

Implementación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México y Guatemala

Implementation of the Special Food Security Program in Mexico and Guatemala

Arturo César López García¹

Helí Hassán Díaz González²

Recibido: 28 de febrero de 2019 Aceptado: 15 de junio de 2019

DOI: <https://doi.org/10.33110/cimexus140102>

RESUMEN

El presente escrito de corte cualitativo tiene la intención de documentar a través de un estudio descriptivo y comparativo cómo ha sido el proceso de implementación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México y Guatemala. Para su estructuración se realizó la revisión de literatura especializada, acudiendo a diversas bases de datos de documentos bibliográficos y oficiales alojados en internet. De este modo, los resultados demuestran que a pesar de ser un mismo programa y que ambos escenarios comparten una evidente y extensa problemática en materia de pobreza, sobre todo en las zonas rurales, los procedimientos de implementación del PESA fueron diferentes en ambos países, proceso que estuvo moldeado a partir de los diferentes instrumentos jurídicos, así como por el grado de involucramiento de los diversos actores en cada uno de los escenarios.

Palabras clave: Política pública, Programa PESA, México, Guatemala.

ABSTRACT

This qualitative paper is intended to document, through a descriptive and comparative study, the process of implementation of the Programa Especial de Seguridad Alimentaria in Mexico and Guatemala. To do so, a literature review was conducted. The results show that, despite being the same program and that both scenarios share an evident and extensive problem in terms of poverty, especially in rural areas, the PESA program was implemented differently in both countries, a process that was shaped by the different legal instru-

1 Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor-Investigador de tiempo completo en la División de Estudios de Posgrado en la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel Candidato.

2 Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor-Investigador de tiempo completo adscrito al Instituto de Estudios Municipales en la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca.

ments, as well as the degree of involvement of the different actors in each of the scenarios.

Keywords: Public policy, PESA program, Mexico, Guatemala.

Clasificación JEL: L66

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende documentar mediante un proceso descriptivo y recuperando la información a la luz de la literatura especializada, cómo ha sido el proceso de incrustación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) dentro de la vida nacional de México y Guatemala, para ello es preciso resaltar que en cada caso, la pobreza ha sido el factor determinante para que la política se encamine dentro de las agendas públicas.

En este sentido, el proceso de implementación de la política en cada uno de los casos de estudio –pese a ser el mismo programa– es diferente, ello para atender a la población rural pobre, que para cada país es un asunto grave y urgente de abordar, en este sentido, cabe mencionar que para el caso guatemalteco por ejemplo, el programa llegó como respuesta a un grave problema de hambruna, que suscitó la intervención de organismos internacionales, ante un llamado de alerta y urgente atención, mientras que para el caso mexicano, se trata de un convenio entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el gobierno federal para atender las regiones rurales más rezagadas del país.

En México, el PESA atiende a un número considerable de población en situación de pobreza extrema, este programa se inserta en la cartera de programas federales ofertados por la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), es decir, en México a diferencia de Guatemala, existe una oferta amplia de programas federales destinados a promover el fortalecimiento rural, sin embargo un aspecto curioso es que el PESA a diferencia de los otros programas dirigidos al sector rural mexicano, es diferente en cuestiones de vinculación y operación, ya que no sólo interviene una instancia en este proceso, sino que involucra, al igual que en Guatemala, a un complejo conjunto de instituciones tanto locales, nacionales e internacionales, donde la coordinación entre éstas resulta un verdadero reto, ya que no tiene como única tarea, de acuerdo con las directrices del programa, la promoción de proyectos productivos y mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales, sino que pretende empoderar a las organizaciones y a los individuos, con el objetivo de lograr una seguridad alimentaria abundante, sostenible y nutritiva (FAO, 2015).

Es así que el supuesto hipotético que guiará este trabajo, señala que el programa PESA surge como una política para erradicar la pobreza en términos

de seguridad alimentaria a escala global, ante este hecho, en América Latina se implementó primero en Guatemala ante la crisis de hambruna suscitada en el oriente rural de este país en la década de los noventa, mientras que en México a partir de convenios internacionales en los 2000. En ambos países el problema de pobreza e inseguridad alimentaria es un hecho, tal es así que la política pública ha ido cristalizándose institucionalmente, a partir de la creación de diversas leyes y reglamentos, y el involucramiento de diversos actores tanto públicos como privados.

MATERIALES Y MÉTODOS

El presente documento es de corte cualitativo, de alcance descriptivo y comparativo, para su elaboración se acudió a la revisión de una serie de datos a la luz de la literatura especializada. La indagación de conceptos como política pública y pobreza se realizó a partir de un marco interpretativo. Aunque el objetivo del escrito no recae en una triangulación y análisis de conceptos, sino más bien en una descripción relacionada con la implementación del PESA en las agendas gubernamentales de México y Guatemala, para lograr esto último, se intentó realizar una examinación en diversos documentos que permitieran brindar información suficiente para documentar este proceso.

Un elemento que es importante resaltar es que se está en posibilidades de realizar, a partir de este escrito, un registro que conlleva a identificar los procedimientos que se siguieron para la implementación de la política en ambos países, a partir de un procedimiento comparativo en esta región latinoamericana, lo que resulta interesante por la escasez de información en este sentido, considerando a la política PESA como eje rector del estudio. Por su parte, una limitante a considerar es que la información utilizada para la construcción de este escrito es de segunda mano, es decir, las interpretaciones realizadas se acotan a los datos disponibles por diversos documentos institucionales.

