

ANÁLISIS DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

ANALYSIS OF THE SOWING LIFE PROGRAM FROM THE PUBLIC POLICY APPROACH

Arely Celeste FONSECA SÁNCHEZ¹

RESUMEN: El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, establece como ejes fundamentales de la política social el bienestar y el desarrollo sostenible, aquí se inserta el Programa Sembrando Vida, cuyos objetivos son combatir la pobreza rural y la degradación ambiental. Mediante una metodología analítica y comparativa se expone la política social agrícola en México desde los años noventa a la fecha, mostrando que el problema público continúa asociado a la falta de productividad. Siguiendo recomendaciones de evaluación en política pública, se destaca la operación del personal técnico que debe contribuir con organización comunitaria y reconstrucción del tejido social mediante las Comunidades de Aprendizaje Campesino, estructuras que impactan la dinámica comunitaria indígena y el derecho a la libre determinación.

ABSTRACT: *The National Development Plan 2019-2024 establishes well-being and sustainable development as fundamental axes of social policy, here the Sembrando Vida program is inserted, whose objectives are to combat rural poverty and environmental degradation. Through an analytical and comparative methodology, the agricultural social policy in Mexico from the 1990s to date is exposed, showing that the public problem continues to be associated with the lack of productivity. Following evaluation recommendations in public policy, the operation of the technical personnel that contributes to community organization and reconstruction of the social fabric through Peasant Learning Communities, structures that impact indigenous community dynamics and the right to self-determination.*

PALABRAS CLAVE: política pública, Comunidades de Aprendizaje Campesino, organización comunitaria, tejido social, pueblos y comunidades indígenas.

KEYWORDS: *public policy, Farmer Learning Communities, community organization, social fabric, indigenous peoples and communities.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho Constitucional y Administrativo.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Descripción y alcance del Programa Sembrando Vida*. III. *Sujetos destinatarios y su impacto en la organización comunitaria indígena*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el apartado A del artículo 26 constitucional, el Estado mexicano deberá contar con un *sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación*. El instrumento de política pública en el que se plasman estos principios es el Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 plantea como ejes fundamentales de la política social el bienestar y el desarrollo sostenible; en estos rubros se establece el Programa Sembrando Vida (PSV), cuyos objetivos principales son combatir la pobreza rural y la degradación ambiental, importantes retos para el Estado mexicano.

Estos problemas están relacionados con agendas globales bajo la perspectiva del desarrollo sostenible como lo establece la Agenda 2030,² en el objetivo 1: *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*; el objetivo 2: *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*; y el objetivo 8: *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. Bajo dichos objetivos, el PSV plantea diversas metas y submetas alineadas, como se establece en el *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021*.³

2 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

3 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio

Se expondrá un análisis comparativo de la política agrícola y social en virtud de un reporte de la Auditoría Superior de la Federación, el Diagnóstico del Programa Presupuestario Sembrando Vida 2020 y sus Reglas de Operación desde 2019 hasta 2022, en los que se identifica como problema público coincidente, el factor de productividad del campo. Lo anterior, considerando que este es uno de los programas presupuestarios más importantes en términos financieros de la administración actual, como sostienen algunos estudios *es equiparable a los dos grandes programas que han marcado la historia de la política de subsidios de los últimos 25 años, Prospera/Oportunidades y Proagro/Procampo*.⁴

El estudio muestra los resultados que el Gobierno de México ha reportado en el PSV desde los periodos 2018-2019 (primer informe de gobierno), 2019-2020 (segundo informe de gobierno), 2020-2021 (tercer informe de gobierno) y 2021-2022 (cuarto informe de gobierno), destacando datos referentes a las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC).

En esta investigación se estima relevante conocer el diseño y la operación de este programa desde una perspectiva de análisis de política pública, con un enfoque intercultural a partir de la población objetivo y del personal operativo. Pues atendiendo a los criterios de priorización establecidos en el numeral 3 del apartado 3.3 de las reglas de operación del PSV, *atenderá a las y los sujetos agrarios en localidades rurales, priorizando aquellos con población indígena y afromexicana en rezago social, para lograr una mejoría de ingresos mediante el establecimiento de sistemas agroforestales en sus parcelas*.⁵

Como referente en la justificación de este estudio, se toma la recomendación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizada en el estudio de Evaluación de diseño con trabajo de campo del PSV 2019-2020, que aprecia oportuno *analizar la incidencia de incentivar la formación de procesos asociativos en las comunidades desde el gobierno, y valorar cómo se han desarrollado estos procesos organizativos al interior de las*

fiscal 2022, publicadas el 31 de diciembre de 2021.

4 DELALANDE, Laurie, *Riesgos de corrupción en los programas sociales. Caso del programa Sembrando Vida*, Ethos Innovación en Políticas Públicas, México, 2020, p. 25, https://www.ethos.org.mx/inclusion/publicaciones/riesgos_de_corrupcion_en_los_programas_sociales.

5 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 185.

*propias comunidades para orientar este tema con mayor precisión en la implementación del programa.*⁶ Lo anterior, bajo el análisis del derecho a la libre determinación de pueblos y comunidades indígenas, previsto en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

El PSV propone la coordinación mediante las CAC, *que son grupos de aproximadamente 25 campesinas y campesinos que constituyen el corazón del programa,*⁷ *formando de facto una organización paralela a la asamblea comunal o ejidal, principal autoridad en los territorios,*⁸ u otras formas de organización interna en las comunidades indígenas, figura que plantea contribuir a fortalecer el tejido social; sin embargo, se exponen evidencias de las inconformidades que ha generado esta figura en el campo.

Las reglas de operación sostienen que las CAC son el sujeto colectivo del programa, con ellas se busca recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos, para aportar conocimientos que mejoren los cultivos, garanticen el autoconsumo y propicien la organización y cooperación de las comunidades.

La determinación de considerar sujeto colectivo de derechos y beneficiario de los recursos, asignados por el Comité Técnico a las CAC, atenta contra elementos fundamentales en el seno de las comunidades indígenas relativos a luchas ancestrales por la autonomía y libre determinación para conservar sus propias instituciones, toda vez que esta figura planteada en adición a los esquemas organizativos originarios, podría generar impactos en el tejido social de las comunidades.

Al respecto y en concordancia con una observación del CONEVAL al programa en el periodo 2019-2020, como uno de los puntos que se aborda en este estudio, se aprecia relevante analizar los conceptos de organización comunitaria y regeneración del tejido social para brindar

6 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020, p. 54.

7 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2o. *informe de gobierno 2019-2020*, México, 1 de septiembre de 2020, p. 198, <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf>.

8 DE ITA, Ana, “Sembrando envidia”, en *Comunidad y autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021, p. 20, <https://www.ceccam.org/sites/default/files/comunidad%20y%20autonomia.pdf>.

*mayor claridad a los sujetos de derecho con respecto a estos conceptos.*⁹

Retomando planteamientos del especialista Mauricio Cejudo, se presenta un análisis de la política social en México en la que *el enfoque analítico no es el presupuestario (visto como gasto social)*.¹⁰ La propuesta es estudiar la forma en que conecta el diseño de la intervención estatal con el problema público a resolver y su impacto en otros problemas públicos en el seno de pueblos y comunidades indígenas.

Sin ser el enfoque principal, se hace referencia al aspecto económico del programa, ya que desde el análisis de políticas públicas ha sido ampliamente estudiado el combate a la pobreza mediante *transferencias directas de recursos*.¹¹ Estas representan una de las estrategias centrales del actual gobierno para eliminar la corrupción en los programas de subsidio, pues permiten eludir el contacto entre el beneficiario y el funcionario evitando *dar lugar a actividades de proselitismo, propaganda electoral o extorsiones vía la retención de comisiones y evita la movilización de intermediarios en la manipulación de los recursos*.¹²

En el caso del PSV, acorde con las reglas de operación, existen apoyos económicos ordinarios y en especie. Los apoyos ordinarios se integran de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales, \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) se destinan a una institución financiera como ahorro de los sujetos de derecho, no obstante, dada la cobertura limitada de sucursales bancarias, existe evidencia de que *en los territorios más aislados, los técnicos se hicieron cargo de la distribución de tarjetas en las distintas localidades, acompañados, en algunas ocasiones por personal de la institución bancaria*.¹³ Por esto, organizaciones dedicadas al estudio y combate a la corrupción, realizan recomendaciones para garantizar que el proceso de distribución de

9 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos del programa sembrando vida*, Dirección de Información y Comunicación Social, Comunicado núm. 11, México, 12 de julio de 2020, p. 6, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_11_PROGRAMA_SEMBRANDO_VIDA.pdf.

10 CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 63, septiembre-diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015, pp. 33-64, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721002>.

11 ABRAMO, Laís et al., *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, núm. 155 (LC/PUB.2019/5-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 45.

12 DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 27.

13 *Ibidem*, p. 44.

tarjetas sea realizado directamente, para evitar que el programa se asocie con algún personaje o movimiento político.

II. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

En un breve antecedente de la política social en México, es importante recordar que a partir de la década de los noventa esta *se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población*.¹⁴

Como sostienen Mauricio Cejudo y Cynthia L. Michel, retomando a Levy de Santiago, en su momento, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 significó la creación de una estructura organizacional y administrativa específica para el desarrollo de la política social, así como la instauración de un mayor número de programas sociales, cada uno orientado a solucionar un atributo distinto de la pobreza. Así, la política social dejó de estar conformada por pocos programas sociales que brindaban apoyos universales, iguales en forma y cantidad para toda la población, y se transformó en una política más compleja, *conformada por muchos componentes o programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos*.¹⁵

En el diseño de las políticas públicas, es responsabilidad del Estado identificar y definir el problema público, así como detallar los factores causales del problema, con el fin de establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que marcarán el rumbo. Retomando ideas centrales del Dr. Mauricio Merino, este enfoque permite ordenar la toma de decisiones públicas, las cuales deben partir de la definición del problema, para ello, debe acudirse a lo que él llama, la *huella de dolor*, es decir, las causas del dolor de las personas y con ello, modificar los cursos de acción del Estado, pues las políticas públicas son implementadas *para solucionar un inmenso abanico de problemas públicos que no están determinados de manera objetiva, sino que son producto de un complejo proceso discursivo y constructivo que justifica la participación gubernamental en determinado sentido*.¹⁶

14 CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, *op. cit.*, p. 38.

15 *Ibidem*, pp. 38 y 39.

16 SALAZAR REBOLLEDO, Grisel y MERINO, Mauricio, "Políticas públicas. Ensayo sobre la

La coherencia de la política está dada en la medida en la que la definición y la argumentación centrales de la política puedan, en lo posible, mantenerse intactas, puesto que estos dos elementos cimentan el “núcleo duro” de la política, retomando la metáfora que plantea Giandomenico Majone inspirado en Imre Lakatos. El “núcleo duro” es esa parte rígida –pero no inmutable– que le otorga estabilidad y continuidad a la política. Abrazar el núcleo duro implica que la política se atenga a sus convicciones iniciales sobre la definición del problema, y constituye la única garantía de que la política, inserta como está en un contexto volátil y revuelto, no se desvíe de sus fines originales.¹⁷

Herbert Blumer menciona que una situación se construye como problema público en los términos en que es definida y concebida en la sociedad, en ese sentido, propone la existencia de cinco etapas:

1. La emergencia del problema;
2. Legitimación del problema;
3. Movilización de la acción con respecto al problema;
4. Formulación de un plan oficial de acción; e
5. Implementación de este plan.¹⁸

Conforme a la evaluación 1785 de la política pública del Programa PROAGRO Productivo elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, el Estado mexicano estableció el problema público del sector agrícola y social de 1989 a 2018 bajo el planteamiento de la disminución de la producción, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la pobreza, lo que se sustenta con los siguientes instrumentos de política pública:

En 1989, el país presentaba un alto rezago rural debido a su estructura productiva heterogénea, existía un excedente de

intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. LIV, núm. 2, abril-junio, 2014, p. 192.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ LORENC VALCARCE, Federico, “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, Italia, 2005, s. p., <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18153295010>.

fuerza de trabajo y un notable incremento en la importación de productos agrícolas. Por lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, se resaltó la importancia de la modernización del campo, a fin de fomentar la *competitividad del sector agrícola*. Asimismo, se establecieron las dos principales vertientes para el desarrollo de la agricultura: 1) *aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos*; y 2) promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores.

Ante esta problemática, a finales de 1993, se definió la implementación de PROCAMPO para fomentar la participación pública y privada en el sector agrícola, y *eleva el nivel de vida de las familias agricultoras por medio de la asignación de apoyos directos a los productores agrícolas*.

En el PND del periodo 1994-2000, el Gobierno Federal identificó la *baja productividad* del sector agrícola, falta de competitividad y rentabilidad, y la pobreza rural como el fenómeno problemático de la agricultura en el país. Asimismo, señaló los factores causales siguientes: falta de inversión, descapitalización de las unidades productivas, incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra, falta de diversidad en los cultivos, migración interna, bajos ingresos y el limitado acceso al crédito.¹⁹ (Énfasis añadido)

La evaluación refiere que, en la exposición de motivos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 7 de diciembre de 2001, se indicó que existía *poca capacidad productiva en el sector agropecuario y que subsistía una gran proporción de la población rural en condición de pobreza*,²⁰ asimismo incluyó como causales del problema, la heterogeneidad productiva, la polarización social, y el crecimiento inferior del sector.

La Auditoría Superior de la Federación continúa refiriendo los instrumentos de política pública emitidos en los siguientes periodos gubernamentales, destacando la definición del problema en cada periodo:

19 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Evaluación núm. 1785, Política Pública de "Proagro Productivo"*, Cámara de Diputados, pp. 40 y 41, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_1785_a.pdf.

20 *Idem*.

En los documentos programáticos de mediano plazo correspondientes al sexenio 2001-2006, se diagnosticó que la problemática del sector agrícola se refería a la *baja productividad y competitividad del sector* [...].

Asimismo, para el periodo 2007-2012, se diagnosticó que *la problemática de la agricultura se refería a la baja productividad, competitividad y eficiencia del sector agrícola, y la marginación y migración en poblaciones dedicadas a actividades primarias*. Además, se identificó que la agricultura de autoconsumo y de temporal, la falta de infraestructura hidroagrícola, el limitado acceso a mercados internacionales y el *rezago en la investigación, transferencia de tecnología e innovación y los bajos ingresos de los productores agrícolas* fueron los factores causales del problema del sector.

En el PND 2013-2018, se identificó que la problemática de la agricultura se refiere a la *disminución de la productividad, rentabilidad y competitividad del sector agrícola, bajos ingresos de los productores y problemas de sustentabilidad*.²¹ (Énfasis añadido)

Los programas sexenales diseñados como parte de la política agrícola, PROAGRO Productivo y su antecedente PROCAMPO, establecieron el problema en función de la baja productividad del sector, con la consecuencia de bajos ingresos para los productores y, por tanto, un bajo nivel de vida. Por ello, PROCAMPO (1994-2013) otorgaba apoyos directos a los productores agrícolas para incrementar su ingreso, para 2014 se transformó en PROAGRO Productivo, dando apoyos para la productividad. En su momento el CONEVAL observó que no especificaba qué se entendería por productividad, pero acorde con el programa sectorial 2013-2018, esta se mediría con el ingreso per cápita, por tanto, el concepto de productividad en el sector sería en función del ingreso promedio de las personas ocupadas en el campo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*,²² el gobierno de México ha planteado dentro del eje de política social, para construir un país con bienestar y desarrollo sostenible, el PSV, *dirigido a las*

²¹ *Idem*.

²² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019.

y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral,²³ con cobertura en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

En el *Diagnóstico del programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020* de la Secretaría de Bienestar, se expone como definición del problema que enfrentan los campesinos en sus condiciones actuales *cuatro factores principales: Conocimientos técnicos insuficientes para la producción agrícola, pocas asociaciones u organizaciones que promuevan la producción agrícola y el desarrollo de las comunidades, insumos insuficientes o inadecuados y escasos recursos monetarios para invertir en la producción agrícola.*²⁴

Conforme a la metodología de marco lógico, el problema central que busca atender este programa es que *las y los sujetos agrarios en municipios con rezago social cuentan con recursos insuficientes para hacer productiva la tierra.*²⁵

Para combatir esta problemática, en sus Reglas de Operación para el ejercicio 2022 se establece lo siguiente:

La contribución del programa al PND se centra en apoyar a las/los sujetos agrarios a través de la generación de empleo para establecer sistemas productivos agroforestales, se fomentará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón ciento diecinueve mil doscientos veintisiete con cinco décimos de hectáreas en el país, estas metas se alcanzarán a través del estímulo a la regeneración del tejido social retomando las formas de organización comunitaria, fomentando la cultura del ahorro, promoviendo la sustentabilidad y rescatando los valores éticos y morales en el vivir de la población rural, sin alterar los usos y costumbres locales.²⁶

²³ *Idem.*

²⁴ SECRETARÍA DE BIENESTAR, *Diagnóstico del Programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020*, México, 2020, p. 12, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578551/Diagnostico_Programa_Sembrando_Vida_2020.pdf.

²⁵ *Idem.*

²⁶ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 186.

Su operación planteada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es mediante el otorgamiento de apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales, tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios reciben un apoyo mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal, tales como plantas, insumos, herramientas y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales,²⁷ compartiendo conocimientos y experiencias en las CAC.

