivo, sin embargo, hay una indefinición difícil de atender referida a cuánto de ese monto tendría que ocuparse para el mantenimiento/consolidación de la parcela MIAF-SAF (para ingresos futuros), y cuánto para atender las necesidades básicas del hogar.	x	
	Si bien el Programa coadyuva con sus instrumentos a la disminución de ciertos riesgos y vulnerabilidad de los campesinos, no alcanza a cubrir los riesgos provocados por fenómenos climatológicos adversos que pueden afectar todo el sistema agroforestal. La falta de agua por irregularidad en las lluvias, está presente en amplias zonas del país.	x	
	Por su diseño, el PSV tiene el enorme desafío de demostrar que la pobreza se puede superar con la construcción de capacidades productivas y que en el mediano plazo las personas pueden ser autónomas, aunque ello depende de muchos factores.		x
El enfoque del PSV en los dos tipos de comunidad, la abierta (núcleos agrarios) y la selectiva (CAC)	En el diseño el Programa se propone alterar comportamientos, como cambiar de la producción convencional a la agroecológica, aunque eso implica todo un desafío por lo arraigado del primer sistema.	x	
	De no prepararse bien la entrada del Programa a las comunidades, se corre el riesgo de que no todos los sujetos agrarios se enteren o estén debidamente informados, quedando fuera de la oportunidad de presentar solicitud; lo que genera eso cierta división e inconformidad de los campesinos excluidos hacia los que sí resultan apoyados	x	

Previsiones para prevenir coerción, sabotaje, presión a beneficiarios por incentivos	Hay riesgos de influenciar negativamente a los beneficiarios para fines distintos a los del Programa (por ejemplo, para tener el respaldo político electoral), a través de los equipos operativos.	x
--	--	---

Capítulo VI. Implementación de políticas y del Programa

Sembrando Vida

Por último, en este capítulo se presentan los resultados correspondientes al objetivo particular de investigación 3, vinculado con el análisis exploratorio de la implementación del Programa, a partir de examinar cómo se llevan a la práctica las determinaciones contempladas en la normatividad (diseño), usando el mismo modelo de la *Polis*, y elementos de la teoría clásica de implementación.

Con ambos planteamientos teóricos, lo que se busca es detectar dinámicas, brechas y fallos de implementación, para poder plantear algunas medidas de solución. A diferencia del diseño del Programa, en el que se analizó el mismo, desde el modelo de la *Polis* y desde el enfoque racional, encontrándose contrastes importantes cuando se usa uno u otro, en el campo de la implementación existe cierta afinidad entre los planteamientos clásicos de implementación y el modelo de la *Polis*, porque ambos reconocen que esta fase de la política está fuertemente influida por motivaciones e intereses diversos –y a menudo opuestos– de los múltiples actores que asumen un rol en el “juego” de la implementación del Programa.

En otras palabras, la implementación difícilmente puede ocurrir como un proceso plenamente ordenado, razonado y consistente, libre de presiones, pugnas e intereses, puesto que es aquí donde toma vida la teoría de cambio, los supuestos y los propósitos de la política, activando la participación de múltiples actores.

Este capítulo cuenta con un desarrollo más acotado con respecto a los dos capítulos previos de resultados, porque para poder analizar la implementación se requiere más trabajo directo en campo con los operadores del Programa y los beneficiarios o receptores del apoyo. Y si bien en esta investigación pudimos entrevistar y estar con operadores y beneficiarios en campo, consideramos que con una muestra (arbitraria) más grande de casos, situaciones e informantes clave, los resultados serían mucho más robustos.

En ese marco, este capítulo ha sido estructurado en dos grandes apartados. El primero examina, de manera exploratoria y breve, la implementación desde la recuperación de ciertos planteamientos teóricos de los enfoques clásicos de implementación. Específicamente, se diserta sobre el tipo o tipos de modelo de implementación que sigue el Programa

(ascendente/descendente), acerca de las brechas y fallos de implementación y se comentan algunos aspectos clave de la aparatosa burocracia de calle que conforma el Programa por poco más de 5,000 técnicos que participan en la operación del PSV en todo el país y en distintos niveles de decisión y de cobertura territorial.

En el segundo se hace lo mismo, pero a partir de tener como referente teórico el modelo de la *Polis*. Se usan las mismas categorías de análisis descritas en el capítulo III, que guiaron el análisis del diseño, solamente que acá desde lo que ocurre en la puesta en práctica o desde la materialización y concreción de los objetivos.

De ese modo, se estudia cómo se entienden, adoptan, interpretan o, incluso, modifican los grandes “objetivos” o aspiraciones del Programa. Asimismo, se detecta cómo están impactando las acciones de la intervención al materializarse dichos objetivos. Se indaga acerca del logro de esos anhelos a nivel de las comunidades y de la población beneficiada. Lo mismo sucede con la identificación o interpretación que hacen los diversos actores acerca del problema o problemas que desde su punto de vista, está resolviendo el PSV en lo concreto.

Asimismo, esa revisión a la implementación del PSV, implica explorar como los beneficiarios y los demás actores participantes en la ejecución identifican y valoran “las soluciones” que les ofrece el PSV para resolver sus problemas, y si consideran que son las adecuadas, pertinentes y suficientes como para cumplir las metas y propósitos, y en general el alcance de las intenciones o declaraciones formales derivadas del diseño del PSV. Es en este abordaje que se puede contrastar si realmente la intervención ha cambiado –o está cambiando- la situación que originó la existencia del Programa.

6.1 La implementación del PSV desde el enfoque tradicional de implementación

Como se explicó en el Capítulo I de marco teórico, la implementación es la etapa del ciclo de políticas en la que se llegan a encontrar los mayores obstáculos para el logro de los objetivos (Pressman y Wildavsky, 1998; Hill y Hupe, 2002; Cejudo et al., 2019). Es en esta etapa en la que entran en juego múltiples variables que no se controlan por el Programa. Es el momento en que los diversos actores toman posición del espacio que se les asigna, pero es también cuando emergen otros que están en desacuerdo con la intervención gubernamental y, buscarán, por tanto, bloquearla.

Finalmente, es cuando se inicia una carrera contra el tiempo –generalmente limitado– que se tiene disponible para ejecutar la acción, y en la que se requiere movilizar la voluntad de otras instituciones o aliados que se necesitan sumarse para lograr el cometido.

Para los actores entrevistados, especialmente funcionarios de nivel central, coordinadores, facilitadores y técnicos (FN_{CRE}, EF, ET), es en esta fase cuando realmente se sabe si las definiciones, determinaciones y, hasta conceptualizaciones del diseño, tienen resonancia, sentido y consistencia con lo que sucede en la realidad.

Por ello, destacan, una ventaja del Programa es que desde el inicio el equipo central del PSV se conformó de profesionales que en su mayoría provenían de experiencias en los territorios, habiendo tenido trabajo con comunidades y productores y, por tanto, consideran, que se tuvo la sensibilidad para generar un diseño alcanzable en el terreno, aún con todas las complejidades que se enfrentan.

“Aunque me atrevo a opinar que este Programa es quizá el más complicado de implementarse, porque no sólo se transfiere dinero, sino que más bien se trabaja con la gente para que desarrolle su propia fuente de ingresos a futuro” (EF17).

Con base en el apartado 2.3.3 referido a la modalidad de implementación prevista para el PSV desde la normatividad, podría asumirse que después del diseño (asentado en el borrador de lo que serían los Lineamientos o Reglas de Operación), los programas arrancan su implementación con dos procesos clave: la planeación y la presupuestación, que ocurren meses previos a que inicie el ejercicio fiscal por todo los tiempos y procesos que se requieren para aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

El primer año de arranque de los programas, como se ha analizado largamente en apartados previos, se logró que, habiendo tenido un borrador de diseño del PSV en el periodo de transición, se pudiera incluir como programa presupuestario en el PEF 2019.

Así, desde ese entonces, el PSV no ha enfrentado problemas para acceder a presupuestos suficientes y necesarios, lo que se confirma con los datos que evidencian un gran crecimiento entre 2019, 2022 y 2024 (apartado Introdutorio), duplicándose prácticamente los montos de recursos. Pero, además, los funcionarios a nivel central aseveran que esas determinaciones se tomaban directamente desde la Presidencia de la República junto con la SHCP –obviamente en comunicación con la Secretaría del Bienestar–, pero nunca hubo algún problema porque se le quisiera reducir o no aumentar el presupuesto al PSV, dada

la importancia que le daba el Presidente a este Programa insignia de su administración. Esto aun cuando durante el sexenio hubo recortes a otros programas y aumentó la austeridad. Entonces un primer hallazgo es que, la obtención de recursos y presupuesto –que a veces constituye el talón de aquiles para muchas políticas, en la práctica– no ha significado un problema en la implementación del PSV, y eso se debió al fuerte respaldo desde la Presidencia de la República.

Sin embargo, esto no significa, como más adelante se analiza, que la distribución y asignación de recursos a los diversos componentes haya sido siempre la adecuada, y que no faltaran recursos (materiales, financieros, humanos, informáticos), por ejemplo, para una operación más adecuada del mismo Programa, especialmente para dotar a los técnicos de mejores condiciones para realizar su trabajo (implementos, equipos, viáticos y combustible).

Sobre la planeación, que consiste en definir los objetivos y metas de cobertura anual del Programa (en cuanto a sujetos de derecho o beneficiarios, técnicos, hectáreas, número de árboles, CAC, biofábricas, viveros, etc.); en seleccionar las regiones y comunidades (núcleos agrarios) a ingresar en el año; en distribuir los presupuestos asignados al PEF por componentes de apoyo y, en determinar los plazos de ejecución, son ejercicios que ocurren antes o al inicio del ejercicio fiscal en el marco de un Comité técnico conformado por las autoridades de alto nivel de la Subsecretaría.

A decir de los entrevistados, la planeación siempre es un ejercicio mejorable, porque finalmente las metas que se fijaban partían de varios supuestos que no siempre se cumplían. Asimismo, reconocen que ya en aspectos más específicos como la determinación de los sistemas agroforestales y su composición, y en la estrategia de fortalecimiento de las CAC, pese a realizarse las mejores previsiones, en la práctica no todo resultaba como se esperaba.

En ese sentido, por ejemplo, en la evaluación de procesos realizada por CONEVAL al Programa se encontró:

[...] una limitada participación del personal operativo en territorio en la definición de las metas productivas, así como en la implementación de los sistemas MIAF (Milpa Intercalada en Árboles Frutales) y SAF (Sistemas Agroforestales) y respecto del número de plantas a establecer en las parcelas. Esto ha derivado en ajustes en los planes de trabajo y preocupación en los beneficiarios por el manejo que requerirán las

plantaciones, además de posibles presiones en la demanda potencial de agua en las Unidades de Producción. (CONEVAL, 2022).

Ante ello, el mismo organismo de evaluación, sugiere considerar –suponemos que en oficinas centrales– al equipo operativo para determinar los sistemas de cultivo y el número de plantas a establecer en parcela, a partir de rangos, tomando en cuenta, además, la incidencia de factores negativos como la escasez de agua o de plantas que no se adapten, y las propias capacidades de los beneficiarios y sus parcelas (CONEVAL, 2022).

Llama la atención como en la implementación, el tema de la planeación, que constituye como “el banderazo para movilizar todo el aparato operativo, que para 2022 se conformó de poco más de 5,000 profesionales que despliegan todos los esfuerzos para echar a andar el Programa” (ECre3), siempre ha sido un área de mejora, pues también en la evaluación de impacto realizada por CONEVAL (2024), se recomienda reforzar la planeación con un estrategia de intervención diferenciada en apoyos y en sistemas agroforestales, basada en la diversidad de condiciones climatológicas, en el desarrollo territorial y el perfil de las parcelas y beneficiarios.

En ambos temas se externa la necesidad de diferenciar la aplicación del Programa en cuanto a los sistemas agroforestales en función de la presencia/ausencia de ciertas condiciones (como agua, por ejemplo), debido a que, como reconocen prácticamente todos los informantes clave (funcionarios y operadores), más los representantes miembros de CAC –o sea beneficiarios–, una de las áreas de oportunidad más importante del PSV ha sido lograr establecer y estabilizar el sistema agroforestal, sobre todo en el componente de frutales/agroindustriales y maderables.

En los primeros años, una buena parte de beneficiarios y técnicos coincide que la plántula proporcionada por el Ejército no sobrevivió o lo hizo de una manera deficiente, lo que provocó pérdida de la planta y de tiempo. Esto, que podría considerarse un fallo de la implementación, que en mucho se dio así, según la mayoría de los informantes entrevistados, por el arranque apresurado del Programa recién entrado el gobierno.

Atender ese reto operativo es fundamental, porque de ello depende que la parcela tenga la capacidad productiva para poder generar en el mediano plazo la producción (productos frutales y agroindustriales) para la venta y generación de posibles ingresos, que podrían sustituir los actuales apoyos monetarios que les otorga mensualmente el Programa.

Además, considerar la diferenciación de la estrategia del Programa y de los sistemas agroforestales, se reitera con mucho énfasis, por ejemplo, por los técnicos y beneficiarios del Programa ubicados en la zona Norte, debido a que las difíciles condiciones climáticas (prolongadas sequías) dificultan mucho la sobrevivencia y producción de ciertas especies de árboles o plantas con fines agroindustriales que les sugiere el Programa. Consideran que los sistemas agroforestales se adaptan sobre todo a zonas de los trópicos o del sur sureste.

Siguiendo con las etapas de la implementación (apartado 2.3.3), una vez que se cuenta con cierta dirección, a través de la planeación nacional, más los recursos presupuestales, y que, además, está conformado el equipo operador, que como se dijo para 2022 fue de 5000 profesionistas, se lleva a cabo un proceso clave que para efectos de este análisis –exploratorio– podría englobarse como el ingreso a las comunidades y la selección de la población a ser apoyada.

Sobre este proceso, los actores entrevistados –y especialmente la mayoría de los facilitadores y técnicos, que son quienes lo ejecutan– lo refieren como el más importante de la implementación, aunque un tanto complicado y tedioso, porque es a través del cual se integra el padrón de lo que serán los campesinos que resultan seleccionados para recibir el apoyo.

Es en este proceso, sostienen, donde se cae en ciertas exclusiones, como sucedió sobre todo el primer año, de productores que quizá cumplen o podrían cumplir con los requisitos, pero que por alguna razón como: i) el “no haber creído que fuera cierto que nos apoyarían con ese dinero cada mes” (ERCac6), ii) porque no se encontraban en la comunidad cuando se hicieron las asambleas en la comunidad, iii) por no perder el apoyo que recibían de la SADER del Procampo.

Este tema, de acuerdo con los entrevistados, ha provocado en el tiempo algún descontento de los campesinos o miembros del núcleo agrario, lo que tiende a afectar en cierto modo la unión de la comunidad en su conjunto. En un número importante de CAC, manifestado por los representantes entrevistados (ERCac) y, refrendado al menos en tres de 6 grupos focales (GFmCac), se manifiesta que a los beneficiarios del Programa los ven como “privilegiados, ganones o consentidos” (GFmCac1,4,6), por estar recibiendo todo el apoyo. E incluso expresan que es común escuchar entre los miembros de la comunidad que no están en el Programa, que se refieren a este como “Sembrando envidia”.

Después de esta etapa (siguiendo las descritas en el apartado 2.3.3) en la que finalmente se tienen seleccionados los productores que recibirán el apoyo, se procede a la conformación de las CAC, al establecimiento del vivero, biofábrica y a realizar los programas de trabajo tanto para la CAC como a nivel de cada parcela, para lo cual entra en acción el acompañamiento, asesoría y capacitación de las CAC a través del técnico productivo y del técnico social. Con todo esto se cuenta con los elementos para que el Programa entre plenamente en ejecución, para lo cual los beneficiarios comienzan a recibir el apoyo mensual y los técnicos a desempeñar su función, enfocada en el seguimiento de los programas de trabajo.

Echar a andar todo ese dispositivo de implementación no es un proceso fácil. Por el contrario, en voz de los técnicos, es una tarea ardua en la que es fundamental la respuesta de los beneficiarios. Además, a esta parte práctica, hay que sumar todo un conjunto de requerimientos de información administrativa que solicita el Programa y que cuya cumplimentación recae en este equipo técnico, saturando su trabajo.

Estos procesos, que de manera resumida se han comentado, se hacen por primera vez el año en el que el Programa ingresa a una comunidad, después el trabajo se concentra en el seguimiento a los programas de trabajo.

Al nivel exploratorio que nos planteamos estudiar la implementación, podríamos entonces asumir, que esta es bastante compleja, por la misma naturaleza de carácter integral de la intervención del PSV y, porque, además, plantea trabajar con la comunidad (núcleo agrario), entrando y seleccionado a los beneficiarios dentro de la misma y conformando otra propia del Programa (CAC). Pero, además, se propone modificar los sistemas de producción (de convencionales a agroecológicos), y su despliegue operativo depende de 5000 personas (técnicos).

Con base en las entrevistas aplicadas a los informantes clave, y el desarrollo de grupos focales, en una primera instancia se podría perfilar que, algunos fallos de implementación del PSV, tienen que ver con:

- i) Plántula insuficiente y no adaptada a ciertas condiciones (especialmente en el primer año, la proveniente de viveros del Ejército)
- ii) Deficiencias en la planeación nacional al pretender impulsar sistemas agroforestales similares en condiciones igual similares, teniendo una mortalidad importante

de plantas. A lo que se sumaron factores externos como las prolongadas sequías y el aumento de plagas y enfermedades

ii) Insuficiente capacidad del Banco del Bienestar para dispersar los recursos (sobre todo al arranque del Programa)

iii) Procesos de entrada a las comunidades y participación de los miembros de la comunidad con desconfianza para ingresar al Programa, generando exclusiones, pero también inclusiones de productores que quizá no se encontraban en situación de pobreza. Para algunos interesados era difícil completar la extensión de tierra solicitada (2.5 ha). Otros la consiguieron en aparcería, pero en condiciones o acuerdos poco claros que han generado problemas posteriores.

iv) Desconocimiento y resistencia de los beneficiarios para adoptar nuevos sistemas de producción enfocados en la agroecología.

v) No todos los técnicos tenían experiencia, los productivos no saben de todos los cultivos del sistema; y los sociales no todos tenían experiencia práctica para impulsar los procesos organizativos y de cohesión social.

vi) Los sistemas de información dificultaban la captura y la gestión de información.

6.1.1 Los modelos de implementación del PSV

En la teoría clásica de implementación, como se expuso en el Capítulo I, se identifican dos modelos: el descendente y el ascendente, cada uno con sus propias ventajas y desventajas. El Programa, en principio, se ejecuta a través de un modelo descendente, centralizado, jerárquico y controlado desde las oficinas centrales de la Secretaría del Bienestar, cuyas determinaciones y decisiones operativas bajan a través del equipo operativo, conformado, en orden descendente, por los coordinadores regionales, los territoriales, facilitadores y técnicos sociales y productivos. Los receptores finales de la acción gubernamental son los campesinos beneficiarios, conformados a través de las CAC.

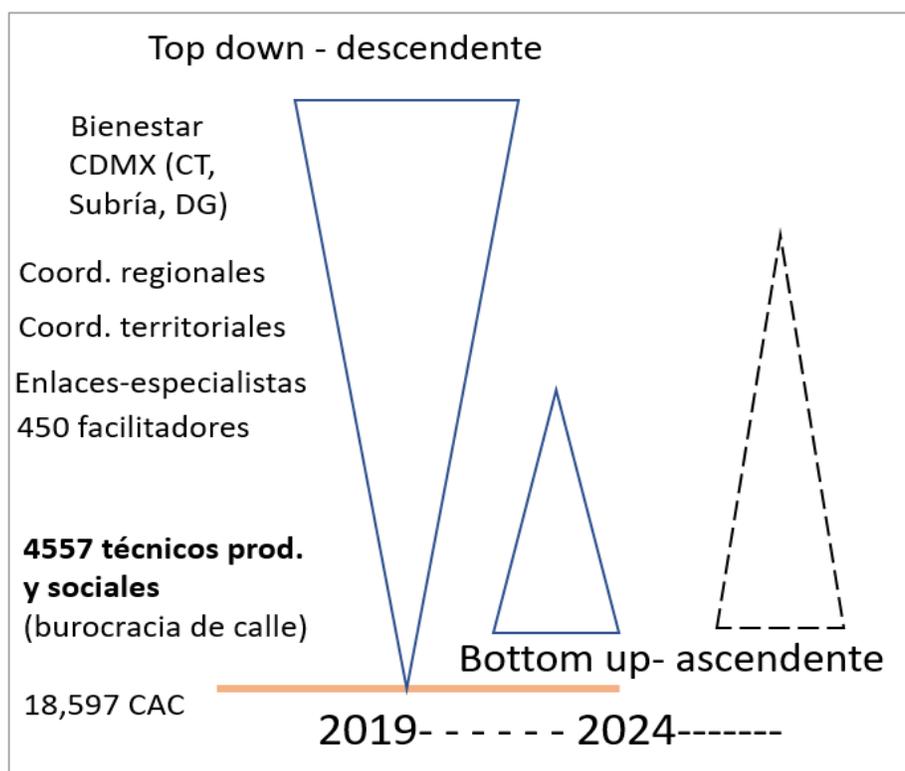
Este modelo, como en todos los programas de este gobierno, ha sido funcional para controlar la implementación y aislarla de influencias externas o de otros órdenes de gobierno, así como para asegurarse que permee la intencionalidad y los valores que se promueven con el Programa, y en general, la nueva lógica de lo adecuado. “Lo que sé es que el Presidente cuidó mucho que las estructuras operativas de los programas recayeran en equipos nuevos,

no viciados, para que no fueran a poner resistencia ni a jugar en contra del mismo gobierno” (EF14).