PREÁMBULO

El caso mexicano en materia de políticas³ ha permitido observar una evolución de las mismas acorde a la situación económica en que se ha encontrado el

3 De acuerdo con diversos autores (Dye, 1972; Many y Thoenig, 1989; Thoenig, 1998) las políticas públicas son acciones del poder político para resolver problemas colectivos. De este modo las conceptualizaciones varían conforme al contexto y en el mayor de los casos, algunos especialistas le dan mayor peso a determinados elementos que para otros pueden quedar en segundo orden. Por su parte Coffey (2004: 2-4) advierte que hay al menos tres formas distintas para definir una política pública. En la primera el uso del término se utiliza para denotar el conjunto de prácticas y políticas que tienen que ver con la promoción del bienestar social a través de las instituciones del Estado. No obstante, hay que hacer notar que en esta definición se reconoce que la política social puede ser creada ó implementada desde dentro o fuera de la tutela del Estado. La segunda definición de política social es como campo de estudio distintivo, en donde se ha redefinido su concepción convencional, incorporando todas las políticas del gobierno que tengan implicaciones en el bienestar social (como las concernientes a la familia), bajo el entendimiento de que el bienestar es promovido desde el Estado o fuera de él. La tercera definición de la política social es como disciplina académica, no sólo con un objeto de estudio redefinido, sino con una construcción teórica y conceptual propia.

país. De este modo, se advierte que los programas sociales dirigidos a combatir la pobreza extrema, han tomado mayor relevancia a partir de la década de los ochentas con la crisis del 1982, causada por el sobreendeudamiento y la caída de los precios, lo que precipita una fuerte devaluación y ajustes en las medidas políticas, tales como la estatización de la banca, siendo entre otros elementos los principales factores que promovieron una ola generalizada de pobreza a lo largo y ancho del territorio mexicano (Samaniego, 1986; Meza, 2002; Villegas y Ortega, 2009).

No lejos de la republica mexicana, las políticas públicas de combate a la pobreza para el caso guatemalteco hacen referencia a una transición lenta, esto debido a una serie de factores, principalmente el bajo presupuesto para operar programas eficientes así como a los diversos problemas de focalización. Por otro lado, la situación de pobreza en que se encuentran la mayoría de las regiones de este país centroamericano han hecho que ésta se acentúe cada vez más, expresándose en altos índices de marginación, falta de fuentes de empleo, inaccesibilidad a la canasta básica y alimentos, problemas de desnutrición infantil, entre otros.

En ambos casos, se logra apreciar que el móvil que ha orillado a ambos países a implementar programas sociales, ha sido sin duda la pobreza en que se halla su población, misma que para ambos casos se trata principalmente la que habita en zonas rurales, donde las condiciones de rezago, incluso son equiparables con las de África subsahariana como sucede en la Sierra Sur de Oaxaca en México (ONU, 2004; Camacho, 2007).

ANTECEDENTES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MÉXICO Y GUATEMALA A PARTIR DE PROGRAMAS SOCIALES

El término de pobreza se encuentra acuñado en el diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2016) como falta o escasez, es decir se refiere a la ausencia de algo que no especifica si es de carácter material o inmaterial. Más adelante el mismo diccionario en una segunda definición refiriéndose a los seres humanos lo cita como escaso haber de la gente pobre.

Si bien esta primera aproximación del concepto nos lleva de la mano a la ausencia o escasez de bienes, no queda claro a qué tipo de bienes o posesiones se refiere, es decir la ausencia de cuáles recursos hace que las personas sean pobres o no.

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

De este modo, es posible argumentar de acuerdo con el autor, que detrás de cada concepto o tipo de pobreza existe un concepto analítico que va a carac-

terizar a la pobreza según el contexto, espacio, situación, valoración o carencia según se trata. Así pues, no es lo mismo hablar de una falta de recursos económicos para solventar la compra de alimentos (que incide en la salud y aprovechamiento y rendimiento escolar), a la carencia de valores para vivir en adecuada armonía en sociedad, o en un momento determinado, la falta de capacidad para desarrollar conocimientos que se vean reflejados en la posibilidad de echar andar estrategias para transformar la situación en que nos encontramos.

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

Dado lo anterior, la situación en México en términos de pobreza, ha sido fluctuante a lo largo de los años, encontrando de acuerdo con Samaniego (1986) y Villegas y Ortega (2009) su agudización en la década de los setenta, punto que se tomará de partida para definir la evolución de los programas sociales de combate a la pobreza en este país. De acuerdo con Meza (2002) las políticas públicas en México han respondido a los modelos de desarrollo, siendo la década de los ochentas cuando se acrecentó la pobreza en América Latina debido a los procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo neoliberal exportador, obligando a los gobiernos y organizaciones internacionales a buscar estrategias para combatirla⁴. Para el caso mexicano, la evolución de los programas sociales se podría concretizar a partir de diferentes generaciones, conforme a sus principales características.

- Programas de primera generación

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

- Programas de segunda generación

En este grupo se encuentran aquellos programas que tuvieron una mayor focalización en las zonas rurales. Meza (2002) señala que estas políticas son diseñadas para ayudar a los más afectados por la crisis estructural de la década de 1980. El programa más importante fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), caracterizado por ser el primer programa vinculado al mo-

⁴ Para abordar el tema con mayor profundidad se puede consultar a Ordoñez, 2000.

delo exportador. Algunos autores (Ordoñez, 2000 y Meza, 2002) señalan que esta política social tuvo como principal objetivo elevar el nivel de vida de los mexicanos por las vías productivas, que a su vez permitirían crear un piso social básico en alimentación, salud, educación y vivienda. Entre las principales críticas al programa, se encuentran las fallidas estrategias de focalización, el clientelismo y falta de veracidad de los resultados.