Como puede observarse, el problema asociado a la productividad, señalado desde los programas PROCAMPO/PROAGRO, se encuentra presente también en el diseño del PSV, a pesar de que en las Reglas de Operación desde 2019 hasta 2022 se señala la imperiosa necesidad de transformar las políticas sociales asistenciales hacia políticas que generen bienestar y cambios en las condiciones estructurales de la población, como se aprecia en el párrafo tercero de los considerandos:

[...] pasar de los programas sociales concebidos como paliativos para la pobreza a una política de bienestar, con horizonte de mediano y largo plazo, para la que el Estado requiere de las instituciones, instrumentos y recursos, para abrir oportunidades de trabajo y bienestar a la población, tanto en el medio rural como en el urbano. Dejar atrás la política social concebida como asistencia para los pobres, pasar a una política en la que el bienestar sea el objetivo; de tal manera que los recursos y programas del Estado se conviertan en los instrumentos que contribuyan a generar condiciones estructurales distintas.²⁸

A partir de la definición del problema público y las causas directas planteadas en la política pública del sector desde la década de los noventa a la fecha, se ha asociado con la productividad y la falta de recursos, por tanto, se observan importantes coincidencias en el PSV y la política pública implementada con anterioridad; sin embargo, este

²⁷ Cfr. *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 183.

programa añade un elemento con el propósito de regenerar el tejido social, mediante las CAC, como se analizará a continuación.

Las reglas de operación 2020, 2021 y 2022 del PSV en alineación al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, plantean como estrategias prioritarias:

1. Instrumentar acompañamiento técnico agrícola con enfoque intercultural, apoyos económicos y en especie para que campesinas y campesinos puedan hacer productiva la tierra, lograr la autosuficiencia alimentaria y agroforestal, en coordinación con las instituciones públicas competentes.
2. Otorgar acompañamiento técnico social para promover la reconstrucción del tejido social en las localidades rurales.
3. Proporcionar asistencia técnica y mecanismos financieros con pertinencia cultural a campesinas y campesinos para promover su inclusión productiva y financiera.

Si bien, la entrega de apoyos económicos ha sido una política constante desde los años noventa, en este programa se incorpora el acompañamiento técnico social y productivo. En la búsqueda de mayores elementos para comprender el significado y las acciones que corresponden al *acompañamiento técnico agrícola*,²⁹ el *acompañamiento técnico social*,³⁰ la *asistencia técnica*³¹ o a lo que se refiere el programa cuando menciona *mecanismos financieros con pertinencia cultural*,³² las reglas de operación, señalan en el apartado 3.6.3 que:

[...] el acompañamiento social para la organización comunitaria y el acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las/ los sujetos de derecho y la implementación de los sistemas agroforestales, será realizado por las/los Técnicos(as) Sociales y Productivos(as), mediante el diálogo de saberes basado en el intercambio de conocimientos y experiencias; aprendiendo de la sabiduría de la gente que han convivido con la naturaleza,

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

³² *Idem*.

especialmente con su territorio específico, por muchas generaciones; y propiciando el diálogo intergeneracional.³³

El Programa indica que, para llevar a cabo las estrategias referidas, se efectuarán las siguientes acciones puntuales:

- Contratar y capacitar a técnicos agrícolas en temas de milpa intercalada entre árboles frutales, sistemas agroforestales, agricultura sustentable, biofábricas y viveros.
- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a campesinas y campesinos con pertinencia cultural en temas de milpa intercalada entre árboles frutales, sistemas agroforestales, agricultura sustentable, biofábricas y viveros.
- Proporcionar apoyos económicos a campesinas y campesinos, con pertinencia cultural para que puedan hacer productiva la tierra.
- Apoyar la instalación de viveros comunitarios para la producción de plantas.
- Apoyar la instalación de biofábricas que produzcan insumos para los viveros comunitarios y las parcelas de las campesinas y campesinos.
- Contratar y capacitar a Técnicos Sociales en temas de ahorro, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, igualdad de género, salud comunitaria, derechos humanos, no discriminación y demás temas que aporten a la reconstrucción del tejido social en localidades rurales.
- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico social a campesinas y campesinos con pertinencia cultural en temas de ahorro, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, igualdad de género, salud comunitaria, derechos humanos, no discriminación y demás temas que aporten a la reconstrucción del tejido social en localidades rurales.
- Contratar y capacitar a Técnicos en temas de agroindustria, economía social y solidaria, encadenamientos productivos, canales de comercialización, incubación empresarial,

³³ *Ibidem*, p. 195.

organizaciones asociativas productivas y demás temas que promuevan la inclusión productiva de campesinas y campesinos.

- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a campesinas y campesinos en temas de agroindustria, economía social y solidaria, encadenamientos productivos, canales de comercialización, incubación empresarial, organizaciones asociativas productivas y demás temas que promuevan la inclusión productiva de campesinos.
- Promover la constitución de un mecanismo de ahorro que apoye la inclusión productiva y financiera de los campesinos.³⁴

Para el ejercicio fiscal 2022 acorde con el punto 4.2 de las reglas de operación del programa, se plantea la meta de contar con el siguiente personal operativo:

1 - 2 Coordinadores(as) Regionales. - 29 Coordinadores(as) Territoriales. - 15 Especialistas Productivos y Sociales. - Hasta 451 Facilitadores(as) Comunitarios. - Hasta 2,255 Técnicos(as) Sociales. - Hasta 2,255 Técnicos(as) Productivos. Asimismo, el Programa contará con el apoyo de hasta 54,120 Becarios(as) del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes colaborarán en las actividades propias del Programa apoyando al personal operativo.³⁵

De acuerdo con el anexo 9 de las reglas de operación, el perfil de los técnicos sociales debe ser de técnicos profesionales, superior universitario o profesionales a nivel licenciatura en carreras como: Antropología, Sociología, Trabajo Social, Desarrollo Rural, Economía, Administración, Pedagogía, Desarrollo Sustentable, Educación, Nutrición, Psicología y carreras afines; o en su caso tener conocimientos y experiencia en aspectos de organización social de productores, cooperativismo, acompañamiento socioeconómico a grupos rurales, y otros afines a los objetivos del Programa, adquiridos mediante experiencia laboral comprobable y con estudios de educación básica y bachillerato.

³⁴ *Ibidem*, p. 186.

³⁵ *Ibidem*, p. 200.

Se les pide experiencia comprobable de mínimo dos años en el medio rural, haciendo trabajos relacionados con la organización comunitaria, tales como organización, supervisión, asesoría, capacitación, dictamen y seguimiento de procesos de organización comunitaria y otros afines a los objetivos del programa.

En el caso del perfil del personal técnico productivo, su formación debe ser de técnico profesional, técnico superior universitario o profesional a nivel licenciatura, en carreras tales como: Agronomía, Desarrollo Rural, Desarrollo Forestal, Agrobiotecnología, Biología, Ingeniería Ambiental, Zootecnista, Ecología y carreras afines. También se aceptará a quienes tengan conocimientos, agrícolas y de agroforestería, adquiridos mediante experiencia laboral comprobable, que cuenten con estudios de educación básica y bachillerato y una experiencia comprobable mínimo de dos años en el medio rural, haciendo trabajos relacionados con el desarrollo productivo, tales como supervisión, asesoría, capacitación, dictamen y seguimiento de procesos de desarrollo agrícola, agroforestal u otros afines.

La contratación del personal referido es un elemento central del programa, por lo que esta actividad se incluye en la matriz de indicadores de resultados como A2 C3 y A3 C3 respectivamente, *el indicador mide la cantidad de personal técnico que cumple con al menos 80% del Plan de Trabajo con las/los sujetos de derecho; en proporción al total de técnicos(as) que forman parte del programa*³⁶ reportando un alto porcentaje de alcance en los años 2021 con 98% y a junio de 2022 con un 97.37% de la meta.

En cuanto a la población objetivo del programa, se considera a los *sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.*

Para evitar confusiones con el término sujeto agrario, comúnmente entendido desde una perspectiva eminentemente agraria, las reglas de operación establecen en el glosario, que esta categoría corresponde a *ejidatarios(as), comuneros(as), posesionarios(as), pequeños(as) propietarios(as), avecindados(as), jornaleros(as) agrícolas, colonos,*

36 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 3. C3. *Acompañamiento social y técnico para la implementación del programa*, Transparencia Presupuestaria (7 de septiembre de 2022), Ficha de Programa, hacienda.gob.mx.

poseedores(as) de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos(as),³⁷ que se podría considerar un criterio amplio e incluyente acorde a los sujetos que trabajan en el campo.

El programa establece criterios de priorización para las y los sujetos agrarios de los municipios con rezago social, jóvenes hombres o mujeres de 18 a 29 años y personas integrantes de pueblos indígenas o afromexicanos. Por ello, en el siguiente apartado de esta investigación, se ha considerado la necesidad de abordar el estudio del programa con perspectiva intercultural y conocer el impacto en la vida comunitaria indígena.

Al respecto, el CONEVAL ha señalado como un *acierto del Programa Sembrando Vida el buscar potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales, mediante la creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino*,³⁸ que son el sujeto colectivo del programa, sobre las que se compartirán algunas experiencias documentadas.

Se aprecia importante referir estudios que organizaciones expertas en combate a la corrupción han realizado en torno al PSV, vinculadas con la organización comunitaria y colectiva, al respecto Ethos, Inovación en Políticas Públicas, ha señalado que:

[...] no están claras las responsabilidades del productor más allá del cumplimiento de los planes de trabajo mensuales y su participación en los CAC. Por ejemplo, no se estipula cuáles serían las consecuencias de que los árboles de un sistema agroforestal determinado no crezcan; eso es, la transferencia no parece estar vinculada al éxito productivo y comercial del sistema de producción agroforestal. De validarse esta hipótesis, cabe preguntarnos: ¿Qué elementos de política pública justifican, en este contexto, la transferencia de \$5,000 pesos mensuales a los sembradores? En resumen, lo más preocupante del diseño del programa es que su éxito no parece estar relacionado, por lo menos en la documentación revisada, con una generación de mayor riqueza a nivel local.³⁹

37 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 213.