Sin embargo, y si bien los primeros años la ejecución fue bastante descendente, de acuerdo con los entrevistados, conforme se fueron consolidando las CAC, y los equipos técnicos tenían más experiencia y conocimiento del terreno, se fue adoptando un modelo más con rasgos de ascendente. Entonces se daba más espacio de acción a los técnicos y facilitadores y se tomaba en cuenta la participación de los beneficiarios a través de las CAC. Esto incluso, llevó a crear un nuevo espacio de participación de la gente o beneficiarios denominado asambleísmo, mediante el cual se selecciona una representante de cada CAC para que atienda y participe en reuniones de carácter regional al interior de los estados, para precisamente abordar temas de interés territorial, que puedan retroalimentar las decisiones a niveles superiores.

Entonces, resumiendo, si bien el PSV nació con una implementación de índole descendente, conforme se han consolidado las CAC ha ido migrando a un modelo mucho más ascendente y se espera que esa tendencia se mantenga o profundice. Podríamos decir que, en un primer momento, lo que se logró –con respecto a políticas previas– fue que se redujo el exceso de actores participantes –generalmente diversos–, con lo que disminuyeron también los puntos de decisión y los posibles juegos de implementación negativos. Además, se aseguró que permearan los mensajes y las orientaciones hacia los beneficiarios. En un segundo momento, se ha abierto cada vez más a la retroalimentación de abajo hacia arriba. Aunque un tema que queda como pendiente, es que el PSV, por el tipo de temas que impulsa requiere establecer alianzas y coordinarse con otras instituciones relacionadas.

Figura 2 Modelos de implementación del Programa



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Programa y entrevistas.

6.1.2. La burocracia de calle en el PSV

Como se explicó en el apartado teórico, en la implementación es determinante lo que se ha denominado como burocracia de calle, que la conforma el equipo operativo más próximo a la población o a los destinatarios de las políticas. En el Programa esta burocracia de calle son precisamente los más de 4,000 técnicos productivos y sociales. Respecto a este ejército de operadores, en la evaluación de procesos se encontró que, el acompañamiento de los técnicos productivos y sociales “se observó como relevante, ya que las y los SD identifican que estos (los técnicos) son fundamentales para la producción de los viveros comunitarios y biofábricas (CONEVAL, 2022).

En la evaluación de impacto, lo que se sostiene es que el Programa y la adopción tecnológica ha sido producto de la asesoría y acompañamiento del personal técnico y, además se reconoce que los beneficiarios han experimentado el desarrollo de capacidades y habilidades para la adopción y manejo de los sistemas agroforestales (CONEVAL, 2024).

Por su parte, los beneficiarios (representantes de las CAC, participantes en GFmCac), en general tienen una valoración bastante positiva de los técnicos y a menudo trabajan de manera muy coordinada ambos. Aunque desde una postura más crítica, los mismos técnicos aceptan que les falta tener mayor presencia en las parcelas (y eso puede observarse en campo), aunque demandan, que para que eso pueda ocurrir tendrían que liberar tiempo y esfuerzo canalizado al cumplimiento de requerimientos de carácter administrativo e informático, de parte de las oficinas centrales, que por lo general los tiene abrumados.

En la misma línea y de manera casi unánime, todos los técnicos entrevistados, externan la necesidad de que se les pudiera dotar de ciertos recursos para la movilidad y el desempeño de sus funciones, porque ellos terminan poniendo una fracción importante de su sueldo.

En campo se pudo observar que el técnico juega un rol fundamental en el avance de las CAC. Y cuando se llega a conjuntar una CAC dinámica con un técnico igual, los resultados y avances son muy promisorios.

6.2 Exploración sobre la implementación desde el modelo de la *Polis*

Es en la implementación donde más se visibiliza en la práctica todo el planteamiento de Stone (2022), porque es aquí en la comunidad concreta, integrada por las personas protagonistas o destinatarias de las políticas, que entran en juego racionalidades individuales, intereses opuestos, sentimientos y emociones (irracionalidades), conflictos, etc. Esto sumado a que también abona estas imbricadas relaciones el rol y la presencia de la burocracia de calle que se conforma por la política para ejecutar la acción de la política a favor de la comunidad.

6.2.1 La comunidad en el PSV

En el capítulo previo se hizo un amplio desarrollo sobre lo que significa la comunidad en el PSV, tanto en los núcleos agrarios, como en las CAC. Ahora, procederemos a compartir, algunos hallazgos relevantes derivado de las entrevistas, sobre todo a los facilitadores y en particular a los técnicos, así como a los representantes de CAC, como en la consulta de grupos focales.

También sumó, a esta exploración sobre el funcionamiento de las CAC, la observación directa en el terreno en los estados visitados, porque las CAC como tal se podría

decir, “tienen una vida propia y una entidad, pues cuentan con un espacio, instalaciones, en el que se encuentra además el vivero y la biofábrica, y es ahí donde se reúnen los miembros de la misma, conviven y se unen más” (ET33).

A decir de los actores entrevistados (en particular de facilitadores y técnicos, quienes son los que más las conocen), del total de CAC, quizá como una tercera parte se podrían considerar como sobresalientes, es decir, que más allá de cumplir con las funciones básicas de servir de espacio de capacitación e intercambio y de apoyo a la operación del vivero y la biofábrica, impulsan proyectos de innovación, de diversificación de la producción o actividad económica y de comercialización. Son CAC que han avanzado hacia incorporar una visión más de negocio y empresarial, sin perder el sentido comunitario y de interés colectivo. Simplemente que ahora, por ejemplo, producen más plántula en los viveros, que venden, algunas han establecido negocios colectivos.

Por otro lado, sostienen los entrevistados, se encuentra la mayoría de las CAC, quizá la mitad, más o menos, con un avance intermedio que podría considerarse aceptable. A menudo cumplen con todo, llevan a cabo su programa de trabajo, se reúnen frecuentemente, se capacitan, hacen labores de apoyo a la comunidad, pero hasta ahí. Por último, se encuentra alrededor de un 20% de CAC con débil organización interna, que igual los miembros tampoco se comprometen con sus parcelas a nivel individual.

Como lo refiere Stone, 2022, los beneficiarios del PSV han encontrado en las CAC un espacio para sacar lo mejor de sí mismos para con los otros, abandonando o regulando su ambición meramente individual. En general, debe destacarse que en las entrevistas con las representantes de las CAC (ERCac) y en los grupos focales (GFmCac), así como con técnicos, se puede percibir que los beneficiarios del Programa están sumamente agradecidos por el apoyo –lo que se confirmó en las visitas de campo- y hacen, salvo excepciones, su mejor esfuerzo por cumplir con lo que les pide el Programa. “La verdad es que yo estoy muy contento porque siento que el gobierno me paga por lo que yo debo hacer como campesino” (ERCac7).

Esta valoración positiva a nivel individual, se extrapola a nivel de la CAC, y por eso esa energía y motivación se siente en la gran mayoría de las CAC. Por eso, en la misma evaluación de impacto de CONEVAL (2024) se externa:

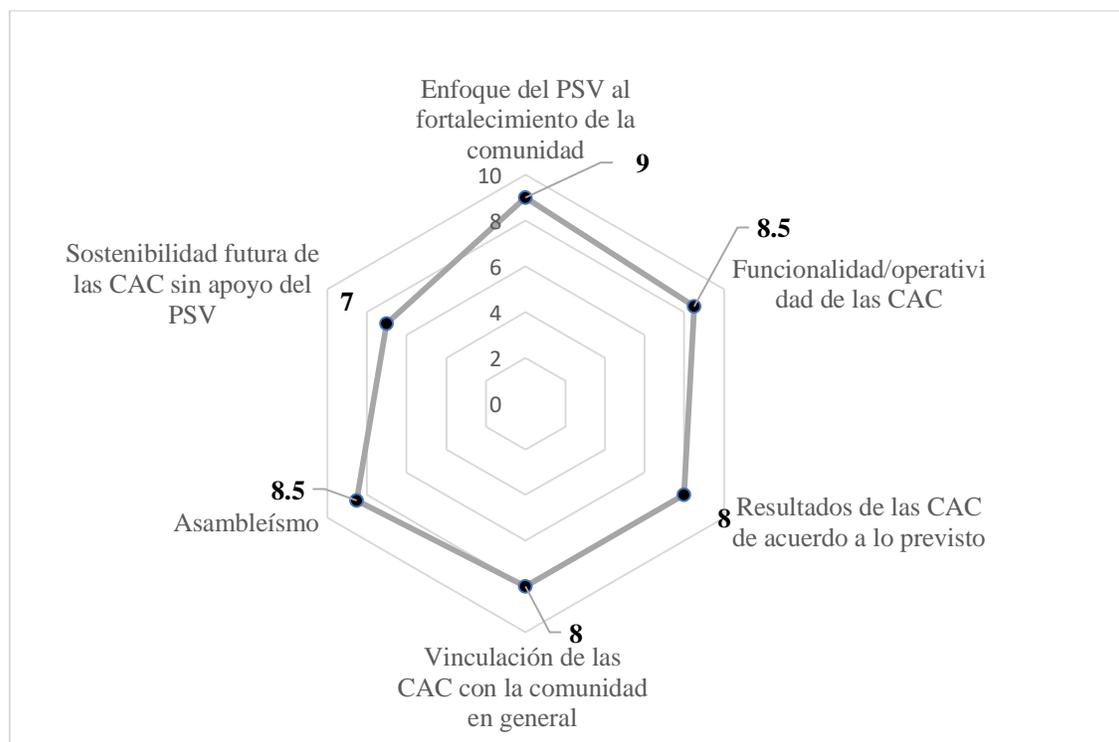
- Se detectó un efecto en el fortalecimiento de vínculos entre las y los beneficiarios, tanto para realizar el trabajo en las CAC y a nivel personal.
- Se identificó el rescate de formas tradiciones de trabajo en grupo como “la mano vuelta” o el tequio, y una mayor cooperación.
- Las CAC hacen trabajo en beneficio de la comunidad, como: limpieza de cuerpos de agua, mantenimiento de canchas, carreteras, parques, caminos, reforestación, capacitaciones en escuelas.
- En torno a la conformación y organización de las CAC, se han fortalecido procesos y capacidades para el diálogo y la toma de acuerdos.

Por otro lado, considerando el cuestionario cerrado que se aplicó a todos los actores involucrados en Programa (que incluye a 95 actores desde funcionarios a nivel central hasta los miembros de las CAC), se tuvo una valoración (calificación entre 1 y 10, donde 1 es muy baja o mala, y 10 es muy alta o muy buena).

En ese contexto, como se aprecia en la Gráfica 3, todos los actores valoran mucho (calificación de 9) que el PSV se enfoque en la atención de la comunidad, promoviendo principalmente las CAC. Sin embargo, ya cuando se les cuestionó a los entrevistados sobre el funcionamiento y la operación del PSV, esa valoración bajó ligeramente (a 8.5). Todavía más, cuando se solicitó que calificaran los resultados de las CAC y su vinculación con la comunidad, nuevamente se tuvo otra baja ligera en la valoración (a 8, en ambos temas).

Un tema que llama un tanto la atención porque lo calificaron con 7, tiene que ver con la sostenibilidad de las CAC, es decir, que se sigan manteniendo, aun cuando se les termine el apoyo. Obviamente que este aspecto es uno de los que más preocupa a los sujetos de derecho, y si bien están agradecidos con el Programa y se han beneficiado de manera integral, todavía no tienen la seguridad de que los sistemas de producción agroforestal puedan generar la producción, ventas e ingresos que de manera segura el Programa otorga.

Gráfica 3 Calificaciones de los actores entrevistados a la implementación del concepto de “comunidad” en el Programa



Fuente: Elaboración propia con base en 95 cuestionarios aplicados a informantes clave.

6.2.2 Los valores/objetivos/problemas atendidos en el PSV

En esta fase de puesta en práctica del Programa fue más evidente, según la información proporcionada por los informantes clave, cómo la interpretación de los grandes objetivos del PSV adquiere todavía más diversidad de intencionalidades y pretensiones. En particular, a nivel de los beneficiarios y de las CAC (ERCac y GFmCac), la riqueza de interpretaciones respecto a lo que busca el PSV como grandes aspiraciones o anhelos aumenta prolíficamente. Lo que coincide con lo planteado por Stone, en el sentido que en la comunidad está siempre presente esa gran diversidad de ideas, posiciones, visiones e intereses, que incide definitivamente en la forma en cómo las personas interpretan la realidad y responden a las políticas.

Para algunos beneficiarios o miembros de las CAC, el Programa –y el Presidente, precisan–, ha venido prácticamente a salvarlos de un abandono histórico en el que nunca habían sido tomados en cuenta. “nosotros agradecemos mucho al Presidente, nunca nos han

habían apoyado como ahora, como campesinos habíamos estado en el abandono, y mire ahora, se ve la milpa, las plantas, vivero” (ERCac36). Además, debemos recordar que el Programa está sobre todo en localidades altamente marginadas, donde el mismo acceso a las mismas es bastante difícil, por lo que las opiniones en terreno cobran mayor significado.

Para otros beneficiarios, el Programa busca proporcionarles opciones para que no tengan que emigrar y, por tanto, como afirmaron en los grupos focales “no tengamos que salir a sufrir al norte o a la ciudad, yo me iba cada año a trabajar a Sinaloa” (productor en GFmCac), “antes me iba de peón, a chalanear, pero mire ahora con lo del Programa saco lo que me daban y sin irme”.

Desde nuestra postura, estas valoraciones de los beneficiarios, tiene que ver con el apoyo directo que les otorga el Programa, y que ellos sienten o lo perciben como un incentivo que para que vivan mejor (es decir, la búsqueda del bienestar, analizado en el capítulo previo, como uno de los valores duraderos que busca el PSV).

En otros beneficiarios del PSV es común escuchar también –y eso tiene que ver con la misma diversidad de mensajes que se emiten desde los diseñadores o autoridades del Programa, incluyendo el Presidente–, que el principal anhelo, aspiración o gran problemática que atiende el Programa es el cuidado del medio ambiente, el planeta, la naturaleza. “mire, el Programa lo que está haciendo es arreglar lo que ya nos acabamos, tiramos árboles, quemamos, contaminamos y hay tenemos los efectos, mucho calor, no llueve, entonces con el apoyo vamos a recuperar la naturaleza” (ERCac19).

Con base en la información obtenida de los Grupos focales (GFmCac) y de las entrevistas a Representantes de las CAC, hicimos una sistematización sobre lo que los campesinos participantes en Sembrando Vida consideran que son los grandes objetivos, anhelos, o aspiraciones alcanzadas –o en proceso de alcanzarse, quedando así:

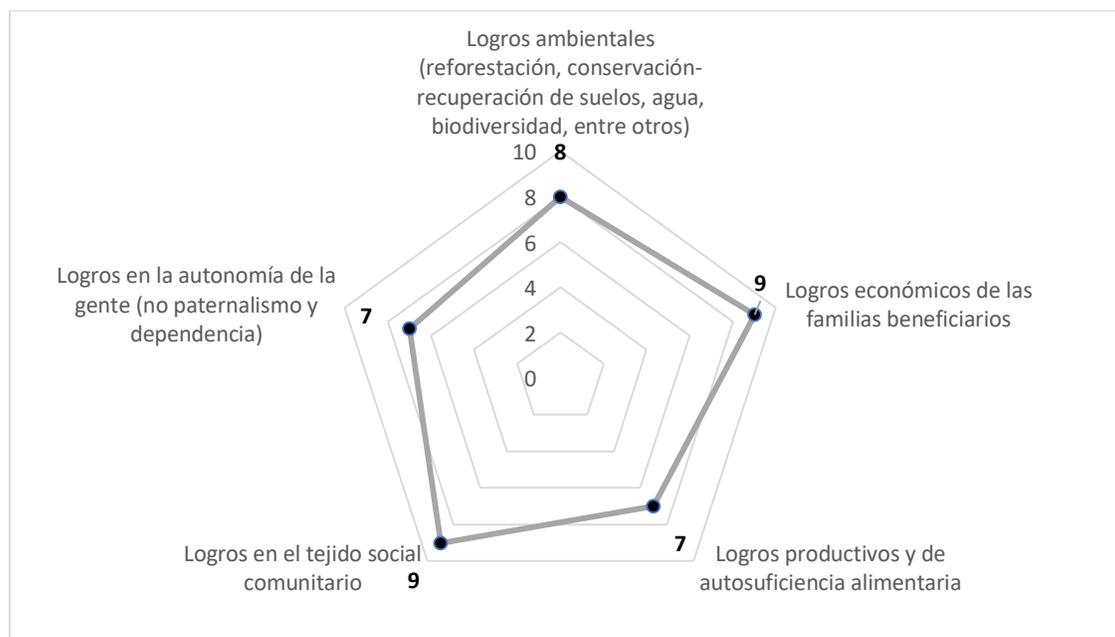
- Efectivamente, en línea con el análisis previo que destaca, en términos de Stone, que el bienestar es el principal valor o aspiración buscado por el Programa, se encontró que prácticamente todos los informantes calificados emiten opiniones en ese sentido, en términos vinculados con “para vivir mejor, que no nos falte la comida, que podamos pagar algún gasto de mis niños en la escuela, o si nos enfermamos” (GFmCac3), “que podamos emplearnos en el campo en nuestras propias tierras pero teniendo un pago, una recompensa para poder hacerle frente a los gastos que ya ve,

todo es muy caro (GFmCac1)”, “Sembrando Vida nos está sacando del atraso, de la pobreza, mire yo tengo seis niños, y no me alcanzaba” (GFmCac5).

- Además, todos estos grandes objetivos que ellos consideran que se están alcanzando, se refuerzan con más elementos de valor que ofrecen en las entrevistas, en los que dan a notar que los problemas que enfrentaban eran de largo abandono, de falta de oportunidades, de emigración, pobreza, marginación.
- Un segundo efecto, también se relaciona con lo que en el capítulo previo se relacionó con la búsqueda de equidad, igualdad o justicia social. Llama la atención como en la mayoría de las intervenciones dejan claro que este gobierno “se acordó de nosotros”, “nunca nos tomaban en cuenta, los apoyos llegaban solo a unos cuantos que además tienen con qué”, “es el primer gobierno que realmente nos está tomando en cuenta, y fíjese cómo”. Es decir, hay la sensación y el sentimiento de que detrás del PSV hay esa acción de justicia o equidad, en la que se busca incorporar al desarrollo o políticas a quienes estuvieron excluidos.
- Después de estos temas que se mencionaron con mayor regularidad, estuvieron presentes en sus respuestas, otro relacionados con los anhelos por tener un planeta, una naturaleza y un medio ambiente mejor y el vinculado con el arraigo al campo, la no migración.

Adicional a la información anterior, se aplicó el cuestionario cerrado donde se les solicitó emitir una calificación a los entrevistados (a más de 90 vinculados en los distintos tramos de implementación, pero especialmente a la burocracia de calle y beneficiarios), sobre el avance en la ejecución y logro de objetivos. Aquí, se forzó un poco a que la parte discursiva previa la confrontaran con la realidad, teniendo lo siguiente:

Gráfica 4 Calificaciones de los actores entrevistados sobre la implementación y avance en el logro de los grandes objetivos del PSV



Fuente: Elaboración propia con base en 95 cuestionarios aplicados a informantes clave,

Como se aprecia en la Gráfica 4, los aspectos mejor calificados por los informantes es precisamente la cuestión económica de la familia de los beneficiarios, por el apoyo directo que reciben, así como en el tejido social comunitario, es decir en la organización y cohesión de los beneficiarios en la CAC y en su vinculación con la comunidad.

Los logros ambientales si bien los consideran como positivos, todavía consideran que están en proceso de generar mayores beneficios, porque las plantaciones forestales están en crecimiento.

Los aspectos que califican como más desafiantes son los que tienen que ver, primero, con la producción, porque los árboles frutales o agroindustriales se encuentran apenas en una etapa de baja producción. Y finalmente, esto se relaciona con el otro aspecto calificado como desafiante: el logro de la autonomía en términos de que puedan ellos generar sus propios ingresos a partir de la parcela.

Sobre esto último, el Programa enfrentó diversas situaciones complicadas en la implementación que han retrasado la producción. Desde el arranque apresurado, insuficiencia

en la planeación de las plantaciones, efectos negativos de la sequía, plagas, falta de asesoría técnica específica, entre otros.