- Programas de tercera generación

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

- Programas de cuarta generación

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

Entre los principales programas de esta generación se encuentra el de Oportunidades que ha evolucionado a Prospera y que tiene como foco de atención a las familias en situación de pobreza, priorizando de manera mayoritaria a las mujeres amas de casa y sus hijos en edad escolar, mediante la transferencia condicionada de un recurso económico que será destinado a la educación, alimentación y salud de la familia de los niños. Otros programas también de esta gama, son los de Alianza para el Campo de la SAGARPA, que encuentran como objeto de atención a los campesinos con incapacidad eco-

nómica para aprovechar los escasos recursos que el medio rural ofrece. Entre los programas de la SAGARPA se inserta el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, mismo que encuentra sus orígenes en la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) y en los Objetivos del Milenio del año 2000.

En relación con Guatemala, el principal antecedente en materia de políticas públicas de combate a la pobreza, principalmente de tipo rural se sitúa en el año 1996, con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, donde se reconoce que “es preciso superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política que habían sido los principales obstáculos para el desarrollo integral del país y fuente de la conflictividad político- militar” (Monterroso, 2009: 157).

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

De acuerdo con Alvarado (2010: 160) la pobreza en Guatemala para finales de la década de los ochenta y hasta inicios de los dos mil, era considerada amplia y profunda. Amplia en el sentido de que 56% de la población total se encontraba en situación de pobreza y el 15% en situación de pobreza extrema. Para el año 2000, se tiene registro que un 1 792 65 personas estaban viviendo con una cantidad igual o inferior a 5.24 quetzales diarios, es decir con menos de un dólar por día, siendo la población rural la más afectada. Esto se muestra en el siguiente cuadro.

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

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

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

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

Tabla 2

Pobreza por grupo étnico en Guatemala en el año 2000

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

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

De este modo, uno de los primeros programas de mayor relevancia en Guatemala fue el denominado Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, mismo que de acuerdo con Rascón (2010) tuvo una inversión de 737.9 millones de quetzales. Dicho apoyo fue enfocado a siete zonas de mayor pobreza. Según la administración del año 1997, esta inversión se efectuó con el propósito de mejorar el nivel de vida y las condiciones socioeconómicas de las comunidades o grupos de guatemaltecos en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural.

Una de las directrices del programa fue el denominado Fondo de Infraestructura Social, mismo que se enfocaba a las áreas de transporte, salud y educación, inversiones por un monto de 143.7 millones de quetzales. Por su parte, una segunda directriz del mismo programa era el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), mismo que logró establecer 44 proyectos por un monto de Q. 2.8 millones. Rascón (2010) advierte que los proyectos beneficiaron a 6, 129 personas. Los mismos se enfocaron a producción pecuaria, producción ganadera, mini-riego, estufas mejoradas, producción artesanal e incentivos a la producción.

Para el año 1997, en Guatemala se implementaron los Bancos Comunales a través de la Secretaría de Obras Sociales, implementando en un primer momento siete Bancos Promujer en Jalapa y tres en Chiquimula, beneficiando a un total de 226 mujeres, una característica de este programa es el involucramiento de la mujer en las políticas sociales en este país (Rascón, 2010).

De acuerdo con el Gobierno de la República de Guatemala (1998), las políticas públicas guatemaltecas también tuvieron incidencia en el sector agrícola, tal como sucede con PROFRUTA (a nivel nacional), PROCUCHU (Cuchumatanes), FONAGRO (a nivel nacional), PROZACHI (Zacapa y Chiquimula). De esta forma para el año de 1995 se establecieron tres plantas agroindustriales, trece en 1996 y diez en 1997. En éste último año se lograron establecer 18 beneficios de café y siete centros de comercialización agrícola. Estos con miras a darle un valor agregado a la producción y emplear a comunidades rurales.

Finalmente, otro programa implementado en Guatemala para combatir la pobreza, sobre todo en las zonas rurales del país es la Estrategia de Reduc-

ción de la Pobreza (EPR), promovido por la Secretaría General de Planeación (SEGEPLAN), de acuerdo con Rascón (2010) la estrategia no es concebida como un plan de desarrollo sino como un instrumento focalizado a los pobres y extremos pobres.

Cabe mencionar que una de las características de las políticas recientes es que la mayoría de los recursos económicos invertidos en los diferentes proyectos, son auspiciados por organismos internacionales, así como por los gobiernos de diferentes países. Tal como sucede con las EPR establecidas en 132 municipios, cuyo financiamiento era proveniente en diversos casos del extranjero.

Tabla 3	
Auspicio nacional e internacional para la promoción de Estrategias de Reducción de la Pobreza	
AECID- España	11 casos
Naciones Unidas/ Anti-Poverty Partnership Initiative APPI/ Territorial Integrated Participative Program TIPP/ Gobierno de Italia	21 casos
Banco Interamericano de Desarrollo/Gobierno de Japón	7 casos
CARE International	14 casos
Banco Centroamericano de Integración Económica	17 casos
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional	5 casos
Universidad Rafael Landívar	3 casos
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de Guatemala	7 casos
La municipalidad	1 caso
SEGEPLAN	23 casos

Fuente: Elaboración propia con base en Rascón (2010: 7).