38 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 1.

39 DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 16.

Bajo este análisis, la organización señala que pareciera que *el programa no cuenta con un modelo de intervención claro y de largo plazo, y su diseño técnico es deficiente*.⁴⁰

Se ha mencionado que su implementación contempla aspectos generales que podrían no corresponder a *la gran heterogeneidad de condiciones agroecológicas, sociales y comerciales de las comunidades*,⁴¹ por lo que se identifican riesgos en su factibilidad operativa. Por tanto, en la conclusión de Ethos se pone en duda la posibilidad de éxito del programa, sin mostrar claridad en la capitalización de las transferencias realizadas, para generar, como señalan las reglas de operación, un verdadero cambio en las condiciones estructurales y no quedar únicamente como un programa más de transferencia de recursos.

El Programa Sembrando Vida ha sido evaluado por el CONEVAL en el periodo 2019-2020,⁴² y por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quienes también detectaron carencias en el diseño, el contenido y la implementación del programa, que según el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019, *ponen en riesgo el objetivo de lograr que los sujetos agrarios en localidades rurales con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra*.⁴³

En este sentido, el CONEVAL establece que *es necesario precisar el objetivo del Programa Sembrando Vida, para no suponer que el apoyo económico será permanente, sino identificar que el tema de la mejora en el ingreso debe ser un resultado de la intervención*.⁴⁴

Cabe destacar que el Gobierno de México, ha propuesto al Programa Sembrando Vida como prioritario en el Plan de Desarrollo Integral (PDI); que es una iniciativa que *involucra a 20 agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que operan en América Latina y el Caribe y busca ubicar a las personas migrantes y sus derechos humanos en el centro con un enfoque de seguridad humana*,⁴⁵ junto con la CEPAL y

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Idem*.

⁴² CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 1.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de diseño... cit.*, p. 30.

⁴⁵ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Entrega oficial del Plan de Desarrollo Integral a El*

los países centroamericanos Honduras, Guatemala y El Salvador; para contribuir a la *reducción de la pobreza incentivando la producción y el autoconsumo de alimentos, la comercialización de excedentes, generando empleo mediante el otorgamiento de apoyos técnicos y económicos*,⁴⁶ con el propósito de *atender las causas estructurales que origina la migración forzada*.⁴⁷

La presencia internacional del programa destaca en los cuatro informes de gobierno del Ejecutivo Federal de 2018 a 2022, por lo que cabe referir su alcance en cada periodo. Los resultados mostrados resaltan el componente comunitario creado en el programa, así como su presencia en comunidades indígenas.

Del primer Informe de Gobierno 2018-2019, se desprende que las entidades con cobertura fueron: Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. A junio de 2019, se benefició a 69,256 mujeres y se atendió a 230 mil sembradoras y sembradores. En este periodo se realizó un diagnóstico participativo en 9,200 CAC, ubicadas en las ocho entidades federativas que conforman la primera etapa de aplicación del programa. Operó en las comunidades de 25 pueblos indígenas y contó con 13 coordinaciones territoriales con operación en 349 municipios.

En el marco del programa, el 20 de diciembre de 2018, las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Bienestar firmaron el Convenio General de Colaboración para la realización de acciones encaminadas a la producción de plantas maderables y frutales. Se tuvo planeado para 2019 la producción de 552,541,410 plantas; de estas, 20,338,884 serían producidas por los gobiernos de Chiapas, Tabasco y Veracruz, a través de convenios de colaboración, 150,802,295 se generarían por 50 viveros comerciales, 100,042,349 por la SEDENA y 281,357,882 más de 50% de la meta, por 5,714

Salvador, Guatemala, Honduras y México por parte de la CEPAL, Gobierno de México, 17 de septiembre de 2021, <https://www.gob.mx/sre/prensa/entrega-oficial-del-plan-de-desarrollo-integral-a-el-salvador-guatemala-honduras-y-mexico-por-parte-de-la-cepal#:~:text=El%20Plan%20de%20Desarrollo%20Integral,que%20incluye%20el%20origen%2C%20tr%C3%A1nsito>.

46 GOBIERNO DE MÉXICO, *Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485193/PDI.pdf>.

47 ORTEGA, Ariadna, *Sembrando Vida, recorta la intención de migrar en El Salvador y Honduras*, Expansión, 12 de enero de 2022, <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/01/12/sembrando-vida-recorta-la-intencion-de-migrar-en-el-salvador-y-honduras>.

viveros comunitarios. Al 30 de junio contó con 2,714 viveros comunitarios que consideran una producción de 11,545,310 plantas, distribuidas de la siguiente forma: 148,800 en Campeche, 3,280,200 en Chiapas, 136,400 en Quintana Roo y Yucatán, 4,958,150 en Tabasco y 3,021,760 en Veracruz.⁴⁸

Los datos anteriores son relevantes, considerando que los viveros comunitarios y las biofábricas son encabezadas por el personal técnico al que se ha hecho referencia. Además, el programa contempla la posibilidad de otorgar apoyos económicos adicionales y en especie para estas acciones.

Como se ha mencionado, la presencia internacional del programa se resalta en cada informe de gobierno. En junio de 2019 el presidente de México recibió en Chiapas, al mandatario de la República de *El Salvador*, *Nayib Bukele*, con quien puso en marcha el Programa *Sembrando Vida*,⁴⁹ anunciando el apoyo con 50 mil hectáreas de árboles frutales y maderables y crearía 20 mil empleos en ese país.⁵⁰

En el segundo Informe de Gobierno de 2019-2020, se amplía la cobertura del programa, pasando de 8 a 20 entidades federativas: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Se reporta desde el inicio del programa la entrega de apoyos económicos en al menos una ocasión a 414,337 sujetos de derecho. A la fecha del informe, el programa tenía 418,571 sujetos de derecho activos, reportando como beneficiarios atendidos (de septiembre de 2019 a junio de 2020) los siguientes: Campeche 19,868; Chiapas 81,879; Chihuahua 18,043; Colima 4,979; Durango 19,119; Guerrero 19,483; Hidalgo 9,179; Michoacán 10,003; Morelos 4,952; Nayarit 4,984; Oaxaca 29,642; Puebla 16,570; Quintana Roo 9,982; San Luis Potosí 17,559; Sinaloa 9,803; Tabasco 56,002; Tamaulipas 3,872; Tlaxcala 5,000; Veracruz 67,773 y Yucatán 9,879.

48 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *1er. Informe de Gobierno 2018-2019*, México, 1 de septiembre de 2019, p. 142, https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf.

49 *Ibidem*, p. 10.

50 *Idem*.

En cuanto a las acciones realizadas por los técnicos del programa y el componente comunitario se informó lo siguiente:

El 8 de agosto de 2019 se firmó un convenio con la Secretaría de Bienestar en el marco del Programa “Sembrando Vida”, con la finalidad de conjuntar esfuerzos y recursos para favorecer e impulsar actividades relacionadas con la reforestación con fines de agroforestería. De julio a octubre de 2019 se incidió en el desarrollo y bienestar de la población rural con condiciones de pobreza y marginación, mediante la entrega de 575,229 plantas de especies forestales. Para 2020, se tuvo como meta atender a 430 mil sujetos agrarios, para alcanzar la meta de un millón 75 mil hectáreas de sistemas agroforestales desde enero 2019 hasta el cierre de 2020. Adicionalmente, se otorgaron 65.7 millones de pesos como apoyo para que 179,026 beneficiarios pudieran transportar la planta de los viveros militares y comerciales a sus unidades de producción y 123 millones de pesos para la adquisición de semillas por parte de 170,603 sujetos de derecho. También se otorgaron 67 millones de pesos en apoyos económicos para la adquisición de herramientas para viveros comunitarios, en beneficio de 164,007 sujetos de derecho.

Apoyo en especie para la producción agroforestal. De septiembre de 2019 a junio de 2020, se establecieron 566,688 hectáreas con sistemas agroforestales en las unidades de producción de los sujetos de derecho, con una estrategia de producción de planta proveniente de diversas fuentes (viveros militares y comerciales 53%, viveros comunitarios 30% y aportación de los sujetos de derecho el restante 17%) con lo cual se tiene, en las unidades de producción de los territorios del ejercicio de 2019, un total de 114,014 537 plantas. Además, se otorgaron 19.7 millones de pesos en apoyos en especie para herramientas, materiales e insumos, así como para la instalación de viveros comunitarios y biofábricas.

Con respecto a los apoyos Acompañamiento Social y Técnico para la implementación del programa y Formación Permanente, el programa contó con una estructura de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, integrado por un equipo técnico de 4,300 personas, la mitad productivos y la mitad sociales; bajo la

articulación de 430 facilitadores comunitarios, la supervisión de 29 coordinaciones territoriales y dos regionales.