6.2.3 Las soluciones alcanzadas en el PSV

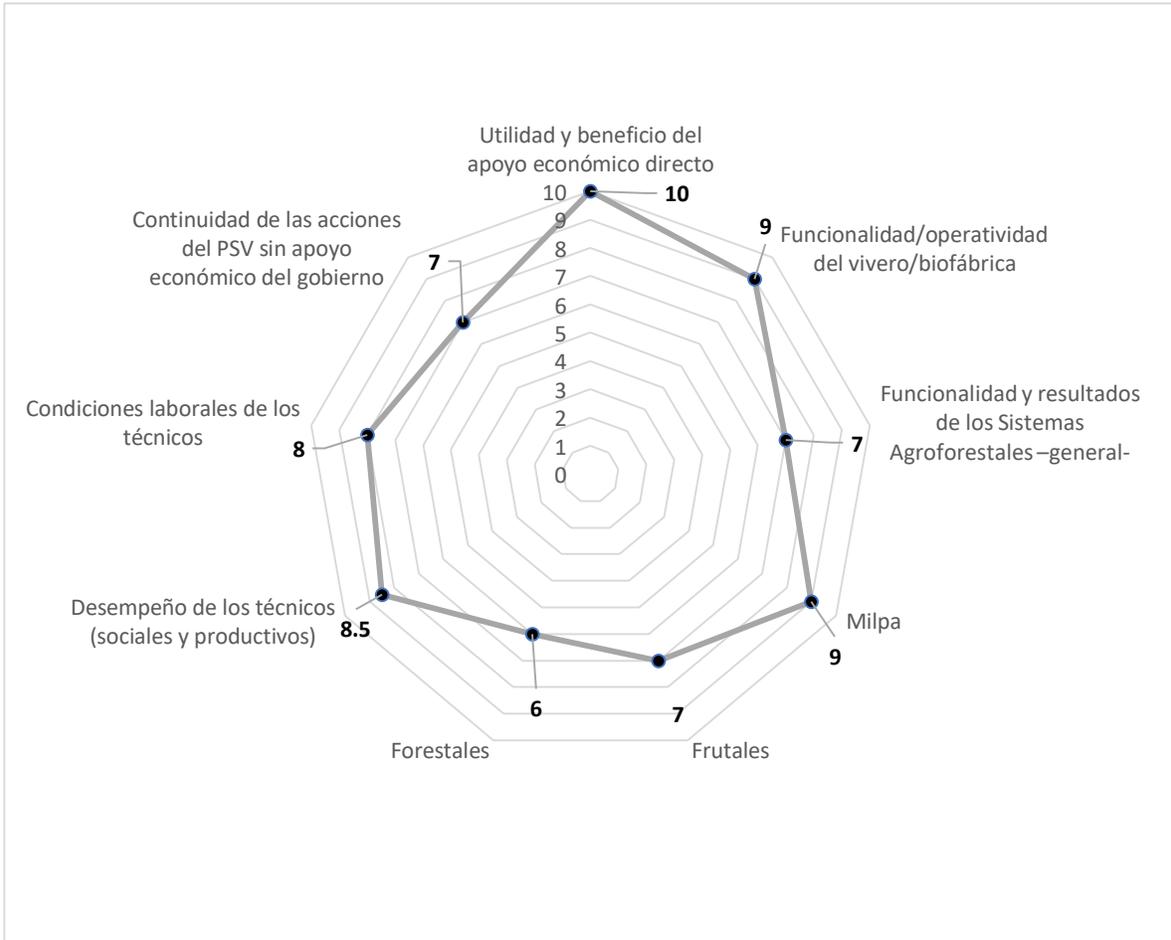
El principal instrumento de apoyo del Programa –por el efecto inmediato que tiene en los beneficiarios- es el incentivo económico, y así es como los actores entrevistados valoran su utilidad y beneficio al otorgar de manera unánime la máxima calificación (10). En las entrevistas se pudo detectar que este incentivo tiene diferentes usos o significados para los beneficiarios: hay quienes lo ocupan, como en partes iguales, para invertir en la parcela (otros insumos, pagar algunos jornales o labores) y para el gasto familiar (o algunas necesidades de alimentación, salud, educación). Hay otros beneficiarios que destinan la mayor cantidad en la parcela tanto del PSV, como de otros terrenos que siembran. En este último caso son los productores que asumen el incentivo como un pago o jornal para que se trabaje el campo. También, se comenta de casos, en los que la mayor parte del incentivo lo usan para invertir en alguna otra actividad productiva (pequeño negocio).

En la asistencia técnica y capacitación proporcionada a través de los técnicos, que es el otro concepto de incentivo, la calificación también ha sido bastante positiva, pues todos los informantes clave califican con un 8.5 el desempeño de los técnicos. En tanto la situación laboral fue calificada ligeramente con un menor valor. Respecto a estos temas, sin embargo, es importante aclarar que es común escuchar en las entrevistas, que el Programa ha cargado de demasiadas tareas administrativas a los técnicos, por lo que ello disminuye el tiempo que pueden destinarle a las parcelas. Asimismo, la mayor parte de los actores entrevistados coincide que un reto en la implementación es poder dotar de herramientas básicas y de condiciones de operación (combustible, viáticos) a los técnicos.

Cabe aclarar que todos los conceptos de apoyo al final, lo que buscan es establecer y mantener en funcionamiento las parcelas y sistemas agroecológicos, tanto la milpa, como los frutales/agroindustriales y frutales, así como las plantaciones forestales. En ese sentido, las calificaciones que emitieron los entrevistados son un tanto bajas o desafiantes para los frutales y plantaciones forestales (las cuales tienen poco tiempo en producción) y bastante aceptables para la milpa (que se produce cada año). En lo global, la calificación fue de 7, por lo que en este tema es fundamental atenderse a futuro para poder darle sostenibilidad al PSV.

Relacionado con lo antes expuesto, pero con calificación mucho más positiva, se encuentra la funcionalidad del vivero y la biofábrica, que ya llevan varios años operando.

Gráfica 5 Calificaciones de los actores entrevistados sobre la implementación y funcionalidad de los instrumentos de apoyo del PSV



Fuente: Elaboración propia con base en 95 cuestionarios aplicados a informantes clave,

Finalmente, quedará como reto investigativo a futuro, poder profundizar más sobre la implementación del PSV. En este primer ejercicio sólo se tuvo un primer acercamiento, a través del cual se pudieron detectar algunas modalidades de implementación y dinámicas, fallos y retos, que confirman la complejidad de esta fase, en la que, como sostiene Stone, la política, la diversidad, las diferencias, pugnas, etc., están a la orden del día.

Conclusiones, recomendaciones e implicaciones de política

En este último apartado de la investigación, finalmente, llegamos a responder de una manera argumentada, lo que nos hemos planteado en la Introducción como preguntas y objetivos del estudio y, además, valoramos en qué medida se han cumplido o no las hipótesis que nos guiaron durante el desarrollo del trabajo.

Para esto, recuperamos los hallazgos y resultados encontrados como más relevantes, procurando visibilizar y destacar las regularidades, los énfasis y las singularidades en cuanto a las características y el comportamiento del fenómeno u objeto estudiado, integrado por la acción gubernamental, las políticas públicas de apoyo al campo y el Programa Sembrando Vida, durante los primeros cuatro años del gobierno actual (sexenio 2018-2024).

Estos resultados se respaldan en la aplicación de las diferentes técnicas de investigación utilizadas –propias de un enfoque cualitativo–, como el análisis e interpretación documental, de contenidos y de discursos (hermenéutica), las entrevistas, los grupos focales, la observación directa y el cuestionario con preguntas cerradas, a informantes calificados para estudiar el fenómeno investigado.

Este universo se conformó de i) 135 entrevistas semiestructuradas desarrolladas desde con funcionarios de alto nivel en la SADER y en la Secretaría del Bienestar, exfuncionarios y expertos vinculados con el sector rural, hasta con el equipo operativo de campo (técnicos productivos y sociales) y beneficiarios y representantes de las CAC del Programa; ii) alrededor de 90 actores diversos (funcionarios, exfuncionarios, expertos, técnicos y representantes y miembros de CAC) que participaron en nueve grupos focales específicos y, iii) la aplicación de un cuestionario a 95 actores vinculados con el diseño y la implementación, que incluye a beneficiarios del Programa.

Esta consulta a los actores se hizo en una modalidad mixta en la que se usaron medios virtuales y consultas en presencia en sus lugares de trabajo, visitando comunidades, parcelas, biofábricas y viveros, así como los espacios de reunión de las CAC en cinco entidades federativas, Durango, Tlaxcala, Puebla, Yucatán y Oaxaca, en donde se pudo hacer observación directa en los sitios. En total, por medios virtuales y presenciales se tuvo la

participación de actores de ocho estados, distribuidos en las diversas regiones en donde opera el Programa (norte, centro y sur-sureste).

La información recuperada a través de todas las fuentes, se sistematizó, trianguló y sirvió de base para el desarrollo de los objetivos y alcances temáticos de la investigación, que fundamentalmente se definieron por: i) el análisis del cambio institucional en el fenómeno de estudio, es decir, en la acción gubernamental, en las políticas públicas de apoyo al campo y en el Programa Sembrando Vida; ii) la valoración del diseño del Programa y iii) la exploración realizada a la implementación del mismo. Aplicándose un estudio deductivo, de carácter fundamentalmente cualitativo y hermenéutico, que examina lo acontecido en la acción general de gobierno en los primeros cuatro años de este sexenio (2018-2024), para luego proceder a analizar la acción de gobierno de apoyo al campo y sus políticas, y aterrizar con el estudio concreto de un programa presupuestario prioritario del gobierno (de la denominada 4T), como es el Programa Sembrando Vida.

Todo este análisis, sin embargo, se ha conducido y desarrollado bajo tres planteamientos teóricos principales. Para indagar sobre el cambio institucional en la acción gubernamental, las políticas y el PSV, se ha recurrido al uso del concepto de institución y cambio institucional propuesto por los enfoques teóricos del Nuevo Institucionalismo, ocupando, en lo particular, i) la vertiente del NI político o normativo propuesta por March y Olsen, 1997, y que nos ha servido sobre todo para examinar el cambio institucional en las organizaciones gubernamentales; la vertiente del NI económico centrándonos en lo planteado por North (2014), que ha sido la base para dilucidar el cambio institucional a nivel de las reglas del juego que inciden en el comportamiento de los agentes económicos del sector rural; y la vertiente del NI sociológico, para identificar el cambio en el comportamiento y los marcos de referencia de las organizaciones rurales (campesinas, de productores, despachos).

Usamos este marco teórico del NI, porque a diferencia del enfoque racional usado también en las ciencias sociales, este argumenta que las decisiones y el desempeño de los actores económicos, sociales y políticos, no sólo es producto de cálculos individuales u organizacionales en los que estos buscan maximizar su beneficio o utilidad, sino que influyen en ello, todas las instituciones, es decir las reglas del juego formales e informales, los incentivos, las restricciones, los valores, las normas de conducta, las rutinas, entre otros.

Entonces, ante un cambio de tal anchura en las reglas de juego, derivado de la ruptura políticas de 2018, está más que justificado recurrir a este aparato teórico.

El segundo cuerpo teórico usado tanto para el análisis del diseño del PSV como para una exploración que se hizo a la implementación del mismo, es el modelo de la *Polis*, propuesto por Stone (2022), quien plantea un modelo alterno al enfoque racional –o quizá más bien complementario- para el desarrollo de políticas, que además de basarse en el conocimiento, la técnica, la evidencia y el dato, incorpora la dimensión política de las políticas. Lo cual, sostenemos nosotros, se hace más necesario en casos como el analizado en este trabajo, porque toda acción de gobierno se derivó de una fuerte ruptura política en 2018.

Para la autora, las mejores políticas son aquellas que ocurren en comunidad (*Polis*), y a diferencia del modelo racional, que se centra en las decisiones de los individuos, ella propone tomar como centro de análisis precisamente a la comunidad como entidad colectiva, sabiendo que en esta hay diferencias, intereses encontrados, pugnas, conflictos y ambigüedades, lo que –sostiene la autora–, se asemeja más a la realidad, que el aparente orden y la consistencia que presupone el modelo racional. Por ello, se hizo el análisis del diseño del Programa, indagando en qué medida el PSV contempla y adopta el concepto de comunidad en sus definiciones e intencionalidades, sabiendo a *priori* que prevé la participación de dos tipos de comunidad: los núcleos agrarios y las CAC.

Se examina también, de acuerdo con lo planteado por Stone (2022) y su modelo, cómo el Programa define y precisa sus “objetivos” más allá de lo que resulta de la metodología de marco lógico (modelo racional), es decir, interesa saber cuáles son las grandes aspiraciones, anhelos o valores duraderos en el bienestar, la justicia social y la equidad e igualdad. Se revisaron, asimismo, las determinaciones del PSV sobre lo que se considera que son los “problemas” públicos que debe resolver, pero definidos desde una perspectiva más amplia que contempla los símbolos, la retórica y los discursos usados en las narrativas, pero siempre más allá de análisis meramente técnicos de causas y efectos del problema y, de evidencia expuesta solo en datos y hechos.

Lo mismo aplica para el examen de las “soluciones”, integradas por la diversidad de instrumentos o tipos de apoyo que otorga el Programa, pero que se revisan a partir de detectar

cómo asumen los beneficiarios esos incentivos y qué relación se establece entre el Programa y los beneficiarios una vez que intermedia el apoyo.

Para la exploración de lo que sucede en la implementación, aplicamos los mismos conceptos del modelo de la *Polis*, pero a partir de revisar lo que ocurre ya en la práctica, con el añadido de que en esta se expresa aún con mucho mayor intensidad el rejuego de intereses, pugnas, ambigüedades y resistencias, al ser el espacio en el que entran en juego los más de 5,000 operadores del PSV (principalmente la burocracia de calle) más el amplio universo de CAC (alrededor de 17 mil para 2022) y beneficiarios (cerca de medio millón).

Un tercer cuerpo teórico, se integró por algunos conceptos clave de diseño de políticas aportados desde el enfoque racional, que sirvieron para valorar el diseño del PSV en ese marco, que es además el que tradicionalmente se ha seguido por el gobierno en los últimos años, y que tiene una amplia difusión en el mundo. Del mismo modo, se recurrió a ciertos conceptos de las teorías clásicas de la implementación de políticas para hacer lo propio en el Programa.

Incluimos estos elementos teóricos con dos propósitos: uno, para no quedarnos solamente con las valoraciones del modelo de la *Polis* que, si bien son fundamentales para visibilizar la dimensión política, este último cuerpo teórico ayuda también entender el diseño desde la hechura técnica, basada en conocimiento especializado y evidencia, en particular en programas como este que son de alta especialidad técnica. Además, porque el proceso oficial seguido en el diseño del Programa es precisamente el que se deriva del enfoque racional.

El segundo propósito es más de carácter académico, ya que buscamos probar y comparar el uso de ambos enfoques de políticas para sondear cómo se pueden relacionar y usar mejor en la producción de políticas públicas más exitosas. Lo mismo hicimos en la exploración de la implementación, aunque en este tema las diferencias entre la propuesta de las teorías clásicas y el modelo de la *Polis*, no son tan contrastantes, ambos enfoques o modelos teóricos más bien nos han servido para enriquecer la exploración de la implementación desde diversos frentes.

Conclusiones

El centro de la investigación tuvo que ver, en un inicio, con procurar dar respuestas a preguntas que era común escuchar desde un interés más general (no académico-investigativo): ¿qué pasó con este gobierno en materia de apoyos al campo? ¿por qué se han dado cambios tan radicales? ¿de plano estábamos tan mal? ¿qué pasará ahora con todos los apoyos que recibían o beneficiaban a tantos otros actores que, al parecer, quedarán fuera de la jugada? Múltiples y diversas respuestas también eran externadas, igual por múltiples y diversos actores con posturas y filiaciones políticas contrastantes. Pero, no se solían escuchar explicaciones o razones fundamentadas ni objetivas, quedándose, como ha ocurrido en buena medida en este sexenio, en discusiones irreconciliables en las que cada quien tiene sus propias razones y respuestas.

Por ello, utilizando ya un método científico de por medio, nos propusimos entender qué había pasado con el cambio de sexenio en las políticas de apoyo al campo, sabiendo que estábamos presenciando grandes fisuras y rupturas en el régimen y el sistema político, al arribar al poder público, una expresión política y un Presidente de la República, que había anunciado un rechazo categórico a las instituciones previas –entendidas quizá en ese entonces más como las organizaciones públicas– y, que prometía veladamente cambios de fondo. Pero que, además, este gobierno logró ese arribo al poder con un amplio convencimiento electoral de una gran base ciudadana, en un ejercicio democrático que fue reconocido y aceptado por todos los actores en el país –y fuera de este–, incluida la oposición y los poderes y grupos fácticos, que abiertamente se habían declarado contrarios a esa propuesta de gobierno.

Por ello, era evidente –más allá de estar de acuerdo o no– que el poder conquistado se usaría para remover las estructuras organizativas y burocráticas, los ordenamientos constitucionales, legales y normativos y, las estrategias de gobierno (que bien podrían considerarse como las instituciones desde una parte importante de la acepción amplia del concepto), y en consecuencia, se cambiarían con ello gran parte de las reglas del juego, entendido este como el comportamiento y desempeño de todos los actores económicos, sociales, civiles y políticos, es decir, las instituciones.

Pero también, se avizoraba que el cambio no sólo sería formal a nivel de las reglas escritas en la constitución, leyes y decretos, en los documentos de planeación, presupuestación y programación, en la estructura orgánica de la administración pública

federal y en las reglas operativas de los programas presupuestarios que constituyen el corazón de la asignación de los recursos públicos, sino que traía como refuerzo nuevos valores, normas de conducta, costumbres y rutinas, que son las reglas informales, que se preveía darían cuerpo a nuevos y disruptivos recursos retóricos y discursivos, así como a narrativas que se proponían, por una parte, marcar un deslinde de las visiones de gobierno previas y, por otra parte, en palabras de March y Olsen, definir una nueva “lógica de lo adecuado”, a partir de forjar nuevas pretensiones y aspiraciones sociales, así como lógicas y conductas de comportamiento en la esfera pública distintas.

Por todo lo antes expuesto, y para enmarcar las preguntas de índole coloquial en un marco conceptual y teórico, es que se optó por utilizar los conceptos de institución y cambio institucional desde una acepción amplia en la que institución es, como se expresó, algo más que un sinónimo de organización, o sea más que una entidad u organismo establecido con una misión que cumplir, una estructura y reglas para gobernarse. Las instituciones, además de organizaciones, son las reglas del juego formales e informales, los valores, las normas de conducta, las costumbres y rutinas, que a menudo moldean e influyen el comportamiento de todos los actores del país.

De ese modo, la pregunta y el objetivo general planteado en esta investigación versaron sobre la necesidad de conocer, identificar y analizar las características del cambio institucional que ha instaurado este gobierno desde su llegada al poder, hasta el año 2022, en la acción pública de apoyo al campo, en sus políticas públicas y en el diseño e implementación del Programa Sembrando Vida.

Se propuso indagar, asimismo, las posibles causas de ese cambio radical y se exploraron algunas implicaciones. Igualmente, y en particular sobre el PSV, se planteó hacer una revisión para ver cómo el cambio institucional ha permeado su diseño e implementación, y se definió también hacer una valoración de ese diseño para ver si este es pertinente, suficiente (desde el enfoque racional) y si está alineado al cambio político de 2018, es decir si se visibiliza en el mismo la incorporación de la dimensión política de las políticas y el enfoque en la comunidad (modelo de la *Polis*). Del mismo modo, se contempló realizar una exploración sobre la implementación del Programa, para ver su efectividad y si está contribuyendo al logro de los objetivos, detectando los modelos de implementación, la

dinámica y los fallos (analizados estos con elementos de la teoría clásica de implementación y desde el modelo de la *Polis*.

En ese marco, podemos concluir que:

- A nivel general en el país, se inició un cambio institucional profundo acorde a la nueva visión e ideología del gobierno entrante, que vino a remover los pilares del régimen político y económico, con reformas constitucionales que introdujeron la revocación de mandato, las consultas populares, el derecho a programas sociales, la contrarreforma educativa y la eliminación de la condonación de impuestos y del fuero presidencial, entre otras, así como la creación o modificación de leyes (como la de austeridad, la de justicia laboral y libertad sindical, la de la industria eléctrica e hidrocarburos, la de minería y transgénicos), que crearon nuevas reglas en el juego político y económico.
- Este cambio, sin embargo, no ha estado exento de controversias, puesto que los críticos al régimen actual consideran que se está atentando contra instituciones construidas en el pasado que, de acuerdo con su visión, funcionaban correctamente y brindaban certidumbre a los actores, mientras que los defensores del gobierno, argumentan, que este cambio tiene un amplio respaldo popular. Desde nuestra postura podemos concluir que en definitiva ambos argumentos puede haber cierta razón, porque si bien es cierto que el cambio era necesario y que socialmente se votó mayoritariamente por ese cambio, las decisiones y acciones se generalizaron sin reconocer casos o situaciones que funcionaban bien.
- El cambio institucional general se ha materializado en el ámbito de las reglas formales, desde a nivel constitucional, legal y en los documentos rectores de planeación, presupuestación (de manera muy importante en el PEF de cada año) y programación (en la estructura de programas presupuestales), así como en las reglas y lineamientos de operación.
- En el caso del cambio institucional en la acción gubernamental y en las políticas de apoyo al campo instaurado en los primeros cuatro años del sexenio, este ha sido abrupto y radical, ante la alta regresividad en el otorgamiento de los subsidios, la captura desmedida de recursos por ciertos actores y sectores, la ineficiencia en el

gasto de ciertos programas y por los crecientes casos de corrupción, prevalecientes en sexenios previos.

- Con base en todo el análisis realizado, es posible concluir que con esta investigación se pueden diferenciar dos patrones de comportamiento institucional suficientemente opuestos entre el actual gobierno y los sexenios previos. Ahora se priorizan a los pequeños productores, las regiones pobres y los cultivos básicos con fines de autosuficiencia alimentaria; se apoya de forma directa a productores con pocos programas pero de gran cobertura; se ha dado mucho mayor protagonismo a la Secretaría de Bienestar que a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; los programas operan de manera muy centralizada y la burocracia participa poco; las organizaciones campesinas han dejado de intervenir en las políticas y en la captura de recursos. Antes se daba prioridad a productores con potencial productivo y competitivo (medianos y grandes) ubicados principalmente en el centro-norte del país, en busca –al menos discursivamente– de la rentabilidad y la conquista de mercados, dedicados, en su mayoría, a cultivos rentables como hortalizas y frutas, con proyectos de alto valor que implicaban la existencia de múltiples intermediarios para su formulación, revisión, aprobación y apoyo a la ejecución. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (o su equivalente) era una institución fuerte, con una burocracia muy activa y un abanico amplio de programas que, en algunos casos, incluían en la operación a los gobiernos estatales; las organizaciones campesinas negociaban apoyos directos con el gobierno en una relación de limitada transparencia.