ANTECEDENTES DEL PESA EN LOS PAÍSES DE ESTUDIO

Tomando en consideración la situación de pobreza en que se encontraba la población rural en la década de los 2000, bajo esa premisa se implementan los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria en América Latina. Aunque el PESA es un programa que emana de la FAO y tiene presencia en todo el mundo, es preciso advertir que la llegada de esta política en cada uno de los países de estudio no ha sido de la misma manera. En este sentido, la operación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México se remonta al año 2002 periodo que se encuentra marcado por la creciente población en condiciones de marginación y pobreza, condiciones que se vinculan con la seguridad alimentaria y la subnutrición de la población, por tal motivo ese

año la FAO en coordinación con el gobierno federal a través de la SAGARPA operó el programa en seis estados de la república mexicana como un programa piloto. Debido al éxito obtenido, en el año 2007 se extendía en las treinta y un entidades federativas.

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

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

En el año 2010, el PESA en México que originalmente se conocía como un Programa Especial de Seguridad Alimentaria, cambia su nombre y se le conoce como Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, años más tarde, en 2017, el nombre del programa es modificado nuevamente por el de Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales. Si bien estos cambios intentan poner de manifiesto el eje de acción del programa, la forma de operar en México no es modificada, ya que de acuerdo con este procedimiento, la política es el resultado de una alianza donde la FAO interviene aportando su metodología y el gobierno mexicano se encarga de hacer las aportaciones económicas.

En relación con las evaluaciones del programa, hasta el año 2015 estaban a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo y comisiones de la misma FAO, sin embargo a partir de ese año, es la misma SAGARPA quien ha creado una instancia evaluadora perteneciente a la misma dependencia quien es la responsable de evaluar cada fin de año a las agencias operadoras del programa en las zonas rurales.

En comparación con el caso mexicano, los orígenes del PESA en Guatemala se remontan al año 1999, junto con Honduras y Nicaragua. Una característica de este programa en la región es que su ejecución se llevó a cabo con recursos del gobierno español a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el soporte metodológico proporcionado por la FAO, diseñado a partir de los requerimientos que exigía el contexto regional (FAO, 2015).

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

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

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

Si bien estas etapas no encuentran un periodo exacto de inicio y fin entre cada una de ellas, sino más bien, algunas se realizan de manera simultánea, en la mayoría de los casos el acompañamiento de los operadores a organizaciones y productores se realizó durante los quince años que operó la política en Guatemala, es decir hasta el año 2015, año en que culminó sus operaciones en este país centroamericano.

LA METODOLOGÍA FAO EN LOS PESA

Con respecto al método de este programa, éste se refiere a un conjunto de técnicas y procesos que se utilizan en las etapas de diseño y ejecución de la política que permitirán contribuir al desarrollo integral de las familias en las zonas marginadas del país.

La estrategia de intervención del PESA se basa en la metodología de la FAO, que consiste en el acompañamiento a las familias beneficiarias por un tiempo determinado, que para el caso mexicano consiste en cinco años en

proyectos productivos, mientras que para Guatemala existen casos de acompañamiento de hasta 10 y 15 años consecutivos, en los cuales se pretende lograr el desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de ahorro. Esta promoción de proyectos se basa en una estrategia de intervención regional y comunitaria en tres etapas anuales: *promoción (hogar saludable)*, *producción de alimentos y generación de ingresos*. En cada etapa, las familias beneficiarias son apoyadas con distintos tipos de proyectos, acorde a las necesidades de cada unidad familiar, la ubicación geográfica, el tipo de suelo, clima, etcétera.



Fuente: Figura adaptada de SAGARPA (2011: 7).

Con respecto a las etapas del programa, SAGARPA (2011:5) las define conforme a la tabla siguiente.

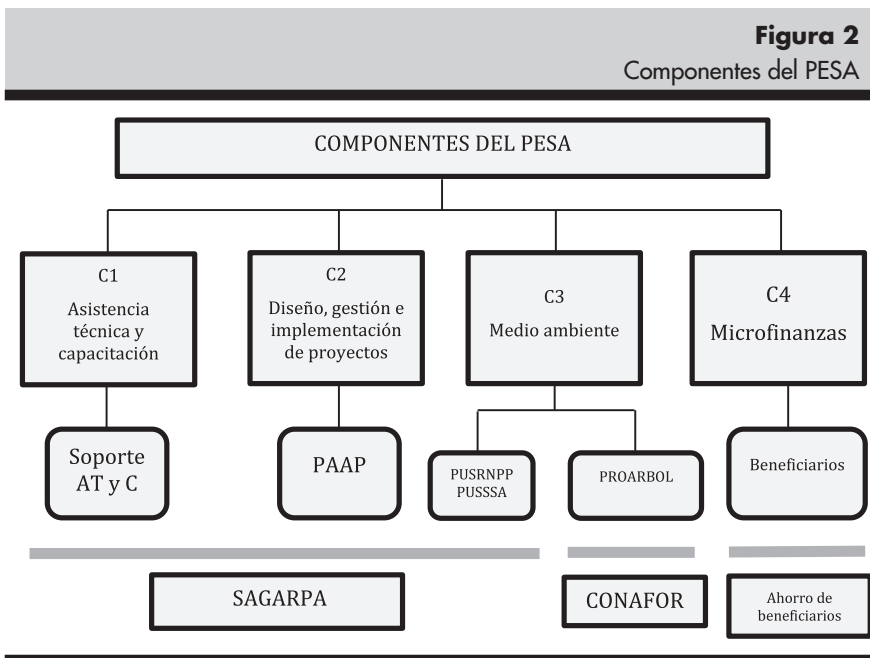
Tabla 4
Etapas del programa PESA de acuerdo con la metodología FAO

Etapa 1. Promocional	Proyectos tales como estufas ahorradoras de leña, silos para la conservación de maíz y sistemas de captación de agua (a nivel familiar). Incluye también el fortalecimiento de los conocimientos de los miembros de la familia en tema nutricionales, de higiene, conservación y preparación de los alimentos.
Etapa 2. Producción de alimentos	Proyectos de traspatio (agrícola y/o pecuario), milpa, obras para captación de agua (a nivel comunitario).
Etapa 3. Generación de ingresos	Proyectos como invernaderos, frutales, producción orgánica, turismo rural. Dependiendo la madurez y perfil de la ADR, se pueden incluir proyectos de ahorro.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SAGARPA (2011:5).