*Los sembradores conforman 17,200 CAC.*⁵¹ (Énfasis añadido)

Se aprecia que en este periodo la información relativa al acompañamiento social y técnico es más amplia, con 4,300 personas integradas en estas labores y específicamente se refiere el número de CAC que se conformaron, señalando también los avances en la instalación de viveros comunitarios y biofábricas. Sin embargo, en este informe no hay datos específicos de la presencia del programa en comunidades indígenas ni el desagregado de datos por género como en el caso anterior.

En cuanto a la presencia internacional del programa en el marco del Plan de Desarrollo Integral (PDI) con los países del norte de Centroamérica, se informa que:

Entre septiembre y noviembre de 2019, los cuatro países renovaron su compromiso con el PDI y se avanzó en la construcción de alianzas estratégicas para su ejecución: con Honduras y El Salvador se suscribieron contratos de donación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, para el otorgamiento de 31 millones de dólares a cada uno, provenientes del Fondo México. El 15 de enero de 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entregó en Guatemala la cuarta versión del PDI.⁵²

En el tercer Informe de gobierno 2020-2021, de enero de 2019 a junio de 2021, el programa tuvo presencia en 20 estados: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. A la fecha del informe se reportaron 418,265 sujetos de derecho activos, con cifras del padrón activo con corte al 30 de junio 2021 de la siguiente manera: Campeche 19,456; Chiapas 80,782; Chihuahua 19,541; Colima 4,771; Durango 19,366; Guerrero 19,252; Hidalgo 9,633; Michoacán 9,790;

⁵¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *2do. informe de gobierno 2019-2020... cit.*, p. 198.

⁵² *Ibidem*, p. 92.

Morelos 4,799; Nayarit 4,911; Oaxaca 29,085; Puebla 16,270; Quintana Roo 9,874; San Luis Potosí 19,271; Sinaloa 9,586; Tabasco 55,830; Tamaulipas 4,118; Tlaxcala 4,910; Veracruz 67,169; y Yucatán 9,851.

Las metas y resultados en la dimensión social, productiva y financiera fueron:

Para junio de 2021, la meta fue atender a 430 mil sujetos agrarios estableciendo un millón 75 mil hectáreas de sistemas agroforestales. De septiembre de 2020 a junio de 2021, se destinaron 18,801 millones de pesos al pago mensual, y 2,089 millones de pesos para el componente de ahorro, con una inversión de 20,890 millones de pesos.

Además, se cuenta con el apoyo económico adicional que destina recursos a las *Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) para la adquisición de algún sistema de captación, extracción y/o almacenamiento de agua o sistema de riego en sus viveros comunitarios*.

Adicionalmente, se otorgaron 152 millones de pesos para la adquisición de semillas y 76 millones de pesos para la adquisición de herramientas, en beneficio de 22,761 sujetos de derecho.

Apoyo en especie para la producción agroforestal. De enero de 2019 a junio de 2021, se establecieron 1, 045,663 hectáreas con sistemas agroforestales en las parcelas de los sujetos de derecho, con una estrategia de producción de planta proveniente de viveros comerciales, viveros forestales militares, viveros de gobiernos estatales y viveros comunitarios, teniendo como resultado 451,640,303 plantas establecidas en las unidades de producción y en proceso de desarrollo.

Se establecieron 1,045,663 hectáreas con sistemas agroforestales en las unidades de producción de las y los sembradores lo que representó 97.3% de la meta. De enero de 2019 a junio de 2021 se han establecido 451.6 millones de plantas en las unidades de producción de los sujetos de derecho.⁵³ (Énfasis añadido)

53 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *3er. informe de gobierno 2020-2021*, México, 1 de septiembre de 2021, pp. 218 y 219, <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf>.

En este informe no se aportan datos específicos sobre el número de CAC conformadas ni se desagrega el componente de la presencia del programa en comunidades indígenas.

En cuanto a la presencia *Internacional de Sembrando Vida*, en este periodo se firmó la Carta de Intención que el secretario de Relaciones Exteriores mexicano y el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala suscribieron para ejecutar en ese país los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, programando su instrumentación antes de terminar el 2021. *En la implementación del proyecto Sembrando Vida en El Salvador y Honduras, a junio de 2021 se contabilizaron 5,620 personas que forman parte del proyecto en estos dos países.*⁵⁴

En el cuarto Informe de gobierno del periodo 2021-2022, la presencia del programa aumentó a 21 estados: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Para el 30 de junio de 2022 se reportaron 447,296 sujetos de derecho activos integrados de la siguiente manera: Campeche 20,399; Chiapas 81,645; Chihuahua 19,886; Colima 4,855; Durango 19,339; Guerrero 33,272; Hidalgo 10,801; Michoacán 11,739; Morelos 5,718; Nayarit 4,927; Oaxaca 36,457; Puebla 16,063; Quintana Roo 9,901; San Luis Potosí 18,783; Sinaloa 9,683; Sonora 1,606; Tabasco 56,340; Tamaulipas 4,601; Tlaxcala 4,922; Veracruz 66,165 y Yucatán 10,239.

Las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021, y tuvieron una modificación el 17 de junio de 2022; acorde con estas, como metas y resultados se reportan 4 categorías de apoyo: económico, adicional, en especie y técnico, con los siguientes resultados:

La meta del programa en 2022 fue atender a 453,000 sujetos agrarios, y establecer 1 millón 132 mil 500 hectáreas de sistemas agroforestales. De septiembre de 2021 a junio de 2022, se destinaron 22,207 millones de pesos; de estos, 19,986 millones de pesos fueron para los pagos mensuales a sujetos de derecho

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 107 y 108.

y 2,221 millones de pesos para el componente de ahorro. De septiembre de 2021 a junio de 2022, se otorgaron apoyos económicos adicionales por 117 millones de pesos, en beneficio de 4,263 sujetos de derecho para la adquisición de algún sistema de captación, extracción, almacenamiento de agua o sistema de riego en sus viveros comunitarios.

Adicionalmente, se otorgaron más de 1 millón de pesos para la adquisición de semillas en beneficio de 555 sujetos de derecho. También se destinaron 42 millones de pesos para la producción de bioinsumos en las biofábricas del Programa.

De febrero de 2019 a junio de 2022, se han alcanzado un total de 1,118,240 hectáreas establecidas y en proceso de establecimiento con sistemas agroforestales, con una estrategia de producción de planta proveniente de viveros comerciales, viveros forestales miliares, viveros de gobiernos estatales y viveros comunitarios.

De septiembre de 2021 a junio de 2022, se entregaron 46,210,700 plantas a 275,764 sujetos de derecho en 28 territorios, provenientes de viveros militares, comerciales y estatales y se establecieron en las unidades de producción 269.5 millones de plantas.

En el acompañamiento social y técnico para la implementación del programa y formación permanente, se cuenta con una estructura de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, integrado por un equipo técnico de 4,510 personas, entre productivos y sociales; bajo la articulación de 451 facilitadores comunitarios y la supervisión de 29 coordinaciones territoriales y dos coordinadores regionales.⁵⁵ (Énfasis añadido)

Se reporta que conforme al padrón de sujetos de derecho activos se ha alcanzado 98% de la meta; al periodo, se encuentran en establecimiento 1,118,240 hectáreas con sistemas agroforestales que conforman las unidades de producción de los sujetos de derecho, llegando también al 98% de la meta y se han entregado 550,598,576 plantas.

Se observa en este último informe, que los datos referentes al componente humano social y técnico son más detallados, con 4,510

⁵⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 4to. informe de gobierno 2021-2022, México, 1 de septiembre de 2022, p. 217, <https://portalhd.diputados.gob.mx/PortalWeb/PaginaPrincipal/InformesPaquetes/2021/Documento/66c0247f-fd3f-4b6c-8941-d1d6af6513e4.pdf>.

personas. Asimismo, de septiembre de 2021 a junio de 2022 se logró la integración y *operación de 18,616 Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) en los 28 territorios que opera el programa. Cada CAC tiene comités directivos y el 29.1% está dirigido por mujeres.*⁵⁶

En cuanto a la presencia internacional del programa, en este periodo se muestra fortalecida su acción, pues se informa que, el 5 de mayo de 2022 se llevó a cabo el registro de los primeros aspirantes para el Programa Sembrando Vida en Guatemala; en El Salvador se anunció la renovación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro para beneficiar en conjunto, a 20 mil productores y jóvenes en los 14 departamentos de ese país; en Honduras, los mandatarios reconocieron los excelentes resultados de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro al haber generado desarrollo social y empleo, así como la oportunidad de integrar a los beneficiarios a la fuerza productiva, *beneficiando a 10 mil personas por cada uno.*⁵⁷

En el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se informa que, al mes de junio de 2022, México *coordina por medio de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la implementación de 444 proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID),⁵⁸ destacando los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en países de Centroamérica.* A junio de 2022, 20 mil personas forman parte del proyecto en Honduras y El Salvador.