En este marco, concluimos, en línea con la hipótesis planteada (que se ha comprobado), que el cambio en las reglas del juego llevado a cabo a partir de 2018 era más que necesario y urgente para remover estas distorsiones y malas prácticas en la acción pública. Se concluye también que las nuevas instituciones, en sentido amplio, han pretendido subsanar parte de estas problemáticas al poner ahora en el centro a los productores más pequeños (y, de este modo, disminuir la regresividad), al eliminar a los intermediarios (y reducir la captura de los programas por grupos de interés), al operar las políticas a través de los apoyos directos (mejorar la calidad del gasto) y al promover dentro de las estructuras de gobierno nuevos valores como la honestidad, la austeridad y la probidad.

Sin embargo, esto también ha dejado vacíos y han sido desatendidos grupos de productores (medianos o pequeños de cultivos distintos a los granos básicos) y temas que podrían ser estratégicos para un desarrollo más integral y equilibrado del campo como, por ejemplo, la inversión en bienes públicos y las acciones y obras de carácter colectivo.

Si bien la actual estructura de apoyos parece tener efectos importantes en la producción de los productores de menor escala, los apoyos (básicamente fertilizantes y apoyo líquido para siembra) siguen siendo insuficientes (con la excepción precisamente de los de Sembrando Vida), para producir un cambio estructural en su situación de pobreza. A lo más que podrían estar contribuyendo es a la autosuficiencia alimentaria mediante la producción de granos básicos en los productores más pequeños.

Con relación al diseño del Programa podemos concluir que se encontró evidencia de que este siguió y se basó en el método técnico racional y tradicional de elaboración de políticas, haciendo uso de conocimientos, información y evidencia para definir el problema, plantear alternativas de solución y seleccionar las que se consideraron como óptimas. Se contó con un diagnóstico inicial –aunque incompleto- y de este se derivó la conceptualización del mismo, alcanzando a ser un programa de atención integral, aunque bastante complejo por la presencia de “multi-objetivos”.

Empero, como todo diseño inicial y como concluyó la evaluación al diseño realizada por el CONEVAL, desde el diagnóstico quedaron diversas insuficiencias y deficiencias en el planteamiento del problema central, y se advertía falta de mayor consistencia entre las causas o soluciones respecto al problema o propósito central, dejando desconectados varios componentes. Asimismo, como en todos los programas se criticaba la falta de enfoque en resultados. Todo ello, en parte ocurrió porque se aceleró el arranque de los programas presupuestarios al inicio del sexenio y porque se modificó la manera en como tradicionalmente se diseñaban las políticas.

Se concluye también que el diseño del PSV, analizado desde el modelo de la *Polis*, se vio fuertemente influenciado por la dimensión política de las políticas, porque emerge precisamente de una ruptura política que implicó un conjunto de decisiones y acciones de índole político que determinaron el alcance y la arquitectura del Programa especialmente al priorizar los intereses de otros estratos de productores (los de pequeña escala) e instrumentos de apoyo que suprimían el intermediarismo y la densa constelación de actores que en políticas

previa asumía roles importantes –con sentido de captura-. Pero, además, especialmente este Programa, se canaliza a la atención de la comunidad o la *Polis* (ejidos, comunidades y CAC), que por definición son espacios de juego político en el que entran en acción intereses diversos, pugnas, conflictos, pero también cooperación y colaboración.

No obstante, si bien se podemos concluir que la integralidad del Programa en cuanto a sus soluciones y la concentración y vinculación de todas ellas al interior de las CAC, se valora como positiva, se identifican fuertes riesgos de dispersión al proponerse alcanzar múltiples propósitos (ambientales, productivos, sociales). Incluso, son comunes narrativas encontradas sobre la intencionalidad principal del PSV, algunas lo han posicionado como un programa de reforestación y de atención al cambio climático, mientras que el aparato operativo lo asume más como un programa de desarrollo rural con enfoque sostenible. Esto ha expuesto el PSV a la crítica muy fuerte desde el sector ambiental, por ejemplo.

Además, son comunes los mensajes, discursos y narrativas en torno a los grandes valores o aspiraciones del PSV (bienestar y equidad/justicia) que, en aras de contrastar con el pasado, generan expectativas muy grandes sobre los resultados, tanto para los beneficiarios como para la población en general.

Asimismo, se destaca que, si bien el PSV se distingue por buscar reducir la pobreza y mejorar el bienestar de los campesinos, promoviendo el desarrollo de capacidades, eso encarna un fuerte desafío, porque implica armar todo un dispositivo de apoyo, para beneficiar a una población que enfrenta múltiples limitaciones.

Por otro lado, se concluye que, si bien se focaliza en atender la pobreza, solicitar 2.5 ha para todos los territorios puede ser un desafío fuerte porque para muchos productores (y especialmente en el sur) es muy difícil disponer de las mismas, o si se llega a disponer es en acuerdos de aparcería que a veces terminan perjudicándolos. Del mismo modo, se destaca que considerando el perfil de los productores atendidos por el PSV y dados los objetivos del mismo, es más que acertado el enfoque en las comunidades, aunque dado el abandono en el que estaban las comunidades agrarias (núcleos) no será nada fácil poder recuperar la organización interna efectiva con un enfoque diferente al que prevalecía antes, que era más gremial y de presión.

En el mismo tenor, de no prepararse bien la entrada del Programa a las comunidades, se corre el riesgo de que no todos los sujetos agrarios se enteren o estén debidamente

informados, quedando fuera de la oportunidad de presentar solicitud; lo que genera eso cierta división e inconformidad de los campesinos excluidos hacia los que sí resultan apoyados

El principal componente con el que cuenta el Programa para mejorar el bienestar es la ayuda económica en efectivo, sin embargo, hay una indefinición difícil de atender referida a cuánto de ese monto tendría que ocuparse para el mantenimiento/consolidación de la parcela MIAF-SAF (para ingresos futuros), y cuánto para atender las necesidades básicas del hogar.

Igualmente, podemos concluir que, si bien el Programa coadyuva con sus instrumentos a la disminución de ciertos riesgos y vulnerabilidad de los campesinos, no alcanza a cubrir los riesgos provocados por fenómenos climatológicos adversos que pueden afectar todo el sistema agroforestal. La falta de agua por irregularidad en las lluvias, está presente en amplias zonas del país

Se concluye, asimismo que, aunque se establecen determinaciones para coordinarse con algunas instituciones y otros actores, dada la amplitud de temas que se propone atender el PSV y, sobre todo, al enfocarse en la comunidad (núcleos agrarios) requiere de determinaciones y acciones para sumar múltiples esfuerzos al menos del gobierno federal.

Por último, concluimos que, haber definido los sistemas agroforestales para todo el país, ha implicado un desafío fuerte, especialmente en la región norte del país por la falta de agua, la presencia de la ganadería y porque no había la cultura de cultivar estos sistemas, por lo que se enfrentan resistencias. En general, dado que se propone alterar comportamientos, como cambiar de la producción convencional a la agroecológica, eso implica todo un desafío por lo arraigado del primer sistema.

En general, una ausencia que se detecta en el diseño es que el PSV no se establece explícitamente una temporalidad específica en el otorgamiento de apoyos monetarios a los beneficiarios, suponiendo que las plantaciones se desarrollen sin convenientes. Esto porque, por su diseño, el PSV tiene el enorme desafío de demostrar que la pobreza se puede superar con la construcción de capacidades productivas y que en el mediano plazo las personas pueden ser autónomas, aunque ello depende de muchos factores. Mientras tanto hay riesgos de influenciar negativamente a los beneficiarios para fines distintos a los del Programa (por ejemplo, para tener el respaldo político electoral), a través de los equipos operativos.

Sobre la implementación, podemos concluir que, dentro de los aspectos positivos, destaca que el Programa nunca ha enfrentado problemas con las asignaciones presupuestales para desplegarse cada año, al contrario, se le aumentado vertiginosamente-. Aunque esto no significa que la distribución de recursos a los diversos componentes haya sido siempre la adecuada, porque los recursos materiales, financieros, humanos e informáticos son insuficientes y los técnicos trabajan con muchas limitaciones (implementos, equipos, viáticos y combustible).

En cuanto a la planeación, se concluye que siempre es un ejercicio mejorable, porque finalmente las metas que se fijaban partían de varios supuestos que no siempre se cumplían. Asimismo, en aspectos más específicos como la determinación de los sistemas agroforestales y su composición, y en la estrategia de fortalecimiento de las CAC, pese a realizarse las mejores previsiones, en la práctica no todo resultaba como se esperaba.

En la implementación se enfrentaron varios desafíos, por ejemplo, en los primeros años la plántula proporcionada por el Ejército no sobrevivió o lo hizo de una manera deficiente, lo que provocó pérdida de la planta y de tiempo. Esto, podemos concluir, es un fallo de la implementación, que en mucho se dio así por el arranque apresurado del Programa recién entrado el gobierno.

El proceso de ingreso a las comunidades para seleccionar a los beneficiarios es quizá el más importante de la implementación, aunque un tanto complicado y tedioso, porque es a través del cual se integra el padrón de lo que serán los campesinos que resultan seleccionados para recibir el apoyo. Además, podemos concluir, que es en este proceso donde se cae en ciertas exclusiones, como sucedió sobre todo el primer año, de productores que quizá cumplen o podrían cumplir con los requisitos, pero que por alguna razón no ingresan (por no haber creído, por esta fuera de la comunidad y por no perder el apoyo que recibían de SADER).

Esto ha provocado en el tiempo algún descontento de los campesinos o miembros del núcleo agrario, lo que tiende a afectar en cierto modo la unión de la comunidad en su conjunto. E incluso es común escuchar entre los miembros de la comunidad que no están en el Programa, que se refieren a este como “Sembrando envidia”.

Asimismo, se concluye que echar a andar todo ese dispositivo de implementación no es un proceso fácil, y los técnicos consideran que es una tarea ardua en la que es fundamental la respuesta de los beneficiarios.

En general, podemos asumir que la implementación es bastante compleja, por la misma naturaleza de carácter integral de la intervención del PSV y, porque, además, plantea trabajar con la comunidad (núcleo agrario), entrando y seleccionado a los beneficiarios dentro de la misma y conformando otra propia del Programa (CAC). Pero, además, se propone modificar los sistemas de producción (de convencionales a agroecológicos), y su despliegue operativo depende de 5000 personas (técnicos).

Los fallos de implementación más comunes tuvieron que ver con plántula insuficiente y no adaptada a ciertas condiciones, deficiencias en la planeación nacional al pretender impulsar sistemas agroforestales similares en condiciones igual similares, teniendo una mortandad importante de plantas. A lo que se sumaron factores externos como las prolongadas sequías y el aumento de plagas y enfermedades, además la insuficiente capacidad del Banco del Bienestar para dispersar los recursos, procesos de entrada a las comunidades y participación de los miembros de la comunidad con desconfianza para ingresar al Programa, generando exclusiones, pero también inclusiones de productores que quizá no se encontraban en situación de pobreza y para algunos beneficiarios es difícil completar la extensión de tierra solicitada (2.5 ha) y los que la consiguieron en aparcería, algunos caen en condiciones poca claras que han generado problemas posteriores. Además, no todos los técnicos tenían experiencia, los productivos no saben de todos los cultivos del sistema; y los sociales no todos tenían experiencia práctica para impulsar los procesos organizativos y de cohesión social; y los sistemas de información dificultaban la captura y la gestión de información.

Respecto a las modalidades de implementación podemos decir que, si bien el PSV nació con una implementación de índole descendente, conforme se han consolidado las CAC ha ido migrando a un modelo mucho más ascendente y se espera que esa tendencia se mantenga o profundice.

El PSV cuenta con una burocracia de calle conformada por el equipo operativo más próximo a la población o a los destinatarios de las políticas. En el Programa esta burocracia de calle son precisamente los más de 4,000 técnicos productivos y sociales, cuya acción se

califica bien por los sembradores. Aunque desde una postura más crítica, los mismos técnicos aceptan que les falta tener mayor presencia en las parcelas, lo que implica que los liberen de tiempo y esfuerzo canalizado al cumplimiento de requerimientos de carácter administrativo e informático, que los tiene abrumados.

Se concluye que las CAC son altamente valoradas por todos los actores, y que hay como tercera parte que se podrían considerar como sobresalientes, es decir, que más allá de cumplir con las funciones básicas, impulsan proyectos de innovación, de diversificación de la producción o actividad económica y de comercialización. Son CAC que han avanzado hacia incorporar una visión más de negocio y empresarial, sin perder el sentido comunitario y de interés colectivo. La mayoría de las CAC, quizá la mitad, más o menos, tienen un avance intermedio que podría considerarse aceptable. Se encuentra alrededor de un 20% de CAC con débil organización interna, que igual los miembros tampoco se comprometen con sus parcelas a nivel individual.

Las CAC generan efectos positivos en el fortalecimiento de vínculos entre las y los beneficiarios, tanto para realizar el trabajo en las CAC y a nivel personal; en el rescate de formas tradiciones de trabajo en grupo como “la mano vuelta” o el tequio, y una mayor cooperación; hacen trabajo en beneficio de la comunidad, como limpieza de cuerpos de agua, mantenimiento de canchas, carreteras, parques. El gran reto para estas figuras organizativas tiene que ver con la sostenibilidad más allá del PSV.

Se concluye que en la implementación la interpretación de los grandes objetivos del PSV adquiere todavía más diversidad de intencionalidades y pretensiones. Desde quienes creen que el Programa vino a salvarlos de un abandono histórico, hasta los que creen que es el instrumento para salvar al planeta. El principal valor o aspiración buscado por el Programa es el bienestar, entendido por ellos como vivir mejor y, la igualdad o justicia social.

Respecto al avance de los objetivos los mejores calificados son los que tienen que ver con la cuestión económica de la familia de los beneficiarios, por el apoyo directo que reciben, así como en el tejido social comunitario, es decir en la organización y cohesión de los beneficiarios en la CAC y en su vinculación con la comunidad.

Los logros ambientales si bien los consideran como positivos, todavía están en proceso de generar mayores beneficios, porque las plantaciones forestales están en crecimiento.

Aunque entre los aspectos más desafiantes está la producción, porque los árboles apenas comienzan a producir, el otro desafío es el logro de la autonomía en términos de que puedan ellos generar sus propios ingresos a partir de la parcela.

Las fallas en las parcelas fueron porque el PSV enfrentó diversas situaciones complicadas en la implementación que han retrasado la producción. Desde el arranque apresurado, insuficiencia en la planeación de las plantaciones, efectos negativos de la sequía, plagas, falta de asesoría técnica específica, entre otros.

Finalmente, desde el punto de vista teórico metodológico, queremos mencionar que en este trabajo se ha probado la relevancia de los enfoques del NI y los conceptos de institución y cambio institucional para entender realidades complejas. Asimismo, se ha hecho, con un marco objetivo, una comparación entre lo que prevalecía antes y lo que existe en la actualidad en la acción gubernamental de apoyo al campo. Sin embargo, este estudio no logró profundizar en las implicaciones o los efectos que estas instituciones han tenido en el nuevo arreglo y sus efectos en los pequeños productores, asunto relevante y necesario de estudiar.

Asimismo, se ha probado un modelo teórico no muy usado en el análisis del diseño e implementación de políticas, que es el modelo de la *Polis*, para entender cómo es importante visibilizar la dimensión política de las políticas y el enfoque en comunidad. En este trabajo se han podido generar hallazgos relevantes con su aplicación. Aunque debe reconocerse que algunos planteamientos del modelo son difíciles de traducirse en variables o categorías de análisis más específicas.

También con la investigación se pudo comparar los resultados de ese modelo de la *Polis*, con los modelos tradicionales (enfoque racional y elementos teóricos clásicos de la implementación), demostrándose la riqueza de usar ambos. Si bien todo el argumento de esta tesis se enfocó en visibilizar e incorporar en el análisis la dimensión política de las políticas, al final se encontró que ambos son necesarios, y que tanto se requiere de evidencia, dato y técnica para tener un buen diseño de políticas, cómo entender todo el rejuego político que sucede a la par.

La implementación del Programa, si bien se pudo analizar de manera exploratoria, es necesario profundizar mucho más, pero ello requiere de contar con mayor información de campo y de la constelación de actores que participan en el PSV.

Respecto a las lecciones metodológicas, queda claro que el basar la investigación, sobre todo del diseño y la implementación en los actores involucrados o participantes en el Programa, puede generar cierto sesgo en sus valoraciones, aun cuando se triangulan las fuentes. En una próxima investigación sería recomendable incluir opiniones fuera de la *Polis* vinculada con el PSV.

Recomendaciones e implicaciones de política pública

A nivel de la acción gubernamental y las políticas de apoyo al campo, en visión retrospectiva, es decir considerando lo analizado los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024, se recomienda valorar la posibilidad de liberar recursos que a través de ciertos programas como el de Fertilizantes y el mismo PPB, están llegando a productores y campesinos que no hacen un uso productivo de los apoyos, y que si bien pudieran considerarse como una compensación social, en la práctica constituyen una desviación de los objetivos porque son beneficiarios que ya no siembran y por tanto venden, por ejemplo, el fertilizante. Lo mismo aplica para el PSV, en el caso de beneficiarios que no estén comprometidos con el cuidado pleno de las parcelas ni con las actividades colectivas impulsadas en las CAC.

Asimismo, sería deseable fortalecer más, con todos los ajustes necesarios respecto a cómo se hacían las cosas en el pasado, los bienes públicos o de carácter colectivo como la asistencia técnica y capacitación, las sanidades, la generación de investigación e innovación (práctica y enfocadas a soluciones), así como promover la organización de productores, las inversiones en la base de recursos naturales (obras de conservación de suelo, agua, bosques, biodiversidad) y en infraestructura y equipamiento colectivo para el acopio, la comercialización y mercados. Es decir, inversiones que potencien las inversiones individuales (apoyos directos), al generar entornos o condiciones detonantes. La sequía, por ejemplo, ha limitado el efecto de los programas (como Fertilizantes, el PPB y el mismo PSV), por lo que tendrían que procurarse medidas de mitigación o adaptación a este fenómeno cuya presencia limita el efecto de las inversiones privadas.

Sin embargo, esto no se alcanzaría a financiar solamente con recursos liberados —en su caso- de los programas mencionados, porque además ya las inversiones o apoyos directos

son derechos constitucionales para los productores. Por tanto, se requiere de mayores asignaciones presupuestales.

En la misma línea, se considera importante incorporar en los instrumentos de apoyo a otros productos de carácter más comercial pero cultivados por productores de escala o tamaño próximos (hacia arriba) a los de menos de 5 ha, pero que se encuentran en cultivos más rentables, que generan empleo y forman parte de encadenamientos productivos y comerciales dinámicos. No se trata de otorgar apoyos económicos directos, sino más bien inversiones en bienes públicos y de uso colectivo, con una lógica de intervención más territorial.

En ese marco, como se dijo, ayudaría revisar programas existentes como Fertilizantes y el PPB por posibles errores de inclusión de productores en los cuales el apoyo no surte un efecto como se tiene previsto. Además, que se evita que se pierda legitimidad de estos programas, al ser pública la desviación que se hace del producto (venta de fertilizante, principalmente)

A nivel del Programa Sembrando Vida, de igual manera, en un ajuste posterior, sería importante ajustar desde el diagnóstico, para lograr mayor consistencia y coherencia del Programa, clarificando cada vez más, el o los propósitos preponderantes en el conjunto amplio de objetivos que tiene actualmente. El programa es más un programa de desarrollo rural sostenible que un programa forestal, por lo que se deben cuidar las narrativas y discursos sobre lo que se quiere posicionar del Programa.

Valorar la posibilidad de diferenciar el tamaño solicitado de tierra a los beneficiarios, por regiones, reduciéndolo de 2.5 ha en aquellos estados donde predomina el minifundio y monitorear más las relaciones que se establecen entre los beneficiarios y los dueños del terreno cuando se usa la aparcería.

Reforzar los procesos de ingreso a las comunidades y selección de beneficiarios, a fin de incorporar a la gran mayoría de la población de la comunidad para evitar posteriores inconformidades, y revisar tanto las exclusiones como las inclusiones que actualmente existen.

Incorporar dentro del diseño posibles componentes de apoyo para mitigar y hacer mejor frente a problemas estructurales como la sequía, tales como infraestructura y equipamiento para riego, uso de variedades resistentes a la sequía, entre otros.

Establecer alianzas al menos con otras instituciones federales y de otra índole (comercial, sanitaria, de asesoría técnica, investigación, cambio climático), que puedan reforzar las acciones del Programa. Tener una mejor planificación sobre el establecimiento de los sistemas agroforestales en casos de nuevo ingreso al Programa, y aprovechar la experiencia para concentrarse en especies de mayor beneficio económico, comercial y ambiental.

Implementar una estrategia diferenciada según el nivel de maduración de las CAC, e ir definiéndoles explícitamente a cada una cual sería el punto de llegada, lo que pasa también por hacer más visible la temporalidad específica del PSV (número de años de exposición al Programa). Hay CAC que deben emigrar más hacia un enfoque económico empresarial, con iniciativas de comercialización y agregación de valor, sosteniendo siempre la organización económica como base; igual pueden diversificar sus fuentes de ingreso y potenciar y fortalecer la producción para estandarizar producto y trabajar con calidad. Otras quizá requieren de seguir fortaleciendo su vida interna para poder pasos en el corto plazo hacia un enfoque más económico, pero que todavía requieren trabajar más en las parcelas y en la parte social.