Para lograr sus objetivos, el PESA se instrumenta en cuatro componentes: i) Asistencia Técnica y Capacitación, ii) Diseño, Gestión e Implementación de Proyectos iii) Medio Ambiente y iv) Microfinanzas.

El PESA combina distintos programas, es decir se trata de una política interinstitucional, para operar y financiar los componentes antes mencionados. Para el caso de asesoría técnica en México, por ejemplo, el proyecto se coordina y obtiene recursos financieros del Componente Asistencia Técnica y Capacitación (ATYC) de la Sagarpa. Para instrumentar el segundo componente se recurre al Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP) de la misma dependencia. El tercer componente se financia a partir de dos programas distintos: el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (PUSRNPP) en su componente Conservación y Uso sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) de la SAGARPA y del Programa Proarbol de la Comisión Nacional Forestal (Conafor).



Fuente: Figura recuperada de López, 2014.

Por su parte, en Guatemala, el programa PESA encuentra cabida en diversas instituciones del país, en este sentido, el país centroamericano cuenta con un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría nacional, comités y unidades responsables de la implementación de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria.

En Guatemala, estos mecanismos o instancias institucionales tienen presencia a nivel regional, departamental y municipal, incluyendo a instancias de participación la sociedad civil organizada. De acuerdo con Mux (2014), las instancias creadas por ley a partir de la Secretaría de Alimentación y Nutricional para generar procesos de coordinación y articulación de todos los actores

que intervienen en las mismas, especialmente a nivel departamental y municipal, niveles en los que se evidencia mayores debilidades de las instituciones del Estado, y una menor presencia o ausencia de las mismas.

En lo referente al componente de micro financiamiento de la etapa 3, tanto en México como en Guatemala se tiene la tarea de fomentar el ahorro y el acceso a servicios financieros rurales. Su objetivo general es el de apoyar el desarrollo de mecanismos financieros para los beneficiarios del PESA, que les permitan diversificar sus riesgos y enfrentar los problemas financieros, reduciendo su vulnerabilidad y dando soporte al desarrollo económico. “En este componente no se reciben recursos financieros federales, cada familia establece una meta de ahorro anual (durante los cinco años que participen en el Proyecto) la cual le permitirá acceder a servicios financieros mediante una Institución Financiera Rural (IFR)” (Cerna, 2011: 10).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PESA EN LAS AGENDAS DE GOBIERNO DE MÉXICO Y GUATEMALA

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

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

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

- Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.
- Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.
- Aprovechar los modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario.

- Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgo.
- Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo.

Finalmente, una tercera legislación en materia de promoción al dinamismo del campo mexicano encuentra su fundamento en el año 2001, cuando en el gobierno de Vicente Fox se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), ordenamiento que ponía en ventaja a México sobre el resto de Latinoamérica, que a decir de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el país había tomado pasos innovadores hacia un esquema multisectorial con un enfoque de desarrollo rural (Martínez, 2014). Esta ley orienta sus lineamientos de acción a combatir la pobreza y la marginación imperantes en los territorios rurales mediante la ejecución de acciones productivas estratégicas y sustentables. El objetivo de la ley principalmente era reactivar el campo mexicano, que por décadas había estado desprotegido y sin políticas eficientes de operación. La instancia encargada de ejercer esta ordenanza ha sido desde sus inicios y de manera prioritaria la SAGARPA. Cabe destacar que el PESA se inserta en la cartera de programas que ofrece esta secretaría, amparado por la LDRS, cuyo objetivo principal conforme al ordenamiento jurídico es la de promover una serie de proyectos productivos estratégicos a escala familiar en un primer momento y regionales e interregionales más adelante.

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

- Estar registrado en el Padrón Único de Beneficiarios de la SAGARPA de manera vigente, en el momento de presentar la solicitud, y mantener los datos actualizados.
- Presentar en las ventanillas físicas o electrónicas en los plazos definidos, la solicitud de apoyo del Programa de Apoyos a Pequeños Productores.
- Si en años anteriores recibió algún apoyo por parte de la SAGARPA, haber cumplido las obligaciones correspondientes.
- Presentar escrito en que manifieste, bajo protesta de decir verdad, que en el año fiscal correspondiente no recibió o está recibiendo apoyos para el mismo concepto de la Administración Pública Federal que implique duplicidad de apoyos, estímulos o subsidios, salvo que se trate de proyectos por etapas.
- En su caso, presentar escrito bajo protesta de decir verdad, en el cual manifieste que cuenta con la infraestructura y el equipamiento necesario, en

sus domicilios fiscales y/o sedes específicas de operación, que le permite utilizar el apoyo para los fines autorizados.

- No estar incluido en el "Directorio de personas físicas y/o morales que pierden su derecho de recibir apoyos o entregar información que no sea verdadera ni fidedigna o que impida la verificación física o documental del producto o servicio objeto del apoyo", a cargo de la Oficialía Mayor de la SAGARPA.
- Identificación oficial vigente (credencial para votar, pasaporte, cartilla del servicio militar nacional, credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores o cédula profesional).
- CURP (Clave Única de Registro de Población), sólo cuando la identificación presentada no la contenga.
- Comprobante de domicilio del solicitante (recibo de pago de energía eléctrica, teléfono, predial o agua), con una vigencia no mayor a tres meses anteriores a la fecha de solicitud (DOF, 2016).