En el periodo reportado se ha firmado la Carta de intención para instrumentar el programa en Cuba y Belice, *planeando iniciar su instrumentación en el segundo semestre de 2022.*⁵⁹

De la información obtenida directamente de los informes de gobierno se puede apreciar que el cumplimiento de las metas ha tenido importantes avances, por ello la valoración cualitativa de resultados en la plataforma de Transparencia Presupuestaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es *media alta.*⁶⁰

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibidem*, p. 92.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 104.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Resultados Sembrando Vida*, TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, Ficha de Programa, <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S287>.

Específicamente en cuanto a la información relativa a la integración, recursos destinados y resultados obtenidos en las CAC, consideradas el sujeto colectivo y eje central de la dimensión social del programa, no existe uniformidad en la información brindada, como tampoco mayores referentes de la presencia en comunidades indígenas; por ello, en el siguiente apartado de esta investigación se analizará esta estructura y sus implicaciones en la dinámica comunitaria indígena.

III. SUJETOS DESTINATARIOS Y SU IMPACTO EN LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA INDÍGENA

Como se ha mencionado, el PSV está enfocado en mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios, también referidos como sujetos de derecho, que son hombres y mujeres mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal y en virtud de cumplir con los criterios y requisitos de elegibilidad del programa, reciben los apoyos como determinan las reglas de operación vigentes.

La integración y determinación de quienes serán beneficiarios depende del personal técnico operativo; el cual fue descrito en el apartado anterior. Conforme al punto 4.5 de las Reglas de Operación del Programa, se define la integración y finalidades de las CAC de la siguiente manera:

Las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) constituyen el sujeto colectivo del Programa que se integra por un promedio de 25 sujetos/as de derecho 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.⁶¹

⁶¹ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 201.

Las acciones a realizar por los técnicos sociales y productivos se indica deben ser con respeto al conocimiento ancestral de los sujetos agrarios, en muchos casos, pertenecientes a pueblos indígenas, sin embargo, aquí se muestra una contradicción, pues el diagnóstico del programa ha señalado como causas directas del problema la *falta de conocimientos técnicos para la producción agrícola*.⁶²

El respeto al conocimiento y organización ancestral, desde una perspectiva intercultural, presenta retos ante el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, pues se señala que las y los técnicos(as) sociales *coordinarán las acciones que regeneren el tejido social y la solución de los problemas, detectados en las CAC*,⁶³ que finalmente son estructuras creadas por el Estado a partir de este programa frente las dinámicas comunitarias preexistentes.

En este contexto, retomando ideas centrales que el Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano ha expuesto, se observa el riesgo de que no tomar en cuenta a las autoridades agrarias, las formas de organización en el campo, los sistemas de cargos, las formas de trabajo colectivo y toma de decisiones; y, al no dirigirse a los núcleos agrarios campesinos, como dueños colectivos de la tierra, sino a los individuos, el programa no marcará ninguna diferencia por lo que podría generar nuevos conflictos.

Recordando los postulados sobre el diseño de políticas públicas aquí abordados, cabe hacer mención de una *huella de dolor o emergencia del problema* por la que pueblos y comunidades indígenas han luchado a lo largo de la historia, el reconocimiento y respeto de los derechos a la libre determinación y autonomía, plasmados en instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, que en los artículos 3 y 4 expresamente reconoce:

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo

⁶² SECRETARÍA DE BIENESTAR, *op. cit.*, p. 13.

⁶³ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 196.

económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.⁶⁴

Al hacer referencia a pueblos indígenas debe tenerse presente la importante relación con la tierra, recursos naturales y el derecho a la libre determinación, como fundamento de su propia organización colectiva, como lo estipula la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus artículos III y XXI:

Artículo III. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno

1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.⁶⁵

⁶⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf.

⁶⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 14 de junio de 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

El derecho a la libre determinación debe ser entendido como la base del diálogo para la construcción de una nueva relación entre los *pueblos y los Estados que puede dar lugar a arreglos específicos para que dichos pueblos puedan determinar su desarrollo económico, social y cultural*.⁶⁶ Con ello, se garantiza que las diversas formas de organización que históricamente y por tradición han regido en el seno de las comunidades indígenas continúen vigentes sin intrusiones externas.

A partir de estos derechos, las comunidades integrantes de pueblos indígenas preservan la organización que permite revitalizar sus tradiciones, compartir su sabiduría ancestral, preservar sus lenguas y diversas manifestaciones culturales, en suma, a partir del reconocimiento y pleno respeto de la libre determinación y la autonomía se garantiza la subsistencia misma de las comunidades indígenas.

Por ello, al establecerse figuras externas a la dinámica social comunitaria, como son las CAC; sobre las que expertos en política social sostienen que, *pueden ser el detonador de la organización entre los sujetos del derecho para el desarrollo de procesos de cooperación o asociación*,⁶⁷ se advierte que esto no resulta igualmente aplicable en las comunidades indígenas, que cuentan con sus propias estructuras de organización comunitaria.

Por lo antes señalado, se aprecia que en el diseño del PSV es imperativo considerar las figuras de asociación colectiva, que en ejercicio del derecho de libre determinación fungen como mecanismos alternativos de organización y transmisión de saberes desde el conocimiento ancestral de las comunidades indígenas, en un verdadero diálogo de saberes como dispone el programa. Lo anterior, toda vez que desde el Plan Nacional de Desarrollo se considera que *los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio*.⁶⁸

Si bien, esta política pública puede generar procesos de desintegración comunitaria al enfrentarse a mecanismos propios

66 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, Aprobado por misión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 14, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.

67 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos ... cit.*, p. 4.

68 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *op. cit.*

de organización de pueblos indígenas, debe destacarse un acierto en cuanto a la conformación de los comités directivos de las CAC y de las demás organizaciones asociativas que se promuevan al interior del PSV, ya que *podrán integrarse preferentemente con 50% de mujeres, estableciendo un esquema de rotación, en el cual, cada integrante de los comités directivos deberá ser del sexo opuesto al de su antecesor en el cargo*,⁶⁹ propiciando acciones afirmativas para la inclusión de las mujeres en igualdad de derechos.

Las CAC se integran con una persona coordinadora, una secretaria (o) de actas, una administradora (o) o tesorera(o); y se sugiere deberán constituir comisiones de seguimiento a planes de trabajo, de biofábricas, de vivero, de ahorro, de sustentabilidad, de educación, de transparencia y honestidad.

Las CAC no se conciben solamente como una instancia donde los sujetos agrarios reciben y comparten conocimientos, *sino también se plantea sean una instancia de planeación, diseño de sistemas agroforestales y de organización del trabajo colectivo e individual, pues los viveros y biofábricas son de operación colectiva, que proveerán plantas e insumos para el establecimiento de los sistemas agroforestales*.⁷⁰

Estas acciones son relevantes cuando efectivamente no existe organización comunitaria ni conocimientos técnicos del trabajo de campo, sin embargo, en el contexto de la población objetivo con identidad indígena, las instancias internacionales señalan que una *buena gobernanza territorial y organizaciones indígenas y tribales consolidadas constituyen una base sólida para todo lo demás, mientras que la revitalización cultural y la gestión del conocimiento tradicional abonan al capital social*.⁷¹ Por tanto, el acompañamiento técnico no debe atender contra las formas propias de organización comunitaria, sino fortalecerlas.

En atención a la recomendación emitida por CONEVAL, se considera relevante explicar los conceptos de organización comunitaria

⁶⁹ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 201.

⁷⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, *La orientación agroecológica de los programas de producción para el bienestar y sembrando vida*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y para la Soberanía Alimentaria, mayo 2020, p. 7.

⁷¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 2021, p. 114, <https://doi.org/10.4060/cb2953es>.

y regeneración del tejido social considerados en el PSV, pues *entre mayor claridad tengan los operadores y sujetos de derecho con respecto a estos conceptos, mejor podrán alinearse sus actividades con el logro de los objetivos que se propone alcanzar el PSV*.⁷²

El concepto de organización comunitaria, que plantean las reglas de operación, es concebida como *el proceso colectivo, en el cual los sujetos/as de derecho que integran las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), de forma participativa y articulada, suman esfuerzos y recursos en busca de atender de manera conjunta necesidades y/o lograr objetivos para un fin común*; ⁷³ en este concepto se deja fuera la organización comunitaria propia de las comunidades y sus propios actores, que no en todos los casos son sujetos de derecho ante el programa, por lo que pareciera que la única organización social bajo esquema comunitario reconocida por el Estado, será la que el programa determine.

Desde la perspectiva indígena, la comunidad es una de las categorías mayormente utilizadas por la antropología para referirse a la estructura social básica, suprafamiliar, de los pueblos indígenas. *La comunidad pasó a convertirse no sólo en la unidad espacial, social y cultural más adecuada para observar y conocer al indio sino, además, en la unidad capaz de definirlo*,⁷⁴ a partir de esta organización, como señala Ana de Ita, la realidad rural mexicana está dotada de procesos organizativos propios:

En el campo existen un sinnúmero de procesos organizativos autogestionarios, planes de vida comunitarios y regionales, comités para atender necesidades, asociaciones, colectivos, empresas campesinas. Actualmente los pueblos originarios y los campesinos luchan contra el despojo de sus territorios y demandan autonomía.⁷⁵

⁷² CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 6.

