

ENTRE REGLAS Y REALIDADES: LA IMPLEMENTACIÓN DE *SEMBRANDO VIDA* EN EL CASO ‘RAÍCES DE MI TIERRA’ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BURÓCRATAS DE CALLE¹

Alejandra Lili Torres Jiménez*

RESUMEN

Este artículo analiza la implementación del programa federal *Sembrando Vida* en el Centro de Aprendizaje Campesino (CAC) *Raíces de mi Tierra*, ubicado en Jesús Carranza, Veracruz, a partir del enfoque teórico de la *Street-Level Bureaucracy* de Michael Lipsky. El estudio examina cómo los técnicos operativos interpretan y adaptan las reglas de operación del programa en contextos locales caracterizados por desigualdad, rezago institucional y dinámicas comunitarias complejas.

Mediante un diseño cualitativo sustentado en entrevistas semiestructuradas y análisis documental, se identifican patrones de discrecionalidad, mediación comunitaria y toma de decisiones que inciden en los resultados del programa. Asimismo, se realiza un análisis comparativo con experiencias similares en América Latina, destacando tensiones recurrentes en la implementación territorial de políticas sociales.

Los hallazgos evidencian que los técnicos no solo ejecutan los lineamientos institucionales, sino que también generan valor público, fortaleciendo la legitimidad y la gobernanza local.

¹ Este artículo pertenece al dossier: “Implementación de políticas públicas, debate contemporáneo Public Policy Implementation: A Contemporary Debate”, Editor invitado José Daniel Sousa Oliva.

* Estudiante en la Universidad Veracruzana del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales LGAC 1. Tecnologías y economías sociales en lo glocal. ORCID: 0009-0001-0772-8411
Correo Electrónico: alilitrrs@gmail.com

Palabras claves: *Sembrando Vida*, implementación de políticas públicas, burócratas de calle, discrecionalidad, valor público.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the federal program *Sembrando Vida* at the *Raíces de mi Tierra* Rural Learning Center in Jesús Carranza, Veracruz, from the perspective of street-level bureaucrats. The study examines how technical field staff interpret and adapt the program operation rules within local contexts marked by inequality, limited institutional capacity, and complex community relations. Through a qualitative design based on semi-structured interviews and document analysis, patterns of discretion, community mediation, and decision-making are identified as key factors shaping program outcomes. A comparative analysis with similar experiences in Latin America is also included, highlighting common tensions in the territorial implementation of social policies. The findings show that the technicians not only reproduce institutional guidelines but also generate public value, contributing to legitimacy and local governance.

Keywords: *Sembrando Vida*, public policy implementation, street-level bureaucrats, discretion, public value.

INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas públicas constituye uno de los momentos más determinantes del ciclo de políticas, pues es en este nivel donde las decisiones gubernamentales se transforman o no en resultados tangibles para la ciudadanía. Como es el caso de los programas sociales orientados al desarrollo rural, la distancia entre diseño normativo y práctica cotidiana se amplía debido a estructuras institucionales débiles, desigualdades territoriales y dinámicas comunitarias complejas (Grindle, 2009; Pires, 2019). En México, dichas tensiones se vuelven especialmente visibles en el programa *Sembrando Vida*, una de las iniciativas sociales más importantes del actual gobierno federal, implementada desde 2019 con el objetivo de promover la autosuficiencia alimentaria, la reforestación productiva y el fortalecimiento comunitario.

Sin embargo, los resultados del programa varían significativamente entre regiones, lo que evidencia la importancia de analizar los factores que afectan su operación territorial. Una de las aproximaciones más robustas para comprender estas variaciones es la teoría de los burócratas de nivel de calle (Lipsky, 1980), que destaca el papel de los operadores locales en la traducción de las reglas de operación en prácticas concretas. Estos actores —técnicos productivos, sociales

y territoriales— se convierten en mediadores entre el Estado y los beneficiarios, adaptando la política a contextos con limitaciones institucionales, conflictos locales, escasez de insumos o expectativas divergentes (Brodkin, 2011; Lotta, 2022).