De acuerdo con las reglas de operación del PESA, señala que el 15% de los recursos federales, se dirigirá a mujeres y personas de la tercera edad que deseen implementar huertos y granjas familiares, o bien que necesiten alguno o algunos de los conceptos de apoyo que se relacionen en el catálogo del componente. El 85% restante se dirigirá a personas físicas, grupos de personas o personas morales en situación de pobreza extrema y que pertenezcan a comunidades de alta y muy alta marginación, que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras.

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

Lo anterior queda demostrado en el trabajo de López (2015), en donde se pone en evidencia que la política pública pese a ser un programa diseñado en el seno de la FAO, no cuenta con perspectiva de género, pues aunque expresa que es incluyente en cuanto a sexo, no muestra dentro del diseño, procesos de reducción de la brecha de género, característicos de las zonas rurales donde el programa tiene injerencia.

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

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

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

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

Tabla 5

Principales políticas públicas en materia de SAN en Guatemala

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

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

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

Es así que la política de seguridad alimentaria PESA en Guatemala se insertó en un programa nacional amplio que tiene por objetivo mejorar las condiciones de pobreza alimentaria en el país. Pese a ser el PESA una política global diseñada desde la FAO, para su eficiente ejecución fue necesaria su transversalización no sólo con diversos actores del país (Gobiernos de los tres órdenes, Universidades, ONGs, asociaciones campesinas, entre otros) sino además con otras políticas de fomento al desarrollo rural como los planes regionales, sectoriales y municipales de desarrollo, de este modo se trata de un modelo de política de corte interinstitucional.

En relación con la selección de beneficiarios, cabe señalar que la asignación de recursos para implementar proyectos productivos en Guatemala fue distinta a diferencia de México, ya que como se mencionó anteriormente, a finales de la década de los noventa e inicios de los años 2000, el oriente de Guatemala sufrió un problema grave de hambruna, lo que trajo consigo que se implementara el PESA como una estrategia para contrarrestar la situación de manera urgente. Este hecho trajo consigo que la selección de beneficiarios se realizara de manera irracional, sin seguir un procedimiento riguroso de focalización, hallando de acuerdo con López (2017), que una cantidad considerable de los beneficiarios sólo desarrollaran sus proyectos durante el tiempo que hubo acompañamiento por parte de los técnicos hacia los productores, una vez que éstos se fueron, los proyectos quedaron abandonados, reforzando los postulados de autores como Cordera y Cabrera (2005) y Paz (2010) quienes señalan que programas sin una adecuada focalización, trae como consecuencia una deficiente estrategia de operación y selección de beneficiarios con escaso interés de participación.

ACTORES INVOLUCRADOS

En este apartado se hace énfasis a los actores que se encuentran inmersos en la implementación del PESA en cada uno de los países de estudio. En este sentido, Aguirre (2011) los define como:

[...] las instituciones y agentes locales que, asociados y en contribución con los tres niveles de gobierno, promueven un modelo de comunidad rural con un enfoque de desarrollo sustentable, que facilite cubrir las necesidades de alimentación y el combate de la pobreza (p. 12).

Para el caso mexicano existen diferentes actores en los diferentes niveles de gobierno y de carácter internacional, entre los involucrados se enlistan a continuación.

Organismo institución	Función
ONU- FAO	Creó el PESA en el año 1994.
Sagarpa	Llevó a cabo el convenio con la FAO en 2002 para implementar el programa como Plan Piloto y en 2007 reestructuró el programa adaptándolo a las condiciones geográficas y económicas del contexto rural mexicano.

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

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

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

En Guatemala, cabe considerar que en este país centroamericano no sólo participaron actores de índole nacional sino que también tuvo presencia de sujetos de carácter internacional, entre los que destacan la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), quien además de ser el actor provisor de los recursos económicos, fungió como evaluadora de los procesos operativos del programa durante los quince años que permaneció la política en la nación.

Un aspecto importante para la ejecución del PESA en Guatemala es el involucramiento de diversos actores tanto nacionales como internacionales, y en este sentido, de índole tanto público como privados. Destacan los convenios realizados por parte de la FAO con los gobiernos tanto nacional, departamental y municipal. Aunado a este tipo de estrategias de cooperación, se disertaron además una serie de convenios interinstitucionales principalmente con

diversos centros universitarios de las regiones en donde tuvieron presencia. La idea principal de los convenios interinstitucionales en Guatemala fue aprovechar el potencial humano especializado en materia agrícola y tecnológico, para promover el desarrollo rural en las comunidades intervenidas, a través de capacitaciones e implementación de proyectos productivos aprovechando los factores endógenos, promoviendo proyectos innovadores y estratégicos como el denominado sistema agroforestal⁵ a través del árbol *kuxur rum* en el oriente de Guatemala.