Gestionar los recursos necesarios para poder brindar y dotar de las herramientas, equipos y consumibles mínimos necesarios para los técnicos, así como liberarlos del papeleo y el trabajo administrativo.

Fortalecimiento de las CAC, a fin de consolidar su vida interna, las acciones de vinculación con la comunidad, y avanzar hacia procesos de agregación de valor de la producción primaria, y aprender de las más avanzadas para impulsar casos piloto. Esto pasa por la identificación de iniciativas de carácter regional, conformadas en figuras legales (tipo cooperativas y sociedades de producción) en las que se asocien miembros de CAC con las condiciones y sobre todo con la disposición y compromiso para avanzar hacia los mercados.

Fortalecer los SAF/MIAF con asesoría técnica especializada para que sean la base de la producción en el mediano plazo y se esté a futuro en capacidad de generar ingresos, que compense un posible retiro del apoyo financiero del Programa

Por otro lado, si bien la investigación sobre la acción gubernamental del sexenio 2018-2024, se delimitó al periodo 2018-2022, dado el enfoque práctico de la investigación – y del programa doctoral– para el desarrollo de las implicaciones de política, hemos

considerado el análisis de documentos y discursos posteriores al periodo original de la investigación, hasta ubicarnos en el tiempo, al inicio del sexenio 2024-2030 (primeros meses de 2025). Esto con el fin de aportar algunas reflexiones que pretenden ser oportunas para una mejor consolidación de la acción de gobierno, y especialmente de las políticas y programas públicos de apoyo al campo.

En ese sentido, lo primero que se debe destacar es que la actual política pública (sexenio 2024-2030) de apoyo al campo, junto con sus programas, prácticamente sigue la misma dirección e intencionalidad, dado que arribó al poder un gobierno y una Presidenta de la República emanada del mismo partido y con la misma postura ideológica, que ha recuperado la arquitectura principal del programa de gobierno implementado por su antecesor. En ese sentido, la actual Presidenta ha ofrecido desde su campaña “continuidad con cambio”, para construir un segundo piso de lo que se denominó como Cuarta Transformación en el sexenio previo.

Para el campo o el ámbito rural, el gran objetivo de la política sigue siendo, y quizá con mayor énfasis ahora, lograr la autosuficiencia alimentaria, para lo cual se ha tratado de clarificar mejor el concepto. Aunque, aplicado como objetivo general para todo el sector es una pretensión sumamente desafiante, porque en lo global sigue aumentando la dependencia alimentaria del país de productos importados (como maíz amarillo, soya, carne de puerco, leche, arroz, entre otros). Sin embargo, cuando se delimita a ciertos productos tales como el maíz blanco, el frijol y la leche, el objetivo, sin ser desafiante, puede ser más realista.

Este objetivo marco de política, que puede ser bastante criticable en cuanto a su viabilidad, sin embargo, resulta sumamente conveniente en el contexto internacional actual en el que al parecer el mundo entra en reversa con relación al impulso acelerado que se le concedió a la apertura e intercambio comercial. La disponibilidad de alimentos en el orbe podría ser parte de especulaciones y presiones entre países, provocando escasez y encarecimiento de los precios, y afectar a aquellos con alta dependencia alimentaria (como México en varios productos básicos). Por eso cobraría relevancia procurar consolidar la producción nacional, especialmente en que productos críticos.

Lograr la autosuficiencia alimentaria (en su versión acotada a ciertos cultivos) requiere contar con diversos tipos de instrumentos y los recursos para ello. En este primer año de gobierno (2025), programáticamente la política de apoyo al campo continúa con los

mismos programas sexenales previos y montos de recursos similares. Estos programas son Producción para el Bienestar, Fertilizantes, Precios de Garantía, Abasto Rural (Alimentación para el Bienestar), Abasto de Leche (Liconsal) y Sanidad e Inocuidad, a cargo de la SADER; más Sembrando Vida, a cargo de la Secretaría del Bienestar.

El diseño de los programas sigue siendo el mismo. Priorizan a los pequeños productores (menos de 5 ha), cultivos y productos básicos y las regiones más rezagadas, otorgando los apoyos de manera directa, en efectivo o especie, y conformando padrones con amplias coberturas (el PPB y Fertilizantes atienden a alrededor de 2 millones de productores, coincidiendo en su mayoría ambos programas en la misma población). Sembrando Vida también continúa, al menos hasta ahora con la misma línea, aunque cada vez más se escucha la necesidad de que el Programa introduzca una línea potente de impulso a la comercialización, redes de valor y acceso a los mercados, de productos que van en aumento, con el paso del tiempo, especialmente del estrato intermedio de los SAF y MIAF (frutales y agroindustriales).

Para el futuro (2025 en adelante) se tendrían que considerar parte de las recomendaciones hechas antes al inicio del apartado. Si este gobierno busca construir un segundo piso de lo realizado el primer sexenio, requiere reforzar, complementar y potenciar lo realizado a la fecha. Hasta ahora (inicios de 2025), por un tema de que no hubo aumentos presupuestales en el primer año, prácticamente todo se ha mantenido igual. En la SADER a finales de 2024 se comenzó a diseñar un nuevo programa denominado Cosechando Soberanía, pero no se le asignaron recursos desde el PEF, por lo que fue perdiendo importancia, hasta recuperarse recientemente, y agregarle un concepto de apoyo de crédito, con tasa preferencial para productores del PPB y Fertilizantes. Pero en su diseño no se parece a lo que originalmente se preveía. En el PSV no se han visto tampoco cambios importantes, porque de hecho el equipo que conducía el Programa cambió, hacia el segundo trimestre del año.

Se espera que mantengan los programas y tipos de apoyos de la administración anterior, pero de suma importancia será, complementar y reforzar, más con inversiones en bienes públicos o focalizadas a ciertos territorios para atender temas estratégicos.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013a). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa. <https://maestriainap.diputados.gob.mx/documentos/materia1/sem5/B/03.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013b). *El gobierno del Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública. Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2020). Informe individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0328_a.pdf
- Álvarez-Gayou Jugerson, Juan. Luis. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. Paidós.
- Anguiano, A. (2019). AMLO 2018: Elecciones de crisis, ¿gobierno de crisis?. *Argumentos Estudios Críticos De La Sociedad*, (89), 125–151. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1057>
- Anta, S. (2022, 9 noviembre). “Sembrando Vida” no es un programa de desarrollo forestal. Consejo Civil Mexicano Para la Silvicultura Sostenible. <https://ccmss.org.mx/sembrando-vida-no-es-un-programa-de-desarrollo-forestal/>
- Arellano, David, y Blanco, Felipe. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Instituto Federal Electoral. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf
- Arroyo, I. (2021, 12 agosto). Sembrando Vida sí funciona. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Sembrando-vida-si-funciona-20210811-0153.html>
- Ávila Sánchez, H. (2021). Evolución histórica de las instituciones y las políticas públicas para la seguridad alimentaria sustentable en México. Continuidades y rupturas. En J. F. Le Coq, C. Grisa, S. Guéneau y P. Niederle (Orgs.), *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina* (pp. 185-240). E-papers
- Ávila Sánchez, H. (2021). Evolución histórica de las instituciones y las políticas públicas para la seguridad alimentaria sustentable en México. Continuidades y rupturas. En J.

- F. Le Coq, C. Grisa, S. Guéneau y P. Niederle (Orgs.), *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. (pp. 185-214). Rio de Janeiro: E-papers. https://www.pp-al.org/fr/content/download/5075/39404/version/1/file/Libro_Pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+y+sistemas+alimentarios+en+Am%C3%A9rica+Latina.pdf?fbclid=IwAR2XAPDU6DLdy-a6xpqqc6zJYHyM-EJBqL9EW_zzsoerFYLzPWdLrAY0mkc#page=186
- Aziz Nassif, A., Lomelí Valencia, E. y Sánchez, J. A. (2020). *Tres miradas al México de hoy*. Cátedra Interinstitucional Universidad de Guadalajara-CIESAS-Jorge Alonso. https://catedraalonso-ciesas.udg.mx/sites/default/files/tres_miradas_al_mexico_de_hoy_web.pdf
- Baca del Moral, J., Cuevas Reyes, V., Barradas Miranda, P., Fausto Moya, T. de J, y Cortez Egremy, G. (2023). El programa sembrando vida: tres experiencias, una pregunta: ¿política social de fomento productivo? *International Journal Of Health Science*, 3(96), 2-15. <https://doi.org/10.22533/at.ed.1593962321115>
- Baca del Moral, J., Cuevas Reyes, V., y Barradas Miranda, P (2021). De la dispersión a la centralización de políticas públicas en el sector rural de México. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. *NÓESIS. Revista de Ciencias Sociales*, 30(59), 4-19. <https://www.redalyc.org/journal/859/85969765001/html/>
- Baena, Guillermina. (2017). Metodología de la investigación (3a. ed.). Grupo Editorial Patria. http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/metodologia%20de%20la%20investigacion.pdf
- Balderas Zavala, R.G. y Tapia Ornelas, M. (2019). Algunos de los rasgos populistas de AMLO. *El Cotidiano*, 34 (213), 28-36. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros-por-articulos/no-213/algunos-de-los-rasgos-populistas-de-amlo>
- Bartra Vergés, A., Meza Castillo, M., y Obregón Viloría, R. (2009). *Construyendo el desarrollo rural integral y sustentable en Guerrero* (Vol. 2). Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero. <https://unpensamientomundano.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/construyendo-el-desarrollo-rural.pdf>

- Basilio Morales, E., & Ángeles Juárez, A. H. (2019). El crecimiento económico en Bolivia: lecciones para la 4T. *Coyuntura Económica*, 1, 60-65. https://ru.iiec.unam.mx//4950/8/COYEC_A1_N1_cd.pdf
- Bazán, W. J. (2021). *Entre la construcción discursiva y las prácticas productivas. Las disputas en torno a los cultivos transgénicos, el glifosato y la política de desarrollo rural en el gobierno de la 4T* [Tesis de Maestría, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social- CIESAS]. Repositorio Institucional. <https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/1441/1/TE%20B.L.%202021%20Wen>
- Bazán, W. J., y Torres Mazuera, G. (2021, 2 de noviembre). *Las disputas por el desarrollo rural en el gobierno de la 4T*. Nexos. <https://medioambiente.nexos.com.mx/las-disputas-por-el-desarrollo-rural-en-el-gobierno-de-la-4t/?fbclid=IwAR2>
- Beck, H. (2022). Las contradicciones de AMLO. *Dissent Magazine*. <https://www.dissentmagazine.org/article/the-contradictions-of-amlo/>
- Beck, H., Regidor, C. B. y Iber, P. (2020). El primer año del México de AMLO. *Nueva Sociedad*, 287, 80-97. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7442053>
- Bear, C. (2021). Contradicciones y conflicto entre la Cuarta Transformación y el Movimiento Feminista. *Política y Gobierno*, 28(2), 9-18. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1558/1061>
- Bernabé Inés, L. (2021). *Evaluación del diseño del Programa Sembrando Vida* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Chapingo]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.chapingo.edu.mx/server/api/core/bitstreams/0104e12c-837e-4820-9693-340fff06f911/content>
- Bernabé Inés, L. (2021). *Evaluación Del Diseño: Programa Sembrando Vida* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Chapingo]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.chapingo.edu.mx/server/api/core/bitstreams/0104e12c-837e-4820-9693-340fff06f911/content>
- Bobbio, N. (2006). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político-Año académico 1975-1976. Fondo de Cultura Económica. <https://sosunnedreh.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/bobbio-norberto-la-teoria-de-las-formas-de-gobierno-en-la-historia-del-pensamiento-politico.pdf>

- Bruhn, K. (2021). AMLO y su partido. *Política y Gobierno*, 28(2), 19-26.
<http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1559/1062>
- Caballero Miguez, G. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 77(2), 14-51.
<https://doi.org/10.69810/ekz.1080>
- Cabrera Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, 9(2), 189-229.
https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/708/1/CME_Vol.9_No. II_2sem.pdf
- Cámara de Diputados. (2023a). *Reformas constitucionales por periodo presidencial*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm
- Cámara de Diputados. (2023b). *Actualizaciones 2023*.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/ultima.htm>
- Cámara De Diputados. (2024). Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cano Castellanos, I. J. (2022). Leer el “desorden”. Cambio agrario, campesinados y el Sembrando Vida. *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, 42, 1-17.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/es/v42/2448-6442-es-42-e2362.pdf>
- Carabaña, C. (2021, 30 noviembre). Sembrando Vida no es un programa ambiental. El gobierno mexicano debería investigarlo y corregirlo. *The Washington Post*.
<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/11/29/sembrando-vida-amlo-deforestacion-chocolates-aristegui-mexico-2021/>
- Cardozo Brum, M. (2023). La nueva política social en el marco de la Agenda 2030. En Oscar Martínez-Martínez, A. R. Cogco y J A. Pérez Cruz (Coords.), *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma* (pp. 413-447). Comunicación Científica.
https://www.researchgate.net/publication/370553400_La_nueva_politica_social_en_el_marco_de_la_Agenda_2030
- Carreño Neira, S. S., Y Mendoza Aguilar, D. (2021). Evaluación emergente para la transformación: el rescate de otras epistemologías y la acción participativa como

- propuesta. Estudio de caso del programa Sembrando Vida. En J. C. Martínez Andrade y F. Potro Gutiérrez (Coords.), *La evaluación de la gestión pública desde un enfoque decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes*. Colegio de Tamaulipas. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=hcErEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA93&dq=Carre%C3%B1o+y+Mendoza+\(2021\)+sembrando+vida&ots=YXs9JJ-d9z&sig=Ob4oFfUYiFieMAcIkm6947_tf_w#v=onepage&q=Carre%C3%B1o%20y%20Mendoza%20\(2021\)%20sembrando%20vida&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=hcErEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA93&dq=Carre%C3%B1o+y+Mendoza+(2021)+sembrando+vida&ots=YXs9JJ-d9z&sig=Ob4oFfUYiFieMAcIkm6947_tf_w#v=onepage&q=Carre%C3%B1o%20y%20Mendoza%20(2021)%20sembrando%20vida&f=false)
- Castillo, A. (1997). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos* [Documento de trabajo, CIDE]. Repositorio digital CIDE <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3640>
- Cejudo, G. M. (2017). Análisis de políticas en el Gobierno federal mexicano. En M. I. Dussauge-Laguna & J. L. Mendez (Eds.), *Policy Analysis in Mexico. Policy Press*. Policy Press.
- Cejudo, Guillermo Manuel, y Trein, Philipp. (2023). Policy integration as a political process. *Policy Sciences* (56), 3-8. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-023-09494-6>
- Cejudo, Guillermo. (2022). Estudio introductorio a La paradoja de las políticas, de Deborah Stone. CIDE. <https://catalogo.altexto.mx/la-paradoja-de-las-politicas-publicas-ivkuo.html>
- Centeno, R. I. (2020). López Obrador o la izquierda que no es. *Foro Internacional*, 61(1), 163-207. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i1.2716>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2023). *Programa Sembrando Vida* (Nota Informativa). Cámara de Diputados LXV Legislatura. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0442023.pdf>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA]. (2020a). *Legislación sobre el sector rural en México. Volumen I*.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA]. (2020b). *Legislación sobre el sector rural en México. Volumen II*.
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y política pública*, 20(2), 247-290. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-

[10792011000200002#:~:text=March%20y%20Johan%20P%20Olsen%2C%20el%20cual%2C,y%20para%20la%20teor%C3%ADa%20social%2C%20en%20general.&text=Se%20mostrar%C3%A1%20entonces%20c%C3%B3mo%20tales%20factores%20de,proceso%20de%20decisi%C3%B3n%20de%20bote%20de%20basura](#)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2023). *El CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2022. (Comunicado N° 7)*.

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra, 2019-2020*.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/568111/Informe_final_U021_PC_GP.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2015). *Evaluación de Procesos del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*.

Correa Cabrera, G. (2021). Seguridad en México en tiempos de la 4T. *Política y Gobierno, Vol. 28(2), 27-35*.

<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1560/1063>

Cortés Acevedo, M. A. y Preciado Coronado, J. A. (2021). “México: Disputas por las naciones imaginadas. De la posguerra a la cuarta Transformación (1945-2019)”. En R. J. V. H. Viales Hurtado (Ed.), *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020* (pp. 27-68). Centro de Investigaciones Históricas de América Central.

https://www.academia.edu/61614254/Laberintos_y_bifurcaciones_historia_inmediata_de_M%C3%A9xico_y_Am%C3%A9rica_Central_1940_2020

Cortez Egremy, J. G., Baca del Moral J., Uribe Gómez, M., Gómez Hernández, T., y Valdés Velarde E. La multifuncionalidad de la agricultura como herramienta de análisis de políticas agrarias: el caso del programa Sembrando Vida en Chahuities, Oaxaca. *Acta Universitaria, 32, 1-18*.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-62662022000100142&script=sci_abstract

- Cotler Avalo, H., Mason, R. y Nava Martínez, J. D. (2020). *Evaluación de la focalización del Programa Sembrando Vida*. CentroGeo-INECOL-CONACYT. https://centrogeo.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1012/294/1/200518_evaluacion-de-la-focalizacion-del-programa-sembrando-vida.pdf
- Cruz Badillo, I., Lugo Neria, B., y Cárdenas de la O, D. (2022). Aportaciones teóricas en el estudio del institucionalismo en las organizaciones. *Gestión y estrategia*. <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/711/1244>
- Cruz González, Gerardo (2017). *La administración pública del siglo XXI: algunos conceptos esenciales*. Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo. https://issuu.com/alecs8/docs/glosario_vol._i?fbclid=IwAR25q7Odx3NkGpSUaDAHTGvpfCypHViiui2DOQj7oqRJEDRJv08aMfvLKs
- Cruz Suárez, A., Prado Román, C. y Díez Martín, F. (2013). Por qué se institucionalizan las organizaciones. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 23(1), 22-30. <https://doi.org/10.1016/j.redee.2013.09.003>
- Cuéllar, J. A. (2011). *Programa de seguridad alimentaria: experiencias en México y otros países*. Sede Subregional de la CEPAL En México (Estudios E Investigaciones). <https://ideas.repec.org/p/ecr/col094/26070.html>
- Cuellar, J. A. (2014). *Programa de seguridad alimentaria: experiencias en México y otros países*. Sede Subregional de la CEPAL en México (estudios e investigaciones) 26070, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://ideas.repec.org/p/ecr/col094/26070.html>
- Dahl, R. A. (1999). *La democracia: Una Guía para los Ciudadanos*. Taurus. <https://fundamentoscpuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/08/dahl-robert.-1998.-la-democracia.-una-guia-para-los-ciudadanos.pdf>
- De Haldevang, M. (2021, 8 marzo). ¿Deforestar en vez de reforestar? Esto es lo que ocurre con Sembrando Vida. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/deforestar-en-vez-de-reforestar-esto-es-lo-que-ocurre-con-sembrando-vida/>
- De Ita, A. (2019). AMLO: claroscuros de propuestas para el campo. *El Cotidiano*, 223, 56-66. <https://ceccam.org/sites/default/files/AMLOclaroscuros.pdf>

- De La Cruz, G. y Gallardo, A. L. (2024). *La educación en el sexenio 2018-2024. Miradas desde la investigación educativa*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/iisue.9786073095501e.2024>
- Dussauge Laguna, M. y Aguilar Arévalo, M. R. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *Estado Gobierno y Gestión Pública*, 19(36), 135-186. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2021.66054>
- Dussauge-Laguna, M. I. (2022). The promises and perils of populism for democratic policymaking: the case of Mexico. *Policy Sciences* (55), 777-803. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09469-z>
- El Universal. (2021,21 de noviembre). Talan selva para beneficiarse de sembrando vida; fotos antes y después. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/talan-selva-para-beneficiarse-de-sembrando-vida/>
- Enciso L, A. (2019, 22 enero). Red campesina critica programa Sembrando vida. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/01/22/sociedad/029n1soc>
- Espinoza, V. (2019). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política. Revista De Ciencia Política*, 43, 149–183. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55762>
- Esteinou, J. (2019). El nuevo gobierno de izquierda y el cambio del modelo de comunicación en México. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 3(10), 122-132. <https://doi.org/10.15304/ricd.3.10.6172>
- Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Revista Polis*, 3(1), 87-124. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332007000100005
- Fausto Moya, T. de J. (2021). *Programa sembrando vida: mecanismos de focalización, estudio de caso en Españita, Tlaxcala* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Chapingo].Repositorio Institucional. <https://repositorio.chapingo.edu.mx/items/d174ed4d-4341-41eb-80a8-22b6f2310ce0>