En este escenario, analizar cómo los burócratas de calle interpretan, negocian y ejecutan el programa en el territorio resulta fundamental para comprender los logros, tensiones y áreas de mejora de *Sembrando Vida*. Además, la evidencia latinoamericana muestra que las dinámicas locales de implementación presentan patrones comunes en programas con características similares, como *Bolsa Familia* en Brasil o *Juntos en Perú*, en los cuales la discrecionalidad, la mediación cotidiana y la capacidad institucional condicionan la efectividad de la política pública (Sugiyama, 2011; Bebbington & McCourt, 2007).

Este artículo busca responder la pregunta: ¿Cómo influyen los burócratas de calle en la implementación del programa *Sembrando Vida* en el CAC “Raíces de mi Tierra”, y de qué manera sus prácticas generan tensiones y valor público en el territorio?

Para ello se realizó un estudio cualitativo en el municipio de Jesús Carranza, Veracruz, donde opera el CAC “Raíces de mi Tierra”. El análisis combina entrevistas semiestructuradas, revisión documental y análisis comparativo con otros programas latinoamericanos, integrando además el enfoque de valor público (Moore, 1995) para evaluar cómo las acciones de los operadores pueden fortalecer o debilitar la legitimidad institucional.

A partir de ello, se sostiene que la implementación de *Sembrando Vida* no puede comprenderse únicamente desde las reglas formales, sino desde la interacción cotidiana entre operadores y beneficiarios, donde emergen procesos de negociación, discrecionalidad y construcción de legitimidad estatal.

MARCO TEÓRICO

Implementación de políticas públicas: entre el diseño y la evaluación

El estudio de la implementación de políticas públicas constituye un campo de análisis que ha evolucionado significativamente desde los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1973). Estos autores mostraron que la distancia entre el diseño de una política y sus resultados se explica por la interacción de múltiples actores, recursos limitados y contextos cambiantes, lo cual impide entender la implementación como un proceso lineal. Desde entonces, la literatura ha enfatizado que la fase de ejecución no puede reducirse a la mera aplicación de lineamientos normativos, sino que implica procesos de interpretación, negociación y adaptación (Hill & Hupe, 2014; O’Toole, 2017).

En América Latina, diversos estudios han evidenciado que la debilidad institucional, la fragmentación de las capacidades estatales y las dinámicas

clientelares limitan la implementación efectiva de programas sociales (Oszlak & O'Donnell, 1981; Grindle, 2009). Investigaciones sobre programas como *Bolsa Familia* en Brasil o *Juntos en Perú* han mostrado cómo la variabilidad en las capacidades municipales o comunitarias afecta la calidad de los resultados, generando desigualdad territorial en su aplicación (Bebbington & McCourt, 2007; Sugiyama, 2011). En el caso mexicano, las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021, 2022) han subrayado deficiencias tanto en el diseño como en los procesos operativos de *Sembrando Vida*, destacando la ausencia de indicadores robustos, la falta de articulación entre componentes y la ambigüedad en la definición de roles técnicos. Estos hallazgos permiten reconocer que la implementación no depende únicamente del diseño formal, sino de cómo este es reinterpretado en territorio.

La teoría de los burócratas de nivel de calle

la teoría de los burócratas de nivel de calle desarrollada por Michael Lipsky (1980) ha sido fundamental para comprender cómo los funcionarios de primera línea —maestros, policías, trabajadores sociales, técnicos rurales— no solo aplican normas, sino que en la práctica co-construyen la política pública. La discrecionalidad operativa, derivada de la ambigüedad normativa, la sobrecarga de funciones y los recursos limitados, se convierte en un rasgo estructural de su labor cotidiana. Así, las decisiones que toman los burócratas de calle, aunque aparentemente individuales, tienen un impacto colectivo en la manera en que la política se implementa y percibe (Weatherly & Lipsky, 1977).