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

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

Finalmente, en relación con los resultados del programa, es posible advertir que los datos no se encuentran del todo actualizados, y aunque la información oficial advierte un avance en el desarrollo de las zonas rurales a partir de la implementación del PESA, la información sólo se desagrega hasta cierto

⁵ Para el caso del país centroamericano el proyecto de mayor envergadura fue el sistema agroforestal *kuxur rum* (del maya "mi tierra húmeda"), el cual consiste en sembrar árboles en los terrenos infértiles de la especie *gliricidia sepium* o también denominado por los mayas *kuxur rum* (en español madre cacao), y dada las propiedades de esta planta, una vez crecidas, se poda para cubrir el terreno con esta maleza, misma que enriquecerá al suelo, tanto en humedad como en fertilidad, y los volverá aptos para la siembra, principalmente maíz (López, 2017).

nivel. En este sentido, para el caso mexicano se señala que para el año 2018 se había beneficiado a un total de 220,695 familias, distribuidas en 8,642 localidades (PESA-México, 2018). Aunque la información no precisa más detalles, se aprecia que el programa al menos tiene presencia en territorios rurales de 24 entidades federativas.

Para el caso guatemalteco, los resultados del programa PESA no es precisa, ya que existen diversos informes que señalan un avance significativo en cuanto al crecimiento en número de productores de granos y semillas en diferentes regiones del país, sin embargo, no se especifica un total nacional, que permita tener un referente situacional del antes y después de la implementación del programa en esta nación centroamericana, para cada uno de los proyectos implementados en el país. Un ejemplo de la evolución del programa en Guatemala relacionado con el número de productores de granos básicos, advierte que de existir 487,000 productores en 1987, para el año 2007 existían ya 941,800 productores de estos granos, incrementándose en un 93.8% (FAO, 2014).

CONCLUSIONES

Con todo lo anterior, se concluye que el Programa Especial de Seguridad Alimentaria tanto en México como en Guatemala tuvo que recorrer un amplio camino dentro del quehacer institucional para llegar a las comunidades en que operan. Un elemento importante de recuperar es que ambas naciones poseen una alta incidencia de población rural con características indígenas que si bien enriquecen la cultura nacional, son también grupos en situación de rezago económico, cuyo problema principal se refleja en la falta de bienes materiales y escasez de alimentos. Las condiciones geográficas, tradiciones arcaicas (sobre todo las de tipo inequitativas como el desconocimiento de derechos de la mujer), y desinterés gubernamental, son algunos elementos estructurales que empobrecen más aún a estos pueblos.

Dado lo anterior, el supuesto hipotético planteado en un inicio, se concluye que el programa PESA es implementado en la región latinoamericana precisamente en respuesta a esta grave situación de pobreza enraizada en la región, afectando principalmente a la población rural indígena, como sucedió en el corredor seco *chortí* en el oriente de Guatemala a finales de la década de los noventa e inicios del nuevo siglo.

A partir de su implementación, se evidencia que este programa ofrece una apertura hacia la construcción de capacidades locales para el desarrollo de los territorios rurales. Al ser una política de cuarta generación, posee una estructura aparentemente sólida, cuya metodología ofrece un cúmulo de herramientas para que los productores rebasen sus expectativas y brinden soluciones eficientes mediante mecanismos endógenos a los problemas de escasez de alimentos y generación de recursos económicos.

Si bien la política se diseña en el seno de la ONU como parte de los Objetivos del Milenio, es posible mencionar que el PESA tiene también algunos factores cuestionables, como el hecho de que no cuenta con perspectiva de género, y en el caso de México, además, los requisitos para ser partícipe de este programa señala la posesión de tierras, dato curioso, ya que diversos autores (Hasan, 2001; Bravo y Castro, 2011; López, 2014) advierten que las mujeres en las zonas rurales no son propietarias de tierras, y tampoco son generadoras de capital económico, dado que las costumbres y cultura de estos espacios, colocan a las mujeres como cuidadoras del hogar, mientras que a los hombres como proveedores y dueños de los bienes materiales, situación que no es exclusiva sólo de México, sino que es una condición generalizada en las zonas rurales de América Latina.

Referente a la institucionalización del PESA en las normatividades de México y Guatemala, la evidencia permite concluir que la operación del PESA involucra la interinstitucionalidad como elemento importante en la ejecución de la política, este aspecto se visualiza en ambos países, haciendo notar que es necesaria la participación de los diversos instrumentos jurídicos del Estado para su intervención en el territorio. Entre los instrumentos mencionados se encuentra la creación de leyes e institucionalización de la política en las ya existentes, lo que permite evidenciar que el tema de la seguridad alimentaria en las dos naciones es un fenómeno que aqueja a una parte considerable de la población, situando a este problema como uno de los más importantes dentro de las agendas gubernamentales.

Finalmente, se advierte que el involucramiento de los diversos actores en las arenas nacionales de los Estados revisados, fue de suma importancia para la implementación de la política. Aunque en cada uno de los casos se advierte la intervención de actores públicos internacionales, federales, estatales o departamentales, locales y de la iniciativa privada, es preciso señalar que el grado de injerencia de éstos en cada nación no fue el mismo, pues mientras que en Guatemala el actor de mayor envergadura fue la AECID, como financiadora directa de los múltiples proyectos productivos, y la FAO como aportadora de la metodología, en México fue la SAGARPA, quien a través de recursos económicos nacionales y adoptando la metodología FAO, llevó el programa al territorio mexicano, permitiendo observar de este modo, que el actor dominante en cada uno de los países es quien aporta el dinero, lo cual tiene lógica, ya que el grado de intervención está determinado en función de conocer cómo y de qué manera se están utilizando los recursos asignados.