- Fix Fierro, H. (2020). ¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador. *Otros Diálogos*, (11). <https://otrosdialogos.colmex.mx/una-nueva-constitucion-las-reformas-constitucionales-del-presidente-lopez-obrador>
- Fausta Rodríguez, D. y Román Morales, L. I. (2023). Un balance de las políticas de empleo decente de la Cuarta Transformación. En O. A. Martínez Martínez, A. R. Cogco Calderón, y J. A. Pérez Cruz ((Coords.), *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma*. Ediciones Comunicación Científica. <https://comunicacion-cientifica.com/wp-content/uploads/2023/04/81.-PDF-Politica-Social-en-tiempos-de-la-4T.pdf>
- García Jiménez, A. (2019). Del intermediarismo a la autogestión campesina. *La Jornada del Campo*, (145), 18. <https://www.jornada.com.mx/2019/10/19/Imagenes/delcampo145.pdf>
- García Palafox, G. (2020). *Consintió Sedesol de Peña a cinco organizaciones que protestan hoy con 70% de programas del campo*. Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad. https://contralacorrupcion.mx/organizaciones-campesinas-beneficiadas-sedesol-eqn/?fbclid=IwAR16IA0d37S-SMU-vkcNNr5NKZg_4s0HZOfs4OAbGkEB38CDp9gUFbxPVK4
- García Zamora, G. y Gaspar Olvera, S. (2020). *Migración y Desarrollo Económico. Grietas en la Cuarta Transformación en México 2018-2024*. Transnational Press London.
- González Ibarra, J. de D. (2021). *La filosofía política de la cuarta transformación*. El Colegio de Morelos. <https://elcolegiodemorelos.edu.mx/wp-content/uploads/2021/09/La-Filosofi%CC%81a-Politica-de-la-Cuarta-Transformacion.pdf>
- González, J. (2018, 18 agosto). *Ignacio Ovalle, el colaborador de AMLO con pasado echeverrista y salinista*. ADNPolítico. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/08/18/ignacio-ovalle-el-colaborador-de-amlo-con-pasado-echeverrista-y-salinista>
- Grupo Parlamentario del PRD. (2019). *PND 2019-2024: Crítica y propuestas alternativas*. <https://pad.undp.org.mx/files/g/820dcf0c1242364677545293.44594fd/banco/archivo/225/0/pnd-2019-2024-critica-y-propuestas-alternativas.pdf>

- Guix, Joan. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Revista de Calidad Asistencial*, 23(1), 26-30. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1134282X08704640?via%3Dihub>
- Heredía Hernández, D., y Hernández Moreno, M. del C. (2022). Resistencia a la transición agroecológica en México. *Región y Sociedad*, 34, e1581. <https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1581>
- Hernández Cortez, N., Recéndez Guerrero, M. del C. y Soto Benítez, I. J. M. (2023). Lenguaje, política y discurso en la noción de lo nacional-popular. Una mirada desde la ciencia política. *Telos Revista de Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 25(2), 497-508. <https://doi.org/10.36390/telos252.17>
- Hernández García, M. G. (2021, 17 septiembre). *El campo mexicano en el Tercer Informe de Gobierno de AMLO*. «La Jornada del Campo». <https://www.jornada.com.mx/2021/09/18/delcampo/articulos/campo-tercer-informe-amlo.html>
- Hernández Sampier, R. (2014). Definición del alcance de la investigación que se realizará: exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo. En C. Fernández Collado y M. Baptista Lucio, M. del P. (Eds). *Metodología de la investigación sexta edición* (pp. 92 y 95) McGraw-Hill Interamericana. https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Hernández Sampier, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación sexta edición*. McGraw-Hill Interamericana. https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Hernández Sierra, R., García, D. y Romero, H. (2021). Uso del glifosato en México: problemas ecológicos e implicaciones éticas. *Revista Iberoamericana de Bioética* (17), 1-12. <https://doi.org/10.14422/rib.il17.y2021.007>
- [Hevia, F. J.](#) y Hernández Castillo, Z. (2022), Pertinencia cultural en el diseño y en la implementación de programas sociales. El caso del Programa Sembrando Vida en

México 2018-2021, En M.V. Sordini (Ed.), *Hacer políticas sociales: estudios sobre experiencias de implementación y gestión en América Latina*. (pp. 69-94). Estudios Sociológicos Editora. <http://estudiosociologicos.org/portal/wp-content/uploads/2022/08/Hacer-Politicas-Sociales-.pdf>

Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications. <https://invent.ilmkidunya.com/images/Section/governance-and-public-policy-css-book.pdf>

Howlett, M. y Ramesh M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

<https://marcelagonzalezduarte.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>
<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/26722/1/50995.pdf>

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690395/ROPS_SV_2022_DOE.pdf
<https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n18/0185-1616-ep-18-37.pdf>

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S244864422021000200495&script=sci_arttext

<https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf>

Illades, C. (2020). *Vuelta a la izquierda: la cuarta transformación en México : del despotismo oligárquico a la tiranía de la mayoría*. Océano. https://www.researchgate.net/publication/347631198_Carlos_Illades_Vuelta_a_la_izquierda_La_cuarta_transformacion_en_Mexico_del_despotismo_oligarquico_a_la_tirania_de_la_mayoria_Oceano_Mexico_2020_pp_168_ISBN_978-607-5571-10-2

Islas-Santiago, J. M. (2020). Democracia, populismo y polarización. Reflexiones en torno a la Cuarta Transformación y el cambio político en México. *Revista Buen Gobierno*. https://doi.org/10.35247/buengob_28_07

- Lasswell, H. D. (2013). La orientación hacia las políticas. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed), *El Estudio de las Políticas Públicas* (3ra ed., pp78-103). Porrúa. <https://maestriainap.diputados.gob.mx/documentos/material/sem5/B/03.pdf>
- Le Coq, J. F., Grisa, C., Guéneau, S. y Niederle, P. (2022). Public Policies and food systems in Latin America. Éditions Quae. https://www.pp-al.org/fr/content/download/5075/39404/version/1/file/Libro_Pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+y+sistemas+alimentarios+en+Am%C3%A9rica+Latina.pdf?fbclid=IwAR2XAPDU6DLdy-a6xpqqc6zJYHyM-EJBqL9EW_zzsoerFYLzPWdLrAY0mkc#page=186
- Leal, G. F. y Ulloa Padilla, O. (2019). Salud y seguridad en el gobierno AMLO. Cuerpos de políticas públicas para el Estado de Bienestar. *El Cotidiano*, 34 (213), 85-105. <https://www.proquest.com/docview/2175246002?sourcetype=Scholarly%20Journals>
- León Corona, B., y León Calixto, D. L. (2020). La 4T y su estrategia de atención a poblaciones en condiciones de desventaja: la implementación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En J. Cadena-Roa & M. L. Martínez Sánchez (Coords.), *Las ciencias sociales en la transición* (Vol. 4). Comecso.
- Levy Orlik, N. (2019). La viabilidad de la política económica de la 4T: primer año de gobierno. *Economía Informa*. 418. pp. 4-21. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/418/01NoemiLevy.pdf>
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. (2021). Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001. Última reforma publicada: DOF 03 - 06 -2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDRS.pdf>
- Ley Federal de Desarrollo Social. (2022). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2020). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley Federal de Variedades Vegetales. (2022). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1996. Última reforma publicada: DOF 11- 05 -2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFVV.pdf>

- Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo. (2020). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFFPMN_130420.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2018). Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf?fbclid=IwAR2VvMAwGusRoZc5p8AEYBeLgNY_0Ips0IMTrZeHvtYXByLigr1gtpaSFNs
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- López Obrador, Andrés Manuel. (2022, agosto 28). *No habrá impunidad en caso de corrupción en Segalmex, afirma presidente. SFP rinde informe*. AMLO, sitio oficial. <https://lopezobrador.org.mx/2022/08/18/no-habra-impunidad-en-caso-de-corrupcion-en-segalmex-afirma-presidente-sfp-rinde-informe/?fbclid=IwAR0vvvk8udwQ1-STwC7ss1MtQwfPcQsyEDcrP-BGmdEUBqR6Iglig6ezxQ>
- López Obrador, Andrés Manuel. (2018, noviembre 16). Mexicanos opinarán sobre 10 programas y proyectos del nuevo gobierno en Segunda Consulta Nacional Ciudadana. AMLO. https://lopezobrador.org.mx/2018/11/16/presenta-gobierno-electo-boleta-para-consulta-nacional-de-programas-prioritarios/?fbclid=IwAR3MEAnEX6SDZtXnzrl_nktB7_wY22JXLY8SOAEKfknAONpxnohEgv6cFR0
- López Trujillo, L., López Trujillo, P. y López Trujillo, F. (2020). Modelo de Gestión del Conocimiento para la Innovación. *Administración Y Organizaciones*, 23(45), 69–83. <https://doi.org/10.24275/uam/xoc/dcsh/rayo/2020v23n45/Lopez>
- López-Obrador, Andrés Manuel (16 de noviembre de 2018). *Mexicanos opinarán sobre 10 programas y proyectos del nuevo gobierno en Segunda Consulta Nacional Ciudadana*. AMLO: https://lopezobrador.org.mx/2018/11/16/presenta-gobierno-electo-boleta-para-consulta-nacional-de-programas-prioritarios/?fbclid=IwAR3MEAnEX6SDZtXnzrl_nktB7_wY22JXLY8SOAEKfknAONpxnohEgv6cFR0

- Lugo, B., Cruz, I. y Fernández, L. G. (2022). Satisfacción con la democracia en tiempos de la Cuarta Transformación. *Política Y Cultura*, (57), 57–81. <https://doi.org/10.24275/FVZR9537>
- Macías Acosta, R., Macías Ponce, J. C. y González Acolt, R. (2020). Distribución de recursos en programas para el Desarrollo Rural en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89), 330-350. <https://www.redalyc.org/journal/290/29062641022/html/?fbclid=IwAR1zSTVsj7jm7dRVSNU7uPryTXkfouCozvUApWXDq0uH1LzyWpTQ-FbjT8U>
- Macías Sánchez, A. (2023, 24 enero). *Sembrando Vida: Bienestar vs sostenibilidad*. CIEP. <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>
- Macías, Rubén; Macías, Julio César, y González, Roberto. (2020). Distribución de recursos en programas para el desarrollo rural en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89), 330-350. <https://www.redalyc.org/journal/290/29062641022/html/?fbclid=IwAR1zSTVsj7jm7dRVSNU7uPryTXkfouCozvUApWXDq0uH1LzyWpTQ-FbjT8U>
- Majone, G. (1997). Evidencia Argumentación y persuasión en la formulación de políticas: Estudio introductorio de Luis F. Aguilar. Fondo de Cultura Económica.
- March, James G., y Olsen, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica
- Martín Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Martínez Espinoza, M. I. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología* (85), 41-69. <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v85ne/564-v85nea2>
- Martínez Espinoza, M. I. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología* (85), 41-69. <https://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v85ne/564-v85nea2>
- Marum Espinosa, E. y Rodríguez Armenta, C. E. (2020). Los efectos en las políticas públicas del gobierno de la cuarta transformación en la educación superior en México. *Universidades*, 71(86), 88-106. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.408>

- Mendoza, J. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: negociaciones y retos. *Revista de la Educación Superior*, 48(191), 51-82. <https://doi.org/10.36857/resu.2019.191.849>
- Merino, M. (2009). *Los programas de subsidios al campo Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada.* CIDE. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/67/1/000097145_documento.pdf
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. Gobierno y Políticas Públicas.* CIDE
- Millán Valenzuela, H. (2021). La Cuarta Transformación: bloques hegemónicos y proyectos nacionales. *Sociológica (México)*, 36(102), 83-118. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732021000100083&script=sci_arttext
- Monsiváis Carrillo, A. (2023). Populismo, repertorios autoritarios y subversión de la democracia. *Revista mexicana de sociología*, 85(2), 11-38. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032023000600011&script=sci_arttext
- Morales, U. R. (2019). *El ciudadano republicano y la Cuarta Transformación.* Océano. https://www.google.com.mx/books/edition/El_ciudadano_republicano_y_la_Cuarta_Tra/ku6xDwAAQBAJ?hl=es&gbpv=1
- Morena (Movimiento Regeneración Nacional). (2017). Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- Murakami, Y. y Peruzzotti, E. (2021). *América Latina en la encrucijada: Coyunturas cíclicas y cambios políticos.* Universidad Veracruzana. <https://libros.uv.mx/index.php/UV/catalog/view/BI380/1585/1982-1>
- Navarrete Vela, J. P. (2012). *Diseño De Programas Y Políticas Públicas.* Red Tercer Milenio. https://www.aliat.click/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Diseno_de_programas_y_politicas_publicas.pdf#:~:text=El%20incrementalismo%20es%20abordado%20desde%20la%20perspectiva,se%20ha%20hecho%20en%20otras%20exp

[eriencias%20pol%C3%ADticas.&text=La%20bibliograf%C3%ADa%20sobre%20e
l%20tema%20es%20muy,po%C3%ADticas%20p%C3%ABAblicas%20as%C3%AD
%20como%20la%20parte%20pr%C3%A1ctica](#)

- Navarro Trujillo, M. L. y Linsalata, L. (2020). Más allá de la retórica anti-neoliberal: ofensiva extractivista y megaproyectos en tiempos de la Cuarta Transformación. *Bajo El Volcán. Revista Del Posgrado De Sociología. BUAP*, 1(2), 329-366. <https://bajoelvolcanx.buap.mx/index.php/bajovolc/article/view/673>
- Negrete Cárdenas, S. (2019). Panorámica del antineoliberalismo obradorista. *Análisis Plural*. <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/a21ace8e-314a-4d1f-94b7-a1b2b2478ea2/content>
- Negrete Cárdenas, S. (2021). La economía mexicana en 2021: con covid y sin “V”. *Análisis Plural*, 85-95. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/7455>
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. <https://teoriaeconomicahistoria2020.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/08/douglass-north-instituciones-cambio-institucional-y-desempenc83o-economico-1a-parte-1.pdf>
- North, Douglass C. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Olaiz González, J. (2021). Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada “Cuarta Transformación”. *Cuestiones constitucionales*, (45), 237-278. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2021.45.16663>
- Olvera, A. J. (2021). De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico: López Obrador y la “Cuarta Transformación” en México. En Y. Murakimi y E. Peruzzotti (Coords.), *América Latina en la encrucijada: Coyunturas cíclicas y cambios políticos* (pp. 315-347). Universidad Veracruzana. <https://doi.org/10.25009/uv.2574.1585>
- Ontiveros Salinas, A. (2019). El potencial del sector agropecuario en México y el programa sectorial del gobierno actual. *UNAM-Económicas*. <https://ru.iiec.unam.mx/4533/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] y Secretaría de la Reforma Agraria [SRA]. (2011). Informe final de evaluación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR).

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2012/15f002compl11.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2014). Informe final de evaluación del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/346910/FAPPA_Informe_Final_EC_2013_FAO.pdf

Ortega, J. (2021). “¿En manos de la gente?” Apuntes sobre el gobierno de AMLO en México. *E-latina*, 19(76), 90-105.

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/download/6711/pdf>

Ortega, J. (2022). Despejar la ecuación: el México de López Obrador y la “Cuarta Transformación”. *Polis (Santiago)*, 21(61), 104-127.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8472206>

Páramo, A. (2021, 8 agosto). Sembrando Vida, mejor que discursos de potencias por cambio climático: López Obrador. *Excélsior*.

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/sembrando-vida-mejor-que-discursos-de-potencias-por-cambio-climatico-lopez-obrador/1464763>

Pardo, M. del C. (2020). El desdén por la administración pública. En J. Cilano Peláez y R. D. Sánchez Gayosso (Coords.), *El México de la 4t: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas* (pp. 147-164). GAPAC.

<https://repositorio.4metrica.org/bitstream/handle/001/129/EI%20M%C3%A9xico%20de%20la%204T.pdf?sequence=1>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México.

Pedraza, J. (2020). El Programa Estratégico Sembrando Vida: ¿promueve la seguridad alimentaria?. *Grieta. Revista crítica de política internacional*. (2), Pp 147-161

Peeters, R., Trujillo Jiménez, H., O’connor, E., Ogarrío Rojas, P., González Galindo, M. y Morales Tenorio D. (2018). *Burocracia de baja confianza: una exploración de los mecanismos y los costos de cargas administrativas en México*. Recuperado de:

<http://hdl.handle.net/11651/2369>.

- Pellicer, O. (2019). México, el derrumbe de un régimen y la política exterior. *Foro Internacional*, 59(3-4), 579-607. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2634>
- Pérez Medrano, R. (2014). *Evaluación y perspectivas del Programa ProÁrbol en México 2017-2012*. [Tesis de Maestría, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo]. Repositorio Institucional. http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/bitstream/handle/DGB_UMICH/983/ININEE-M-2014-1415.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pérez Ramírez, R. (2022). Federalismo mexicano: gobierno dividido en la Cuarta Transformación. *Religación*, 7(31). <https://doi.org/10.46652/rgn.v7i31.900>
- Peters, B. Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa
- Ponce Dimas, T. (2022). La Secretaría de Bienestar en México y sus discursos en pro de la igualdad de género: El caso del programa Sembrando Vida. En E. G. González Cruz & T. Ponce Dimas (Eds.), *La organización como espacio de poder y desigualdad* (pp. 28-49). Huika Mexihco. https://www.researchgate.net/profile/Erik-Geovany-Gonzalez-Cruz/publication/359055116_La_organizacion_como_espacio_de_poder_y_desigualdad/links/62257da884ce8e5b4d0cd6cc/La-organizacion-como-espacio-de-poder-y-desigualdad.pdf#page=29
- Powell, W. W., y DiMaggio, P. J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Rendicion_de_Cuentas/PGCM_VC.pdf?fbclid=IwAR2WXm8ltrww7P8hoz4Oc8R5gtUomIZ-DWRmj0i_8N5T2Gg70CsVUMu24fM
- Presidencia de la República. (2020a). Segundo Informe de Gobierno 2019-2020. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019->

[2020.pdf?fbclid=IwAR1Lc0REkz_nxgxH9GrM7krr-M4CfeT_AM3q9FqK5W_QvkwwyfFfb30iDqQ](https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf?fbclid=IwAR1Lc0REkz_nxgxH9GrM7krr-M4CfeT_AM3q9FqK5W_QvkwwyfFfb30iDqQ)

Presidencia de la República. (2022). Cuarto Informe de Gobierno, 2021-2022. [https://framework-](https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf?fbclid=IwAR0q_AnNIOF4T9Ik7bnL0VJ8RvfRuZ6jtpUuUqgznh7GgdkH5RWRjwh7Woc)

[gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf?fbclid=IwAR0q_AnNIOF4T9Ik7bnL0VJ8RvfRuZ6jtpUuUqgznh7GgdkH5RWRjwh7Woc](https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf?fbclid=IwAR0q_AnNIOF4T9Ik7bnL0VJ8RvfRuZ6jtpUuUqgznh7GgdkH5RWRjwh7Woc)

Presidencia de la República. (2019c). 100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador. DOF.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/580709/100_compromisos_1_de_septiembre_2020.pdf

Presidencia de la República. (2019a). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. DOF.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12%2F07%2F2019&fbclid=IwAR2piWQ2AJDSZ9lGtfyWho6luW7BjWA1_Nxr48PkiVmKD9Uk_oj9l8o71UhA#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2019b). *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*.

https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf

Presidencia de la República. (2021). Tercer Informe de Gobierno, 2020-2021.

https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf?fbclid=IwAR2LGkn2geSgbnD_mmKNlrCWUoGA4rSZ23C8TFa8AJQbL0L5VgEPcGkO1og

Presidencia de la República. (2023). *DECRETO por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y se abroga su Ley Orgánica*. DOF.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690272&fecha=29/05/2023#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2023). *Ley de planeación*. DOF.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland: Estudio introductorio de Alejandro Buendía Vázquez*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.u->

cursos.cl/ingenieria/2012/1/IN76H/1/material_docente/bajar?id=417391&lsar=1&file=3

Quadri De la Torre, G. (2022, 11 noviembre). “Sembrando vida”, Acahual, deforestación y clientelismo. *El Economista*.

<https://www.economista.com.mx/opinion/Sembrando-Vida-Acahual-Deforestacion-y-Clientelismo-20221110-0168.html#:~:text=El%20programa%20%E2%80%9CSembrando%20Vida%E2%80%9D%20es,provoca%20deforestaci%C3%B3n%2C%20especialmente%20de%20Acahual>

Ramírez Juárez, J. (2022). Seguridad alimentaria y la agricultura familiar en México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 13(3), 553 -565.

<https://cienciasagricolas.inifap.gob.mx/index.php/agricolas/article/view/2854>

Ramírez Zaragoza, M. A. (2022). Hacia una cultura política democrática para la transformación social en México. *Revista Tlatelolco*, 1(1).

https://puedjs.unam.mx/revista_tlatelolco/hacia-una-cultura-politica-democratica-para-la-transformacion-social-en-mexico/

Referencias

Regalado López, J., Castellanos Alanis, A., Pérez Ramírez, N., Méndez Espinoza, J. A., y Hernández Romero, E. (2020). Modelo asociativo y de organización para transferir la tecnología milpa intercalada en árboles frutales (MIAF). *Estudios Sociales Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 30(56).