⁷³ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁴ MEXICO NACIÓN MULTICULTURAL, *Los Pueblos Indígenas de México, 100 preguntas, ¿Qué se entiende por comunidad indígena?*, México, UNAM, 2004, https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/preguntatema.php?c_pre=2&tema=8#:~:text=Por%20este%20camino%2C%20la%20comunidad,El%20subrayado%20es%20nuestro%5D.

⁷⁵ DE ITA, Ana, *op. cit.*, p. 22.

Por lo que respecta al objetivo de regeneración del tejido social, como rubro fundamental de la dimensión social del PSV; lo concibe como:

[...] el conjunto de vínculos sociales que permitan reconocer, fortalecer y reconstruir las relaciones interpersonales y comunitarias (de convivencia, confianza, armonía y afecto), que fortaleciendo el sentido de pertenencia y la identidad cultural (costumbres, creencias, principios y valores que unen a las personas), que contribuye a impulsar procesos organizativos a partir de acuerdos y decisiones al interior de la Comunidad de Aprendizaje Campesino. Regeneración del tejido social, parte de la conciencia solidaria y un espíritu de cooperación, capaz de unir a los individuos en un proyecto colectivo para el mejoramiento de la vida de las personas que integran la Comunidad de Aprendizaje Campesino.⁷⁶

Si bien el concepto refiere la importancia de reconstruir relaciones comunitarias con pertenencia e identidad cultural, luego lo restringe al ámbito únicamente de las CAC, lo que implica también una posible vulneración a los derechos de organización e identidad colectiva de pueblos y comunidades indígenas.

Como se ha expresado, el *diagnóstico del programa Sembrando Vida*,⁷⁷ expone problemas de productividad ante la falta de recursos, falta de organización comunitaria y conocimientos necesarios para producir alimentos, de ahí que a partir de la formación de las CAC, se propone reconstruir el tejido social para capacitar en temas sociales y productivos a los sujetos de derecho. En la experiencia de Aldo González Rojas, de la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (UNOSJO), *los objetivos del programa así redactados hacen parecer que los indígenas campesinos no saben y se les tiene que enseñar, no sólo agricultura, sino también a organizarse*,⁷⁸ estas voces muestran el descontento hacia la creación de formas externas de organización comunitaria.

⁷⁶ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 213.

⁷⁷ SECRETARÍA DE BIENESTAR, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁸ GONZÁLEZ ROJAS, Aldo, “El programa en la Sierra Juárez de Oaxaca” en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021, p. 108.

Para mayor comprensión de las definiciones aportadas y sus implicaciones, debe tenerse presente el enfoque de interculturalidad como sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

[...] consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.⁷⁹

Como propone este enfoque, a partir del reconocimiento de la coexistencia de culturas, el respeto en la toma de decisiones sobre las propias prioridades de desarrollo y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, se podría vislumbrar un enfoque que respete plenamente los conocimientos ancestrales y las formas propias de integrar procesos comunitarios.

También se estima pertinente señalar lo relativo a la naturaleza jurídica del reconocimiento de personalidad jurídica colectiva asignada a las CAC, que por otra parte coincide con un eje de lucha social y jurídica que pueblos y comunidades indígenas han emprendido por el reconocimiento constitucional de su existencia como sujetos de derecho colectivo; no como entidades de interés público que actualmente señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 2o., desde su reforma en el año 2001.

A lo largo de los últimos años se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional para considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Al respecto, debe recordarse que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas *realizó desde junio de 2019, 54 foros regionales de consulta libre, previa e informada, en diversas zonas del país y uno en Estados Unidos, con indígenas migrantes*,⁸⁰ en el que los

⁷⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, op cit., p. 15.

⁸⁰ WARNHOLTZ LOCHT, Margarita, *Sobre los foros de consulta del INPI*, Animal político, 9 de agosto de 2019, <https://www.animalpolitico.com/codices-geek/sobre-los-foros-de-consulta-del-inpi/>.

*pueblos exigen reconocimiento constitucional como sujetos de derecho público, pues sólo a través de un marco legislativo pueden acceder a un verdadero desarrollo desde su autonomía y no desde el tutelaje del Estado.*⁸¹ Estas propuestas de reforma constitucional se encuentran pendientes de dictamen en el Congreso de la Unión.

En este sentido, al reconocer el carácter de sujeto de derecho colectivo a las CAC, llama la atención que tal reconocimiento no se da a los propios pueblos y comunidades indígenas en la constitución federal; lo que, a su vez, genera otras observaciones de organizaciones sociales respecto del programa:

*[...] propone crear una organización paralela a la organización comunitaria existente, pues los participantes se deben integrar a una Comunidad de Aprendizaje Campesina, [...] los recursos del programa fortalecen esta estructura gubernamental clientelar que puede ser utilizada para los fines que el gobierno decida. En Sembrando Vida no se permite que la familia campesina se dedique a los trabajos del programa, sino que sólo uno de sus miembros es el que será responsable de las tareas. Rompe con esto una tradición de trabajo familiar campesino.*⁸²

En este contexto, retomando ideas de Álvaro Salgado Ramírez del Centro de Ayuda a Misiones Indígenas (CENAMI), en un texto titulado: *Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida*, se observa *el debilitamiento del régimen agrario, la modificación del uso, destino y disfrute comunitario del territorio, la exclusión social y la distorsión o perversión del sentido cultural que las comunidades le dan al trabajo común organizado*,⁸³ que es la base de la autonomía y libre determinación de los pueblos, por lo que el modo que se implementa la propuesta de

⁸¹ INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Reconocimiento como sujetos de derecho público, fundamental para que pueblos indígenas alcancen verdadero desarrollo desde su autonomía*, 01 de julio de 2019, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/reconocimiento-como-sujetos-de-derecho-publico-fundamental-para-que-pueblos-indigenas-alcancen-verdadero-desarrollo-desde-su-autonomia-207239>.

⁸² DE ITA, Ana, *op. cit.*, p. 20.

⁸³ SALGADO RAMÍREZ, Álvaro, “Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021, p. 62.

cultivo en comunidades que practican la agricultura itinerante, rompe con el tejido social y agrario, pues una de las lanzaderas que unen los hilos del tejido social es la siembra familiar o comunitaria desde sus prácticas culturales y formas tradicionales de organización del trabajo,⁸⁴ lo que estará destruyendo la relación que las comunidades guardan con territorios que suman 6.8 millones de habitantes.⁸⁵

Desde la perspectiva de las organizaciones campesinas e indígenas, en 2019, en el marco del Día Estatal en Defensa del Maíz Nativo de Oaxaca, se denunció el Programa Sembrando Vida, *señalando que busca dividir las tierras de uso común para sentar las bases de su futura privatización. Esto mediante la erosión del tejido social, pues las decisiones se toman sólo en los grupos de trabajo y no en las asambleas comunitarias,*⁸⁶ manifestaciones que ponen en evidencia las preocupaciones y planteamientos aquí formulados.

En este sentido, se aprecia importante plasmar otras perspectivas ante la operación del programa, como señala Heber Uc del Colectivo Xa'aybej por la Defensa del Territorio, en el texto denominado *Un programa disruptivo en el ámbito comunitario*:

Al parecer existe una apuesta de fondo en el programa Sembrando Vida de refuncionalización del poder político al interior de las comunidades. Se configuran nuevas “asambleas” sectorizadas por quienes integran el programa, por supuesto exclusivas para los beneficiarios directos, no necesariamente para los ejidatarios quienes tienen los derechos sobre las tierras. Así, estas nuevas “asambleas” adquieren poder político y de autoridad con un respaldo gubernamental que en lo cotidiano adquiere relevancia y formalidad.⁸⁷

La observación formulada, incide, como se ha expresado, en la vulneración de los derechos de libre determinación y autonomía de los

⁸⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 92.

⁸⁶ LINARES SOSA, Gabriela, “Propuestas campesinas desde la Sierra Juárez”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 126.

⁸⁷ UC, Heber, “Un programa disruptivo en el ámbito comunitario”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 175.

pueblos indígenas, al crear estructuras estatales dotadas de autoridad y poder, ajenas a la organización comunitaria propia; y como refiere también Celia Flor Díaz Pérez, integrante de la organización Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI) A.C.

[...] en las poblaciones donde está el programa las personas no tienen el control de su territorio, se tienen que apegar a los lineamientos del programa para ser “beneficiarios”, ahora es el programa quien decide quiénes participan y cómo deben de trabajar. Esto también fragmenta la organización social porque no todos, mucho menos todas, pueden participar. En la realidad campesina e indígena no hay 2.5 hectáreas de terrenos que estén ociosas. La idea de estandarizar las medidas de un terreno, como requisito para entrar al programa, es una idea que fomenta el individualismo en las comunidades, y esto se vuelve una amenaza para la colectividad.⁸⁸

Finalmente, un elemento destacado que se aprecia en cuanto a las CAC, es que están facultadas para recibir recursos discrecionalmente a criterio del Comité Técnico, lo cual podría ser señalado de opacidad o manejos arbitrarios, esto de conformidad con el rubro de apoyo económico adicional previsto en el punto 3.6.1.2 de las reglas de operación.