REFERENCIAS

- Aguirre, Pineda Francisco *et al.*, 2011, *Manual de la Metodología PESA para Agentes de Desarrollo Rural*, México, Sagarpa- FAO- INITE.
- Alvarado, WR. (2010). La pobreza en Guatemala. En *II seminario internacional de política social: Transferencias condicionadas como estrategia para reducir la pobreza. Lecciones aprendidas en América Latina*. Universidad Rafael Landívar- Konrad Adenauer Stiftung: Guatemala.
- Bravo, R. P, y Castro, MR. (2011). La situación de las mujeres rurales en América Latina. En Burneo, Z. *Seminario Internacional. Mujer Rural: Cambios y Persistencias*. Centro Peruano de Estudios Sociales: Lima.
- Camacho, Z. (2007). México. Desastre en el combate a la pobreza. *Red Voltaire*. 8 de febrero de 2007. [En línea]. Recuperado de: <http://www.voltaire-net.org/article145154.html>
- Castillo, R. B. et al. (2001). La participación de la mujer en el programa huertos familiares de traspatio en el estado de Tlaxcala. *La participación de la mujer en el desarrollo rural*. Universidad Autónoma de Tlaxcala: Tlaxcala. Pp. 79- 112.
- Cerna, Hidalgo Braulio (Coord.), 2011, *Evaluación del proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria en el Estado de Guerrero*, México, Gobierno del Estado de Guerrero- CEPAL- Sagarpa.
- Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing Social Policy. Sociological Perspectives on Contemporary Social Policy*. Open University Press: Londres.
- Cordera, R, y Cabrera, CJ (2005). *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. UNAM: México.
- DOF. (2016). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación: México.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- ENCOVI. (2000). La pobreza en Guatemala: principales resultados de la Encuesta nacional sobre condiciones de vida. Instituto Nacional de Estadística (INE): Ciudad de Guatemala.
- FAO. (2007). *El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Marco Estratégico Regional de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica*. FAO: Centroamérica.
- FAO. (2014). *Hambre de saber, saber de hambre. Los programas pesa de Centroamérica: quince años de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional*. FAO: Centroamérica.
- FAO. (2015). Resumen del proyecto. *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica*, consultado el 08 de marzo de 2015, [En línea]. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/resumen-del-proyecto/es/>

- Gallardo, C. (2014). Se hace camino al andar: la experiencia de los Programa Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en la lucha contra el hambre en Centroamérica. En FAO. *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. FAO.
- Gobierno de Guatemala. (2008). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Guatemala*. [En línea]. Recuperado de: http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.pdf
- Gobierno de la República de Guatemala (1998). II Informe del Presidente al Congreso de la República. s/e, Guatemala.
- Hasan, K. M. (2001). *La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública*. Fondo Monetario Internacional: Washington.
- Herrera, F., y Torres, O. F. (2008). Instituciones, política y desarrollo: El caso del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en la Montaña de Guerrero, *Espacios Públicos*, febrero, año/vol. 11, número 021, Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca. Pp. 168- 185.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA–Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” *Ensayos Sobre Desarrollo Económico y Social de México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- López, G. AC. (2014). *Política social, trabajo y género. El caso de las mujeres indígenas en el PESA en Santa Lucía Miahuatlán*. Tesis. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.
- López, G. AC. (2015). “Análisis del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria bajo la perspectiva de género”. *Salud y Administración* 6 (3): 39-47.
- López, G. AC. (2016). La institucionalización del programa PESA en las agendas del gobierno de Honduras. *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. Universidad de Málaga: Málaga. [En línea]. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/oidles/20/pesa.html>
- López, G. AC. (2017). *El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, una estrategia global para la construcción de capacidades técnicas y funcionales de los productores campesinos en México y Guatemala*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Baja California: Tijuana.
- Martínez F., et al. (2014). Pobreza y políticas de desarrollo rural en México. *Estudios sociales*, enero-junio, Vol. XXII, No. 43.
- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France: Paris.
- Meza, A. et al (2002). Progresá y empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas. *Papeles de Población*. Nueva Época: México. Año 8, enero- marzo.

- Monterroso, O. (2009). Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. *Revista de la CEPAL*. CEPAL: Santiago. No. 97. Abril.
- Mux, C. D. (2014). Instrumentos y herramientas de gestión de la políticas públicas para el SAN en Centroamérica. En FAO. Hambre de saber, saber de hambre. Los programas PESA Centroamérica: quince años de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional. FAO: Centroamérica.
- ONU. (2004). "PNUD: Primordial equilibrar los niveles de desarrollo humano entre los municipios de México. Naciones Unidas: Ciudad de México. [En línea]. Recuperado de: http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04088desarrollo_humano.htm
- Ordóñez, B. G. (2000). Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México. En Valencia, L. (coord.). *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, Amaroma Ediciones: México.
- Paz, J. A., (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. CLACSO: Buenos Aires.
- PESA-México. (2018). Informe de análisis del resultados del Componente PESA SAGARPA 2017. Ciudad de México: PESA-Sagarpa.
- Rascón, P. E. (2010). Análisis de la implementación de programas de gobierno contra la pobreza en Centroamérica: los casos de Guatemala y Panamá. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Real Academia Española (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. [En línea]. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=TStddr0>
- Sagarpa. (2011). *Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.sagarpa.gob.mx/ desarrolloRural/ Documentos/ MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. United States, Oxford University Press. (Traducción de A. Bravo y P. Schwartz *Nuevo examen de la desigualdad*. Primera reimpresión, Alianza, 2000: Madrid.
- Thoenig, J.C. (1998). Politiques publiques et action publique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5, 2: 295-314.
- Villegas, H. E., y Ortega, O. RM. (2009). *Sistema financiero mexicano*. McGraw Hill/ Interamericana Editores S.A. DE C.V.: Ciudad de México.
- Samaniego, N. (1986). *Los efectos de la crisis de 1982- 1986 en las condiciones de vida de la población en México*. Documento de trabajo. CEPAL: Lima. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17406/S8600086.pdf?sequence=1>