<https://doi.org/10.24836/es.v30i56.983>

Reveles Vázquez, F. (2021). El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas. *El Cotidiano*, (225), 7-16.

https://www.researchgate.net/publication/369999774_El_Presidente_de_la_Republica_y_su_Cuarta_Transformacion_desequilibrio_de_poderes_y_resistencia_a_la_rendicion_de_cuentas

Reyes Chacha, R. J., y Caro Laguna, I. (2022). *Construcción de indicadores de evaluación del componente social del Programa Sembrando Vida (PSV)*. [Tesis para obtener el

- grado de Licenciados en políticas y Gestión Social, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana]. Repositorio Institucional
- Ríos, O. (2020, marzo 27). Las políticas para el campo a un año de la 4T. *Resonancias*. https://www.iis.unam.mx/blog/las-politicas-para-el-campo-a-un-ano-de-la-4t/?fbclid=IwAR3NymiY1mzdTYDyopXnV5pHu6MB67Y8k4t5rQSK_AAXAaFqzY9YHQwY
- Rivero Casas, J. (2019). La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación. *Buen Gobierno*, (27), 1-10. https://doi.org/10.35247/buengob_27_06
- Rocha Quintero, J. (2019). La transición de gobierno y el impasse gubernamental. En Felipe J. Alatorre (coord.), *Análisis plural: el arranque de la 4T* (pp. 47-60). <https://rei.iteso.mx/items/041e4ac6-2b19-404a-b729-9a4e96025150>
- Rocha Quintero, J. E. (2020). “Seis meses de la 4T, un primer balance del sexenio”. *Análisis Plural-ITESO*, 127-143. <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/f008fc50-d66f-4c4a-a924-a1abfbd33dff/content>
- Román, L. I. (2019). 2019: esperanza y costo de una visión alternativa. En Felipe J. Alatorre (coord.), *Análisis plural: el arranque de la 4T* (pp. 137-152). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. <https://rei.iteso.mx/items/50c623ce-9127-4785-bf5c-d93ab5eaf9dd>
- Romero Roisin, J. (2009). Consideraciones teóricas para la evaluación de la democracia en México. *Estudios Políticos*, (18), 37-51.
- Romero, J. J. (1999). Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y sus cercanías. En W. Powell y P. J. Dimaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica. https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Roncal Vattuone, X. (2023). Educación y Ciencia en México. Los desafíos de la “Cuarta Transformación”. *Mujer Andina*, 1(2), 179-197. <https://doi.org/10.36881/ma.v1i2.723>

- Rosique Cañas, J. A. y Jiménez Mercado, G. J. (2019). Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional. *Buen Gobierno*, (26), 1-28.
https://doi.org/10.35247/buengob_26_01
- Roth Deubel, A. N. (2021). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. (2a ed) Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Roth, A.N. (2014). *Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado*. [Documento de trabajo, Fundación Friedrich-Ebe].
https://www.researchgate.net/publication/303058944_Neo-institucionalismo_y_transformacion_democratica_del_Estado
- Ruiz Sandoval, E. (2019): “Alcances y límites de la política exterior de México en las Américas: apuntes para la "Cuarta Transformación", *Análisis Carolina*, (12), 1-24.
https://doi.org/10.33960/AC_12.2019
- Sabatier, P. y Mazman, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation. A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*, 5(4), pp.481-504.
<https://www.jstor.org/stable/42783358>
- Saéz A., H. E. (2019). Cuarta transformación: Antecedentes y perspectivas. *Argumentos Estudios Críticos De La Sociedad*, (89), 83–102.
<https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1055/1025>
- Santillanes Chacón, S., Cruz Badillo, I. y León Corona, B. (2023). Cambio institucional en la acción gubernamental de apoyo al campo en México durante los primeros cuatro años del sexenio 2018-2024. *Revista de el Colegio de San Luis*, 13(24), 1-43.
<https://doi.org/10.21696/rcsl132420231561>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2020a). *Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2020-2024*. Gobierno de México, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616556/Programa_PEC_2020-2024baja.pdf?fbclid=IwAR2It7SohZdW1GAOFi4gZcvstwmTpR_6W05IIW_Rr82kZwo7HCla1KfM0hs

- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2020b). Segundo Informe de Labores, 2019-2020.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574270/2InformeDeLabores_AGRICULTURA.pdf?fbclid=IwAR3dTg3MZvxO1apohrZnwQQt4-17kcGw7yNRdsrAq6M2mDsr5zTpKB5KISo
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2022a). Cuarto Informe de Labores.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756577/AGRICULTURA_4IL_270922_w.pdf?fbclid=IwAR0rg6ReuZXPvMzbhQrislnApz38MBkWdFOKROBL90N9dBwtKX6rhWUHb9U
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2022b). Avances y resultados 2022 del Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria Mexicana.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/829475/Informe_Avance_y_Resultados_2022_SEGALMEX.pdf?fbclid=IwAR2trAbk4RWAeaOib7sLVoHwJYDi8LbXlJKT_aqFQISyhu7iJSpEIWGXCws
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2020). *Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2020-2024*. DOF.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616556/Programa_PEC_2020-2024baja.pdf?fbclid=IwAR2It7SohZdW1GAOFi4gZcvstwmTpR_6W05IIW_Rr82kZwo7HCla1KfM0hs
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA] y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]. (2006). Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005. Análisis prospectivo de política agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
<https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2019/01/28/1608/01022019-analisis-prospectivo-de-politica->

[agropecuaria.pdf?fbclid=IwAR0aFIcuMRBFfrIZMYy3vmBBZE31XrujRI5w2pgG_JFea453UAHXur4Zy6M](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595526&fecha=25%2F06%2F2020&fbclid=IwAR0aFIcuMRBFfrIZMYy3vmBBZE31XrujRI5w2pgG_JFea453UAHXur4Zy6M)

Secretaría de Gobernación. (2020). Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595526&fecha=25%2F06%2F2020&fbclid=IwAR3vLMba_OIF9leAwuDsoV87G8pRNPIXTBJwMZv-A18B6_kzLjMfxsGXKGI#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2008). *Anexos al Oficio Circular 3 0 7-A-114 2.* DOF. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/anexos_lineamientos_ppef09.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.* DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022.* DOF. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691406/SHCP_291121_EV.pdf?fbclid=IwAR0OivdOb193dlTEmlwZvhrj6BlvQiaFQ_RkXLtcfrb0wEBg57vLg8LR7Tg

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2019). Primer Informe de Labores. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590136/PRIMER_INFORME-modificacion_octubre_2020-DIGITAL_compressed.pdf?fbclid=IwAR2E5AsVObVEz0YQdeYf0bDeUTAHbo0qwxA7ORdzQO-wQXeVamx1w49gJzs

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER] y Subsecretaría de Alimentación y Competitividad. (2019, octubre 19). La 4T y el campo: el presupuesto, los programas, las críticas... *La Jornada del Campo* (145), 1-20. <https://www.jornada.com.mx/2019/10/19/Images/delcampo145.pdf>

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2020). *Programa sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024*. DOF. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616555/PROGRAMA_SECTORIAL_2020_2024baja.pdf

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2021). Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/634753/DOF_3_MAYO_2021_AGRICULTURA.pdf?fbclid=IwAR0D6dRr_0NFGJf6Oi4C_HJNA7mLhkhhQAFB6NvCWT1P6kM2mk_KYYX78Zg

Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2022). Informe final de la Evaluación de Procesos del Programa de Fertilizantes 2022. INCA. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Final-Evaluacion-Procesos-Fertilizantes_VF.pdf

Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]. (2024). Informe final de la Evaluación de Impacto Del Programa De Fertilizantes. INCA. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/944853/INFORME_FINAL_DE_EVALUACION_vf.pdf

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2013a). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013 -2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326584&fecha=13%2F12%2F2013&fbclid=IwAR3P3_6cMJd3FsmUe8JH9YJgfjOrt3a4R5ru6LPJQEBxMMNkSI OzBVxzoo4#gsc.tab=0

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2013b). 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 para el ejercicio 2014. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327085&fecha=18%2F12%2F2013

[013&fbclid=IwAR2rIFXWmvqPhcpIouQ4bawYBgoPz0X3HyWWd4dBJ2wqSe6Bvkdu3h0k3U0#gsc.tab=0](https://www.gob.mx/agricultura/chiapas/documentos/reglas-de-operacion-sagarpa-2018-143355)

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2017). 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 para el ejercicio 2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2017. <https://www.gob.mx/agricultura/chiapas/documentos/reglas-de-operacion-sagarpa-2018-143355>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2014). 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 para el ejercicio 2015. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2014 y reformado el 4 de mayo de 2015. https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/09/03/1315/180903-reglas-op-2015.pdf?fbclid=IwAR1X14wYaWO9Fqz8UmLyE0At5ZA_Gersh7OgI6vpuZcGDq4vzq3TVGm5RS4

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2015). 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 para el ejercicio fiscal 2016. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44530/Reglas-Operacion-2016-sagarpa.pdf?fbclid=IwAR3oJ-K6W8yXMv9cezAoxjS0jWGe51tIAfX6TfqqgvhZQZzSvlk-axKnhHI>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (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 para el ejercicio fiscal 2017. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2016.

https://www.gob.mx/agricultura/documentos/reglas-de-operacion-2017-89037?fbclid=IwAR3gAREfEOMQGkosWCPFhcYcRtsgthxsnJaJssH_CX4Jcm9PWsyU6pcw

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA]. (2017). 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 para el ejercicio fiscal 2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2017.

<https://www.gob.mx/agricultura/chiapas/documentos/reglas-de-operacion-sagarpa-2018-143355>

Secretaría de Bienestar. (2019). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2019*. DOF.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019#gsc.tab=0

Secretaría de Bienestar. (2019). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*. DOF.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operacion_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf

Secretaría de Bienestar. (2020). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2021*. DOF.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608917&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Bienestar. (2020). *Programa sectorial de Bienestar 2020-2024*. DOF.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Bienestar. (2021). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022*. DOF.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639899&fecha=31%2F12%2F2021&fbclid=IwAR2KIIXojQy5mOEXJggcvYF-V18KZY-a9Vu4TmVfIMDcgKGtrcnobXXFNtQ#gsc.tab=0

- Secretaría de Bienestar. (2021). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2022*. DOF.
- Secretaría de Bienestar. (2022). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2023*. DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676230&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0
- Secretaría de Bienestar. (2023). Informe de resultados del seguimiento físico y operativo del Programa Sembrando Vida 2022. DOF. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/879817/InformeResultadosPSV2022op.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU]. (2020). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024*. DOF. <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/TWazsOxATOOz-0bzKkxdJw>
- Secretaría de Economía. (2020). Programa Sectorial de Economía 2020-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595480&fecha=24%2F06%2F2020&fbclid=IwAR2mBxKFFPaZUT0tX58Zeg6F7i7F1REKKXBFqyk6fgUdnYw2ESxiK3yY8n4#gsc.tab=0
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2019). Primer Informe de Labores. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/1er_informe_de_labores.pdf?fbclid=IwAR1iF9TGh_5r3gFgvT1zbDdYDcKC Gyu7HWim08_0NC2mZ67WH3B5XUkl2kU
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2020). *Programa sectorial de Educación 2020-2024*. DOF. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. DOF. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020*. DOF.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf?fbclid=IwAR1Z3TRlvtCrwThSAJaHF2BzAQT-yLOPBb6zW-W_K0d7EFshkQuwq_20Iko

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021*. DOF. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2021/PEF_2021_abro.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022*. DOF. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691406/SHCP_291121_EV.pdf?fbclid=IwAR0OivdOb193dlTEmlwZvhrj6BlvQiaFQ_RkXLtcfrb0wEBg57vLg8LR7Tg

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2020). Seguimiento de los Programas Sectoriales, Especiales, Regionales e Institucionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/seguimiento-de-los-programas-sectoriales-especiales-regionales-e-institucionales-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Feder Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Lineamientos%20generales.pdf

Secretaría de la Función Pública. (2022). Cuarto Informe de Labores. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756924/4_Informe_de_Labores_de_la_SFP.pdf?fbclid=IwAR34W38CFiM_BP_QSkfX46mdJP4a3Wpb-qGu3y8kjmwdnLKYzJ1H41cZ4eQ

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2022). *Reglas de Operación para el Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola, a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2023*. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676165&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2021). *Reglas de Operación del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2022*. DOF. <https://www.conafor.gob.mx/apoyos/docs/adjuntos/5e53ee80881ddea8af544ee25945b2f9.pdf>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2020). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562723/DECRETO_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n_2_de_julio.pdf?fbclid=IwAR2VohP91yRRXCDiIWW7MAU3P4RtfanSQgD3tViWxRIJqvXyqq0QwwfK7N8
- Secretaría del Trabajo y Prevención Social. (2020). *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024*. DOF. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561747/Plan_Sectorial_de_Trabajo_y_Previsi_n_Social_2020-2024.pdf
- Serrano Carreto, M.C. (2019). La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?. *IUS*, 13(44), 208-227. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- Solís Cruz, J. (2020). Democracia y movimiento étnico en México. Un balance de cara a la Cuarta Transformación. *Península*, 15(1), 125-140. <https://doi.org/10.22201/cephcis.25942743e.2020.15.1.75406>
- Sosa Juarico, M. A., Hernández Mar, R. H., & Dávila Jaime, M. D. (2021). *Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México: ¿continuidad o transformación?* Universidad Autónoma Metropolitana-ITACA.
- Stone, D. A. (2022). *La paradoja de las políticas públicas: el arte de la toma de decisiones políticas*. CIDE. <https://www.amazon.com.mx/paradoja-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-ebook/dp/B0B2B8ZXFQ>
- Thoenig, Jean-Claude. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37. https://gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/num_anteriores/Vol.VI._No._I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

- Thomas Muñoz, R. (2019). La Cuarta Transformación y los modelos del desarrollo anhelado: ¿Hacia dónde nos llevan? *Estudios Sobre las Culturas Contemporáneas*, 5, 135-156. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7131925.pdf>
- Torres Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 34, 117-137. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2014.11.001>
- Torres Ruiz, R. (2021). AMLO y EZLN: un histórico desencuentro. *El Cotidiano*, 37(229), 57-70. https://descubridor.banrepcultural.org/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_2599942763&context=PC&vid=57BDLRDC_INST:57BDLRDC_INST&lang=es&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=ALL&query=creator,equal,%20Torres%20Ruiz,%20Ren%C3%A9%20&offset=0
- Valdelamar, J. (2018, 6 marzo). Critican precios de garantía en plan de AMLO. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/expertos-agro-reprueban-plan-de-amlo-de-precios-de-garantia/>
- Vergara Blanco, R. (1997). De la teoría organizacional a la ciencia política. En J. G. March y J. P. Olsen (Eds.), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de política* (pp. 9-40) México: Fondo de Cultura Económica. <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2022/11/4938.-El-redescubrimiento-de-las-instituciones-%E2%80%A6-March-y-Olsen.pdf>
- Vergara, R. (1993). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 2(3), 119-144. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/476>
- Vidal, D. G. (2022). *La 4T y el régimen político*. Universidad Autónoma Metropolitana-ITACA. <https://www.labiblioteca.mx/llyfrgell/2454.pdf#page=321>
- Vilaboa Arroniz, J., Platas Rosado, D. E., y Zetina Córdoba, P. (2021). El reto del sector rural de México ante la covid-19. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242), 419-442. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.77322>
- Villafuerte Solis, D., & García Aguilar, M. del C. (2023). *Crisis global, fronteras y política migratoria: Reflexiones desde la frontera sur de México*. Ediciones Navarra. <https://repositorio.cesmecha.mx/bitstream/handle/11595/1153/Crisis%20global%20FIONAL%20con%20portadas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Von Bertrab, É. (2021, 15 noviembre). *Sembrando desinformación*. Pie de Página. <https://piedepagina.mx/sembrando-desinformacion/>
- Warman J, M., Zúñiga J. I. y Cevera, M.(2021, 8 marzo). *Análisis de los impactos en las coberturas forestales y potencial de mitigación de las parcelas del programa Sembrando Vida implementadas en 2019*. WRI México. <http://movilidadamable.org/WRIMexico/WRI%20M%C3%A9xico%20An%C3%A1lisis%20sobre%20los%20impactos%20ambientales%20de%20Sembrando%20Vida%20en%202019.pdf>
- Williamson, O. E. (2007). Las instituciones económicas del capitalismo. Empresas, mercados, contratación relacional. En: Boersch, C., Elschen, R. (Eds.), *El resumen de la gestión*. Gabler (pp 61-75) https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9320-5_6
- Yúnez Naude, A., y López López, J. (2021). La política agrícola en México: evaluación a partir de una tipología de productores. *Estudios sociológicos*, 39(116), 495-532.
- Zepeda Torres, A. y Cruz Morales, J. (2022). Praxis política y estrategias de adaptación: una mirada desde la Alianza de Cacaoteros de la Selva. *Revista pueblos y fronteras digital*, 17, 1-28. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-41152022000100122&script=sci_arttext

Anexos

Anexo 1. Instrumentos de colecta de información

Anexo 1a. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a actores clave vinculados con la acción gubernamental, políticas públicas de apoyo al campo y el PSV.

Guía semi-estructurada de entrevista a actores clave y guión para desarrollo de grupos focales	
Nombre	
Ocupación actual	
Especifique si es funcionario vigente o exfuncionario, o no aplica	
Formación académica (último grado de estudios)	
Indique su perfil mediante el cual otorga la entrevista: (F) Funcionario, (E) Exfuncionario, A (Académico), (T) Técnico/consultor	

Esta guía también se usó para el desarrollo de los grupos focales.

0. ¿Podría comentarme cuál ha sido su relación con la acción de gobierno y las políticas públicas de apoyo al campo en los últimos años? ¿Qué acciones específicas ha realizado con relación a estos temas?

1. ¿Cuáles considera que son los principales cambios en la acción de gobierno de apoyo al campo en este sexenio (de AMLO), en comparación con el previo o previos?

2. Con base en lo que lleva el sexenio (aproximadamente 2 años) ¿qué balance preliminar podría realizar de estos cambios, y cómo los evalúa en comparación con lo que había en sexenios previos?

3. ¿Cuáles considera que han sido las razones por las que se hicieron cambios radicales en este sexenio en la acción gubernamental general y, específicamente en la de apoyo al campo? ¿se justifica dicho cambio según su punto de vista?

4. ¿Cuáles considera que son las principales repercusiones y efectos en el sector, de todos estos cambios? ¿son positivos, negativos, neutros, mixtos (explique)?

5. De acuerdo con la acepción amplia del concepto de institución, este se vincula con las reglas del juego (formales e informales), pero también con los valores, las rutinas, los comportamientos, entre otros aspectos intangibles, en este marco podría comentarme ¿qué cambios identifica en las reglas, los valores, rutinas y comportamientos, en la acción y gestión gubernamental y sus políticas?

6. ¿Qué cambios detecta como más importantes en la estructura y funcionalidad de dos de las organizaciones de la administración pública fundamentales en la acción de gobierno de apoyo al

campo: la actual SADER y la Secretaría del Bienestar (por Sembrando Vida)? ¿Y cómo valora dichos cambios?

7. En la misma línea, el cambio institucional afecta a los agentes económicos (p.e. productores de diverso tamaño y empresas agroalimentarias), a los agentes gubernamentales (p.e. SADER y Secretaría del Bienestar), y a agentes del sector social como organizaciones de productores (p.e. organizaciones y gremios de técnicos), a ¿cuál de estos grupos de agentes cree que ha afectado más el cambio en la acción gubernamental en este sexenio, y explique por favor.

8. ¿Qué opinión le merece el hecho de que se hayan reorientado totalmente los subsidios de apoyo al campo hacia los productores de menor escala y la región Sur Sureste?

9. ¿Qué opina sobre el hecho de que actualmente la gran mayoría de los apoyos se canalicen de manera directa a productores, sin participación de los intermediarios (organizaciones, técnicos, gobiernos estatales y municipales, ONG, universidades)?

10. Con la canalización de los apoyos directos, buena parte de los recursos institucionales (especialmente personal) no son tan necesarios para ejecutar las políticas y por tanto no encuentran espacios o actividades sustantivas que realizar, ¿Qué opinión le merece esto? Y ¿qué efectos podría tener a futuro?

11. ¿Desde su punto de vista, el cambio que está ocurriendo en este sexenio y la nueva reconfiguración en la acción de gobierno, que temas o aspectos relevantes para el desarrollo sectorial ha dejado pendientes o sin atender?

12. A estas alturas de la gestión sexenal qué cuestiones considera que deberían cuidarse o reorientarse?

13. Finalmente, ¿cuál es su valoración sobre el diseño y la implementación (en lo que va del sexenio y pueda conocer Usted) del Programa Sembrando Vida?

14. ¿Cuáles considera que son aspectos positivos destacables de dicho Programa, y los aspectos negativos? Y ¿en qué tendría que ajustarse o mejorar?

15. ¿Desea agregar algún otro tema o aspecto relevantes sobre la materia de la entrevista?