La organización Ethos señala en su estudio sobre el riesgo de corrupción en el programa, que luego de realizar diversas solicitudes de información ante la Plataforma Nacional de Transparencia, fue muy difícil acceder a la información sobre la forma en que se asignan los apoyos en especie de manera individual o colectiva por medio de las CAC. *Se tiene que el Comité Técnico está a cargo de la validación de estas solicitudes, sin aclarar bajo qué mecanismos y qué tipo de criterios se toman en consideración para ello.*⁸⁹

⁸⁸ DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MEXICANOS INDÍGENAS AC, “La historia es semilla la semilla es memoria, la memoria es conciencia”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 43.

⁸⁹ DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 28.

IV. CONCLUSIONES

El PSV, a cargo de la Secretaría de Bienestar es prioritario para el Gobierno de México con el propósito de construir un país con bienestar y desarrollo sostenible, principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Este programa, coincidente con la política social agrícola emprendida en México desde la década de los noventa, identifica el problema público del campo asociado a factores como la baja productividad y la falta de recursos, por ello, plantea el desafío de lograr que los campesinos de zonas rurales mejoren sus ingresos para hacer productiva la tierra, buscando generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores, reconstruir el tejido social y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

El PSV, opera mediante la transferencia directa de recursos como estrategia para abatir la pobreza; coincidiendo con políticas públicas ya implementadas de manera similar. En este caso, se otorgan apoyos económicos ordinarios integrados por \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) de los cuales, \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) se destinan como ahorro de los sujetos de derecho en una institución financiera, aspecto observado por organizaciones expertas en combate a la corrupción como un acierto, que sin embargo debe fortalecerse para garantizar que el proceso de distribución de tarjetas sea realizado directamente y evitar que el programa sea manejado con fines políticos.

En el árbol de problemas planteado en el diagnóstico del PSV, realizado por la Secretaría de Bienestar, se expone la falta de conocimientos técnicos para la producción agrícola. Por ello, se incorpora un componente en la dimensión social y técnica, basado en la contratación del personal técnico social y operativo, su función se aprecia relevante en el planteamiento y alineación de objetivos al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 y por tanto, se incluye en la matriz de indicadores de resultados como componentes A2 C3 y A3 C3, respectivamente.

Metodológicamente los planteamientos y caracterización de la problemática del programa presenta contradicciones, ya que por una parte identifica como causa del problema la falta de conocimiento técnico para hacer productiva la tierra, pero por otra parte, plantea en su introducción, que los pueblos originarios y comunidades afromexicanas

que residen en las zonas rurales albergan la mayor riqueza de recursos naturales, biodiversidad y cultura del país y han logrado preservar los recursos que posee su entorno y forma parte de su patrimonio biocultural, por lo que propone un diálogo de saberes e intercambio de conocimientos por medio de las CAC, como estructuras alternas a la dinámica social propia de las comunidades.

En cuanto a la población objetivo del programa, se considera a los sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, en este caso, el término sujeto agrario, concebido en las reglas de operación, corresponde a ejidatarios, comuneros, posesionarios, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos, por lo que se observa como una categoría amplia e incluyente, acorde a los sujetos que trabajan en el campo.

Los sujetos agrarios serán considerados sujetos de derecho una vez que cumplan con los requerimientos del programa y sean calificados así por el personal operativo. Al respecto, se encontraron evidencias durante esta investigación en las que se exponen quejas de los sujetos agrarios ante la determinación del personal operativo para ser incorporados, así como el riesgo que se observa al individualizar los territorios que se manejan de manera comunitaria con el propósito de ingresar al programa, generando estructuras paralelas a las de las comunidades; por lo que la opción que proponen comunidades y organizaciones, es que el programa se dirija a las comunidades y ejidos, no a los individuos, para fortalecer las estructuras autónomas sin que se limite o reduzca el uso de las parcelas para la agricultura.

Considerando que el programa establece criterios de priorización para las y los sujetos agrarios que sean personas integrantes de pueblos indígenas o afromexicanos, bajo una perspectiva intercultural, el reconocimiento de la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad y el convivir con respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos debe respetarse para la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas con el reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que sea motivo de discriminación.

Si bien, instituciones expertas en evaluación de política social señalan como un acierto del PSV el buscar potenciar diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales, mediante la creación de las CAC, esta operación debe analizarse con detalle al interior de comunidades integrantes de pueblos indígenas las cuales cuentan con estructuras de organización comunitaria propias, que conforme a los derechos a la autonomía y libre determinación, internacionalmente reconocidas para pueblos y comunidades indígenas, debe respetarse.

Acorde con estos derechos propios de pueblos y comunidades indígenas, se ha expuesto el contraste de los conceptos de organización comunitaria y regeneración del tejido social, planteados en el Programa, por lo que se advierte que su conceptualización es restrictiva y podría afectar estos derechos.

Se aprecia relevante reiterar aspectos de transparencia del PSV, como elemento fundamental de la política pública, por lo que, derivado de las reflexiones que diversas instituciones especializadas realizan, se debe fortalecer esta obligación, especialmente en cuanto a las CAC, objeto central del estudio, sobre las que la información reportada en los cuatro informes de gobierno no resulta uniforme, ni completa en cuanto a su integración, distribución o metas.

En atención a las reglas de operación, las CAC pueden recibir recursos adicionales a criterio del Comité Técnico del Programa, la información sobre su actuación debe ser pública, evitando riesgos de corrupción en estas estructuras.

Finalmente, acorde con ideas de los referidos expertos en políticas públicas, se reitera la importancia de contar con estructuras bien definidas; con procesos que coadyuven al cumplimiento de objetivos institucionalizados; con un flujo de información completa, incluyendo padrones de beneficiarios, recursos económicos y humanos para lograr los objetivos planteados y en el caso actual, respetando los derechos de pueblos y comunidades indígenas mediante el diseño de programas con enfoque intercultural.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ABRAMO, Laís *et al.*, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, núm. 155 (LC/PUB.2019/5-P), CEPAL, 2019.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *La orientación agroecológica de los programas de producción para el bienestar y sembrando vida*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y para la Soberanía Alimentaria, mayo 2020.
- CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 63, septiembre-diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020.
- DE ITA, Ana, “Sembrando envidia”, en *Comunidad y autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- DELALANDE, Laurie, *Riesgos de corrupción en los programas sociales. Caso del programa Sembrando Vida*, México, Ethos Innovación en Políticas Públicas, 2020.
- DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MEXICANOS INDÍGENAS A.C., “La historia es semilla la semilla es memoria, la memoria es conciencia”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- GONZÁLEZ ROJAS, Aldo, “El programa en la Sierra Juárez de Oaxaca” en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- LINARES SOSA, Gabriela, “Propuestas campesinas desde la Sierra

Juárez”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.

LORENC VALCARCE, Federico, “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 2005.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 2021.

SALAZAR REBOLLEDO, Grisel y MERINO, Mauricio, “Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. LIV, núm. 2, abril-junio, 2014.

SALGADO RAMÍREZ, Álvaro, “Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021.

UC, Heber, “Un programa disruptivo en el ámbito comunitario”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021.

2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

3. Normativa internacional

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

4. Internet

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020, publicados el 30 de marzo de 2020.

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2021, publicados el 28 de diciembre de 2020.

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas el 31 de diciembre de 2021.

ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicados el 24 de enero de 2019.

ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicado el 24 de enero de 2019, publicado el 16 de julio de 2019.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Evaluación núm. 1785 de Política Pública de “Proagro Productivo”*, Cámara de Diputados.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos del programa sembrando vida*, Dirección de Información y Comunicación Social, Comunicado núm. 11, México, 12 de julio de 2020.

-----, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral*.

INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS,

Reconocimiento como sujetos de derecho público, fundamental para que pueblos indígenas alcancen verdadero desarrollo desde su autonomía, 01 de julio de 2019.

MÉXICO NACIÓN MULTICULTURAL, *Los Pueblos Indígenas de México, 100 preguntas, ¿Qué se entiende por comunidad indígena?*, México, UNAM, 2004.

ORTEGA, Ariadna, *Sembrando Vida, recorta la intención de migrar en El Salvador y Honduras*, Expansión, 12 de enero de 2022.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *1er. Informe de Gobierno 2018-2019*, México, 1 de septiembre de 2019.

-----, *2do. informe de gobierno 2019-2020*, México, 1 de septiembre de 2020.

-----, *3er. informe de gobierno 2020-2021*, México, 1 de septiembre de 2021.

-----, *4to. informe de gobierno 2021-2022*, México, 1 de septiembre de 2022.

SECRETARÍA DE BIENESTAR, *Diagnóstico del programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020*, México, 2020.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 3. C3. *Acompañamiento social y técnico para la implementación del programa TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA*, 7 de septiembre de 2022.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Entrega oficial del Plan de Desarrollo Integral a El Salvador, Guatemala, Honduras y México por parte de la CEPAL*, Gobierno de México, 17 de septiembre de 2021.

WARNHOLTZ LOCHT, Margarita, *Sobre los foros de consulta del INPI*, Animal político, 9 de agosto de 2019.

Quórum 139 Legislativo