Anexo 1b. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a coordinadores regionales/estatales del Programa Sembrando Vida

Guía semi-estructurada de entrevista a profundidad a coordinador regional/estatal del PSV	
Nombre	
Región/Estado bajo su coordinación	
Antigüedad en el PSV (años)	
Formación académica	
Ocupación previa al PSV	

^(D): Pregunta de diseño

^(IR): Pregunta de implementación y resultados

I. La importancia de la “comunidad” en el Programa

1.1. ¿Por qué el PSV, además de contemplar la atención de los Sujetos de Derecho (SD) de manera individual, centra su intervención en la comunidad (o núcleos agrarios) y establece la conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)? ^(D)

1.2. ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las CAC? ^(D) y ¿cómo valora Usted el desempeño de las mismas en la práctica? ^(IR)

1.3. ¿Qué complejidades operativas se han enfrentado en la conformación y operación de las CAC? ^(IR)

1.4. ¿Cómo se vinculan las CAC con la comunidad en general/núcleos agrarios? ^(IR) Y ¿Cómo valora dicha relación (presencia de conflictos, acciones coordinadas, de cooperación)? ^(IR)

1.5. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento del tejido social, organización comunitaria y participación social (considerar la comunidad en general y las CAC)? ^(IR)

1.6. ¿Considera que la población atendida es la indicada para lograr los objetivos del PSV? ^(D) ¿es población pobre como lo establece el PSV? ^(IR)

1.7. ¿Cuáles son los ajustes más importantes (cambios, mejoras, eliminaciones), si es el caso, que se han introducido al diseño e implementación del PSV en materia de comunidad, CAC y tejido social? ^(D) ^(IR)

1.8. ¿Cuáles son los retos que se enfrentan en materia de comunidad y CAC y en una posible continuidad del PSV ¿qué cambios realizaría al diseño e implementación? ^(D) ^(IR)

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV

2.1. ¿Cuáles considera que son las grandes aspiraciones o anhelos que busca el PSV a nivel de los SD y de las comunidades apoyadas? ^(D) ¿En qué busca impactar y hacer la diferencia respecto a otras políticas del pasado? ^(D)

2.2. ¿Considera que el PSV está mejorando el bienestar de los sujetos de derecho y de las comunidades apoyadas? ^(IR) ¿Cómo y atendiendo qué? ^(IR)

2.3. ¿Considera que el PSV mejora la equidad en la comunidad, apoyando para ello a los SD idóneos? ^(IR) ¿Cómo distribuye y asigna los apoyos, y es eso equitativo? ^(IR)

2.4. ¿Considera que el PSV contribuye a que los SD y las comunidades gocen de una mayor libertad y autonomía? ^(IR) ¿Cómo se está logrando eso? ^(IR) ¿Habría riesgos de generar paternalismo? ^(IR)

III. Los problemas que prevé atender y que atiende el PSV

3.1. Más allá de lo establecido en los documentos oficiales, ¿cuál considera Usted que es el problema o problemas que contempla atender el Programa? ^(D) ¿Considera que el problema o problemas están bien definidos y que están lo suficientemente acotados para su atención, o terminan dispersando esfuerzos? ^(D)

- 3.2. ¿En qué medida considera que se ha atendido dicho problema? ^(IR)
- 3.3. ¿Qué aspectos quedan pendientes por atender y tendrían que visibilizarse y ser mayormente atendidos a futuro, en una posible continuidad del PSV, o al margen de su continuidad? ^(IR)

IV. Las soluciones a los problemas por parte del PSV

- 4.1. ¿Cuáles son las soluciones que plantea el PSV para atender los problemas que pretende resolver? ^(D) ¿Con qué incentivos, recompensas, castigos, o tipos de apoyo cuenta? ^(D)
- 4.2. De los tipos de apoyo con que cuenta el Programa, ¿cuáles considera que son estratégicos o más importantes para el logro de los objetivos? ^(D) ^(IR)
- 4.3. ¿Considera que al final del sexenio el Programa habrá logrado sus metas y objetivos de consolidar una opción productiva (vía las parcelas) que genere los flujos económicos suficientes a los SD, ante un posible retiro de los apoyos económicos mensuales? ^(IR)
- 4.4. ¿Qué recomienda a futuro en términos de diseño e implementación para consolidar las acciones del Programa impulsadas a la fecha? Y ¿qué modificaría al Programa actual ante una posible continuidad? ^(D) ^(IR)

Anexo 1c. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a facilitadores del Programa Sembrando Vida

1c. Guía de entrevista semi-estructurada a facilitadores del PSV	
Nombre	
Municipios, localidades y Comunidades de Aprendizaje (CAC) y técnicos bajo su coordinación	Municipios: _____, Localidades____, CAC____ técnicos_____
Antigüedad en el PSV (años)	
Formación académica	
Ocupación previa al PSV	

^(D): Pregunta de diseño

^{IR}: Pregunta de implementación y resultados

I. La importancia de la “comunidad” en el Programa

1.1. ¿Por qué el PSV, además de contemplar la atención de los Sujetos de Derecho (SD) de manera individual, centra su intervención en la comunidad (o núcleos agrarios) y establece la conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)? ^(D)

1.2. ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las CAC? ^(D) y ¿cómo valora Usted el desempeño de las mismas en la práctica? ^(IR)

1.3. ¿Qué complejidades operativas se han enfrentado en la conformación y operación de las CAC? ^(IR)

1.4. ¿Cómo se vinculan las CAC con la comunidad en general/núcleos agrarios? ^(IR) Y ¿Cómo valora dicha relación (presencia de conflictos, acciones coordinadas, de cooperación)? ^(IR)

1.5. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento del tejido social, organización comunitaria y participación social (considerar la comunidad en general y las CAC)? ^(IR)

1.6. ¿Considera que la población atendida es la indicada para lograr los objetivos del PSV? ^(D) ¿es población pobre como lo establece el PSV? ^(IR)

1.7. ¿Cuáles son los ajustes más importantes (cambios, mejoras, eliminaciones), si es el caso, que se han introducido al diseño e implementación del PSV en materia de comunidad, CAC y tejido social? ^(D) ^(IR)

1.8. ¿Cuáles son los retos que se enfrentan en materia de comunidad y CAC y en una posible continuidad del PSV ¿qué cambios realizaría al diseño e implementación? ^(D) ^(IR)

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV

2.1. ¿Cuáles considera que son las grandes aspiraciones o anhelos que busca el PSV a nivel de los SD y de las comunidades apoyadas? ^(D) ¿En qué busca impactar y hacer la diferencia respecto a otras políticas del pasado? ^(D)

2.2. ¿Considera que el PSV está mejorando el bienestar de los sujetos de derecho y de las comunidades apoyadas? ^(IR) ¿Cómo y atendiendo qué? ^(IR)

2.3. ¿Considera que el PSV mejora la equidad en la comunidad, apoyando para ello a los SD idóneos? ^(IR) ¿Cómo distribuye y asigna los apoyos, y es eso equitativo? ^(IR)

2.4. ¿Considera que el PSV contribuye a que los SD y las comunidades gocen de una mayor libertad y autonomía? ^(IR) ¿Cómo se está logrando eso? ^(IR) ¿Habría riesgos de generar paternalismo? ^(IR)

III. Los problemas que prevé atender y que atiende el PSV

3.1. Más allá de lo establecido en los documentos oficiales, ¿cuál considera Usted que es el problema o problemas que contempla atender el Programa? ^(D) ¿Considera que el problema o

problemas están bien definidos y que están lo suficientemente acotados para su atención, o terminan dispersando esfuerzos? ^(D)

3.2. ¿En qué medida considera que se ha atendido dicho problema? ^(IR)

3.3. ¿Qué aspectos quedan pendientes por atender y tendrían que visibilizarse y ser mayormente atendidos a futuro, en una posible continuidad del PSV, o al margen de su continuidad? ^(IR)

IV. Las soluciones a los problemas por parte del PSV

4.1. ¿Cuáles son las soluciones que plantea el PSV para atender los problemas que pretende resolver? ^(D) ¿Con qué incentivos, recompensas, castigos, o tipos de apoyo cuenta? ^(D)

4.2. De los tipos de apoyo con que cuenta el Programa, ¿cuáles considera que son estratégicos o más importantes para el logro de los objetivos? ^(D) ^(IR)

4.3. ¿Considera que al final del sexenio el Programa habrá logrado sus metas y objetivos de consolidar una opción productiva (vía las parcelas) que genere los flujos económicos suficientes a los SD, ante un posible retiro de los apoyos económicos mensuales? ^(IR)

4.4. ¿Qué recomienda a futuro en términos de diseño e implementación para consolidar las acciones del Programa impulsadas a la fecha? Y ¿qué modificaría al Programa actual ante una posible continuidad? ^(D) ^(IR)

Anexo 1d. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a técnicos del Programa Sembrando Vida

1d. Guía de entrevista semi-estructurada a técnicos (social y productivo) del PSV	
Nombre	
Municipios, Localidades y CAC atendidas	Municipios____, Localidades____, CAC____
Antigüedad en el PSV (años)	
Formación académica	
Ocupación previa al PSV	

^(D): Pregunta de diseño

^(IR): Pregunta de implementación y resultados

I. La importancia de la “comunidad” en el Programa

1.1. ¿Por qué el PSV, además de contemplar la atención de los Sujetos de Derecho (SD) de manera individual, centra su intervención en la comunidad (o núcleos agrarios) y establece la conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)? ^(D)

1.2. ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las CAC? ^(D) y ¿cómo valora Usted el desempeño de las mismas en la práctica? ^(IR)

1.3. ¿Qué complejidades operativas se han enfrentado en la conformación y operación de las CAC? ^(IR)

1.4. ¿Cómo se vinculan las CAC con la comunidad en general/núcleos agrarios? ^(IR) Y ¿Cómo valora dicha relación (presencia de conflictos, acciones coordinadas, de cooperación)? ^(IR)

1.5. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento del tejido social, organización comunitaria y participación social (considerar la comunidad en general y las CAC)? ^(IR)

1.6. ¿Considera que la población atendida es la indicada para lograr los objetivos del PSV? ^(D) ¿es población pobre como lo establece el PSV? ^(IR)

1.7. ¿Cuáles son los ajustes más importantes (cambios, mejoras, eliminaciones), si es el caso, que se han introducido al diseño e implementación del PSV en materia de comunidad, CAC y tejido social? ^(D) ^(IR)

1.8. ¿Cuáles son los retos que se enfrentan en materia de comunidad y CAC y en una posible continuidad del PSV ¿qué cambios realizaría al diseño e implementación? ^(D) ^(IR)

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV

2.1. ¿Cuáles considera que son las grandes aspiraciones o anhelos que busca el PSV a nivel de los SD y de las comunidades apoyadas? ^(D) ¿En qué busca impactar y hacer la diferencia respecto a otras políticas del pasado? ^(D)

2.2. ¿Considera que el PSV está mejorando el bienestar de los sujetos de derecho y de las comunidades apoyadas? ^(IR) ¿Cómo y atendiendo qué? ^(IR)

2.3. ¿Considera que el PSV mejora la equidad en la comunidad, apoyando para ello a los SD idóneos? ^(IR) ¿Cómo distribuye y asigna los apoyos, y es eso equitativo? ^(IR)

2.4. ¿Considera que el PSV contribuye a que los SD y las comunidades gocen de una mayor libertad y autonomía? ^(IR) ¿Cómo se está logrando eso? ^(IR) ¿Habría riesgos de generar paternalismo? ^(IR)

III. Los problemas que prevé atender y que atiende el PSV

3.1. Más allá de lo establecido en los documentos oficiales, ¿cuál considera Usted que es el problema o problemas que contempla atender el Programa? ^(D) ¿Considera que el problema o

problemas están bien definidos y que están lo suficientemente acotados para su atención, o terminan dispersando esfuerzos? ^(D)

3.2. ¿En qué medida considera que se ha atendido dicho problema? ^(IR)

3.3. ¿Qué aspectos quedan pendientes por atender y tendrían que visibilizarse y ser mayormente atendidos a futuro, en una posible continuidad del PSV, o al margen de su continuidad? ^(IR)

IV. Las soluciones a los problemas por parte del PSV

4.1. ¿Cuáles son las soluciones que plantea el PSV para atender los problemas que pretende resolver? ^(D) ¿Con qué incentivos, recompensas, castigos, o tipos de apoyo cuenta? ^(D)

4.2. De los tipos de apoyo con que cuenta el Programa, ¿cuáles considera que son estratégicos o más importantes para el logro de los objetivos? ^{(D) (IR)}

4.3. ¿Considera que al final del sexenio el Programa habrá logrado sus metas y objetivos de consolidar una opción productiva (vía las parcelas) que genere los flujos económicos suficientes a los SD, ante un posible retiro de los apoyos económicos mensuales? ^(IR)

4.4. ¿Qué recomienda a futuro en términos de diseño e implementación para consolidar las acciones del Programa impulsadas a la fecha? Y ¿qué modificaría al Programa actual ante una posible continuidad? ^{(D) (IR)}

Anexo 1e. Guía semiestructurada de entrevista a profundidad a representantes de CAC del Programa Sembrando Vida

1e. Guía de entrevista semi-estructurada a representantes de las CAC del PSV	
Nombre	
Nombre de la CAC y de la comunidad y municipio al que pertenece	CAC: Localidad: Municipio:
Antigüedad en el PSV años	
Formación académica	
Ocupación previa al PSV	

^(D): Pregunta de diseño

^(IR): Pregunta de implementación y resultados

I. La importancia de la “comunidad” en el Programa

1.1. ¿Antes del PSV existían grupos, iniciativas organizadas en la comunidad como las promovidas por el PSV y la CAC? ^(IR)

1.2. ¿Cómo considera que están trabajando las CAC? ^(IR) ¿Cómo se organizan? ^(IR) ¿Cuáles son sus principales tareas? ^(IR) ¿Existen conflictos al interior de la CAC y hacia fuera con la comunidad? ^(IR)

1.3. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento de la organización comunitaria (incluye a las CAC) y a nivel de las parcelas, vivero y biofábrica? ^(IR)

1.4. ¿Cuáles son los problemas más comunes que enfrentan dentro de la CAC? ^(IR)

1.5. ¿Si se llegara a terminar el PSV, considera que continuarían trabajando de manera organizada? ^(IR)

1.6. ¿Qué recomendaría para mejorar el Programa, a fin de que tenga mayor efecto en sus comunidades y en sus parcelas? ^(IR)

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV

2.1. ¿Qué considera Usted que busca cambiar o mejorar el Programa en sus comunidades, parcelas y hogares?

2.2. ¿Cuáles podría decir Usted que son los principales resultados que está teniendo el PSV en su comunidad, en sus parcelas y a nivel de su hogar o familia? ^(D)

2.3. ¿En qué le ha ayudado a Usted y su familia el PSV? ^(IR) ¿Considera que ha mejorado su situación de vida (apoyo para la alimentación, vivienda, educación, etc.)?

III. Los problemas que prevé atender y que atiende el PSV

3.1. ¿Cuál podría decir que es el problema o los problemas que enfrentan ustedes y que el PSV busca atender con sus apoyos? ^(D)

3.2. ¿En qué medida considera que se han atendido esos problemas? Y ¿cuáles necesitan más atención todavía? ^(IR)

IV. Las soluciones a los problemas por parte del PSV

4.1. ¿Cuáles son las soluciones que plantea el PSV para atender los problemas que pretende resolver? ^(D) ¿Con qué tipos de apoyo lo hace? ^(D)

4.2. De los tipos de apoyo con que cuenta el Programa, ¿cuáles son más importantes para ustedes? ^(D) ^(IR)

4.3. ¿Considera que al final del sexenio el Programa habrá logrado sus metas y objetivos de consolidar una opción productiva (vía las parcelas) que genere los ingresos suficientes, ante un posible retiro de los apoyos económicos mensuales? ^(IR)

4.4. ¿Qué recomienda para mejorar el PSV? ^{(D) (IR)}

Anexo 1f. Guía para el desarrollo de grupos focales con representantes y miembros (beneficiarios) de CAC

Guía para grupos focales con beneficiarios de CAC	
Nombres de las CAC	
Total de participantes en grupo focal	Miembros de la CAC ___ Participantes en grupo focal, ___ Representantes, ___ sólo miembros
Antigüedad de la conformación de las CAC (años)	

I. La importancia de la “comunidad” en el Programa

1.1. ¿Antes del PSV existían grupos, iniciativas organizadas en la comunidad como las promovidas por el PSV y la CAC? ^(IR)

1.2. ¿Cómo considera que están trabajando las CAC? ^(IR) ¿Cómo se organizan? ^(IR) ¿Cuáles son sus principales tareas? ^(IR) ¿Existen conflictos al interior de la CAC y hacia fuera con la comunidad? ^(IR)

1.3. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento de la organización comunitaria (incluye a las CAC) y a nivel de las parcelas, vivero y biofábrica? ^(IR)

1.4. ¿Cuáles son los problemas más comunes que enfrentan dentro de la CAC? ^(IR)

1.5. ¿Si se llegara a terminar el PSV, considera que continuarían trabajando de manera organizada? ^(IR)

1.6. ¿Qué recomendaría para mejorar el Programa, a fin de que tenga mayor efecto en sus comunidades y en sus parcelas? ^(IR)

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV

2.1. ¿Qué considera Usted que busca cambiar o mejorar el Programa en sus comunidades, parcelas y hogares?

2.2. ¿Cuáles podría decir Usted que son los principales resultados que está teniendo el PSV en su comunidad, en sus parcelas y a nivel de su hogar o familia? ^(D)

2.3. ¿En qué le ha ayudado a Usted y su familia el PSV? ^(IR) ¿Considera que ha mejorado su situación de vida (apoyo para la alimentación, vivienda, educación, etc.)?

III. Los problemas que prevé atender y que atiende el PSV

3.1. ¿Cuál podría decir que es el problema o los problemas que enfrentan ustedes y que el PSV busca atender con sus apoyos? ^(D)

3.2. ¿En qué medida considera que se han atendido esos problemas? Y ¿cuáles necesitan más atención todavía? ^(IR)

IV. Las soluciones a los problemas por parte del PSV

4.1. ¿Cuáles son las soluciones que plantea el PSV para atender los problemas que pretende resolver? ^(D) ¿Con qué tipos de apoyo lo hace? ^(D)

4.2. De los tipos de apoyo con que cuenta el Programa, ¿cuáles son más importantes para ustedes? ^{(D) (IR)}

4.3. ¿Considera que al final del sexenio el Programa habrá logrado sus metas y objetivos de consolidar una opción productiva (vía las parcelas) que genere los ingresos suficientes, ante un posible retiro de los apoyos económicos mensuales? ^(IR)

4.4. ¿Qué recomienda para mejorar el PSV? ^{(D) (IR)}

Anexo 1g. Cuestionario de valoración de aspectos del diseño e implementación del PSV

1g. Cuestionario de valoración de aspectos del diseño e implementación del PSV	
Nombre del actor encuestado	
Puesto o función en el PSV Coordinador (C), Facilitador (F), Técnico (T), Representante CAC (RC), Miembro CAC (MC)	

En una escala de 0 a 10, donde, 0 expresa una valoración totalmente negativa o desafortunada del aspecto, y 10, una situación totalmente positiva, con grandes resultados, califique las siguientes cuestiones.

Aspecto	Calificación (0 a 10)	Observación (si gusta)
Enfoque a la comunidad		
Enfoque del PSV al fortalecimiento de la comunidad		
Funcionalidad/operatividad de las CAC		
Resultados de las CAC de acuerdo a lo previsto		
Vinculación de las CAC con la comunidad en general		
Asambleísmo		
Sostenibilidad futura de las CAC sin apoyo del PSV		
Objetivos y problemas		
Logros ambientales (reforestación, conservación-recuperación de suelos, agua, biodiversidad, entre otros)		
Logros económicos de las familias beneficiarios		
Logros productivos y de autosuficiencia alimentaria		
Logros en el tejido social comunitario		
Posibilidad de paternalismo y dependencia de la gente		
Soluciones		
Utilidad y beneficio del apoyo económico directo		
Funcionalidad/operatividad del vivero/biofábrica		
Funcionalidad y resultados de los Sistemas Agroforestales –general-		
-Milpa		
-Frutales		
-Forestales		

Desempeño de los técnicos (sociales y productivos)		
Condiciones laborales de los técnicos		
Continuidad de las acciones del PSV son apoyo económico del gobierno		

Anexo 1h. Tabla de codificación de la información recogida en campo (ejemplo)

Parte 1

Codificación de entrevistas/grupos focales								
I. La importancia de la "comunidad" en el Programa								
No.	Actor entrevistado	1.1. ¿Por qué el PSV, además de contemplar la atención de los Sujetos de Derecho (SD) de manera individual, centra su intervención en la comunidad (o núcleos agrarios) y establece la conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)? ^(D)	1.2. ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las CAC? (D) y ¿cómo valora Usted el desempeño de las mismas en la práctica? (IR)	1.3. ¿Qué complejidades operativas se han enfrentado en la conformación y operación de las CAC? (IR)	1.4. ¿Cómo se vinculan las CAC con la comunidad en general/núcleos agrario? (IR) Y ¿Cómo valora dicha relación (presencia de conflictos, acciones coordinadas, de cooperación)? (IR)	1.5. ¿A casi 5 años de la puesta en marcha del Programa ¿Qué resultados se han alcanzado en las comunidades atendidas por el Programa en términos de fortalecimiento del tejido social, organización comunitaria y participación social (considerar la comunidad en general y las CAC)? (IR)	1.6. ¿Dentro de los núcleos agrarios quiénes pueden ser beneficiarios del PSV? (D) ¿Considera que es la población indicada para lograr los objetivos del PSV? (D) ¿es población pobre como lo establece el PSV? (IR)	1.7. ¿Cuales ajustes (cambio o eliminación) en materia de CAC y b
1	Coordinador territorial							
2	Coordinador estatal							
3	Facilitador							
4	Técnico social							
5	Técnico productivo							
6	...							
7								
8								
9								
10								
11								
12								
13								

Parte 2

II. Los objetivos – grandes aspiraciones del PSV							
No.	1.7. ¿Cuáles son los ajustes más importantes (cambios, mejoras, eliminaciones), si es el caso, que se han introducido al diseño e implementación del PSV en materia de comunidad, CAC y tejido social?	1.8. ¿Cuáles son los retos que se enfrentan en materia de comunidad y CAC y en una posible continuidad del PSV, qué cambios realizaria al diseño e implementación?	2.1. ¿Cuáles considera que son las grandes aspiraciones o anhelos que busca el PSV a nivel de los SD y de las comunidades apoyadas? (D) ¿En qué busca impactar y hacer la diferencia respecto a otras políticas del pasado? (D)	2.2. ¿Considera que el PSV está mejorando el bienestar de los sujetos de derecho y de las comunidades apoyadas? (IR) ¿Cómo y atendiendo qué? (IR)	2.3. ¿Considera que el PSV mejora la equidad en la comunidad, apoyando para ello a los SD idóneos? (IR) ¿Cómo distribuye y asigna los apoyos, y es eso equitativo? (IR)	2.4. ¿Considera que el PSV contribuye a que los SD y las comunidades gocen de una mayor libertad y autonomía? ¿Cómo se está logrando eso? ¿Habrá riesgos de generar paternalismo?	2.5. ¿Cómo se ha implementado el PSV y qué factores han limitado el alcance de los objetivos? (IR)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							