Estudios recientes han ampliado esta perspectiva al analizar contextos latinoamericanos, donde los operadores locales actúan como mediadores entre las reglas estatales y las dinámicas comunitarias. Lotta (2022) y Pires (2019), por ejemplo, documentan cómo los implementadores desarrollan rutinas y mecanismos de interpretación que, lejos de ser anomalías, constituyen formas de dar viabilidad a programas en territorios complejos. En México, investigaciones sobre programas como *PROCAMPO* o *Prospera* han demostrado que los técnicos de campo y gestores comunitarios reconfiguran las reglas para ajustarlas a contextos de pobreza, desigualdad o conflictos locales (Rojas, 2017; Sierra y Arredondo, 2017). De manera similar, estudios emergentes sobre *Sembrando Vida* muestran que los técnicos productivos, sociales y territoriales cumplen funciones que rebasan las establecidas en las reglas de operación, asumiendo tareas de mediación, acompañamiento social, gestión de insumos y resolución de conflictos (Morales y Zepeda, 2022).

Desde esta perspectiva, los burócratas de calle no son simples ejecutores, sino actores estratégicos que transforman el diseño normativo en prácticas

situadas. Esta capacidad de reinterpretación genera tensiones: por un lado, permite la adaptabilidad de la política; por otro, introduce riesgos de discrecionalidad excesiva, desigualdad territorial o distorsión de objetivos (Brodkin, 2011).

Comparación con experiencias latinoamericanas

Los resultados obtenidos en el caso del programa *Sembrando Vida* presentan patrones coincidentes con la implementación de otros programas rurales latinoamericanos que dependen fuertemente de los operadores locales. En Brasil, estudios sobre *Bolsa Familia* han demostrado que la efectividad del programa varía territorialmente en función de las capacidades municipales y del margen de actuación de técnicos y gestores locales, quienes adaptan procedimientos para responder a contextos comunitarios diversos (Lotta, 2022; Sugiyama, 2011). De manera similar, investigaciones en Perú sobre el programa *Juntos* evidencian que los facilitadores territoriales ejercen funciones que exceden su rol técnico, convirtiéndose en mediadores entre el Estado y las familias rurales (Bebbington & McCourt, 2007).

En el caso de México, la experiencia de programas anteriores como *PRO-CAMPO* o *Prospera* demuestran que la implementación dependió en gran medida de la capacidad de los operadores de campo para reinterpretar normativas rígidas en escenarios caracterizados por desigualdad, rezago institucional y disputas locales (Rojas, 2017; Sierra y Arredondo, 2017). *Sembrando Vida* reproduce esta tendencia, al observarse que los resultados productivos, ambientales y sociales dependen de la discrecionalidad, habilidades interpersonales y recursos disponibles para los técnicos productivos y sociales.

Esta comparación permite situar el caso mexicano dentro de una tendencia regional más amplia: en América Latina, los burócratas de calle operan en sistemas institucionales donde la ambigüedad normativa y la escasez de recursos convierten la implementación en un proceso altamente político, adaptativo y relacional, más que en la ejecución mecánica de reglas (Pires, 2019).

Patrón regional común

Los programas sociales territoriales en América Latina comparten tres elementos:

1. Alta discrecionalidad operativa debido a contextos institucionales débiles.
2. Dependencia de capacidades individuales de los burócratas de calle.
3. Amplio margen para adaptar reglas, generando variabilidad territorial.

En este contexto, los técnicos de Sembrando Vida se insertan en la misma lógica: son mediadores, intérpretes y, muchas veces, los principales productores de la política en territorio.

Capacidades institucionales, legitimidad y valor público

La efectividad de la implementación también depende de las capacidades institucionales con las que cuentan los programas. Estas no se limitan a recursos financieros o materiales, sino que incluyen capacidades técnicas, organizativas y normativas que permiten garantizar continuidad, coordinación y legitimidad en la acción estatal (Grindle, 2009; Honig, 2018). En ausencia de dichas capacidades, la implementación depende en gran medida de la iniciativa individual de los burócratas de calle, lo que aumenta la variabilidad y la incertidumbre de los resultados.

El concepto de valor público, propuesto por Moore (1995), complementa esta discusión al plantear que las políticas deben evaluarse no solo en términos de eficiencia, sino también de su capacidad de generar beneficios legítimos y sostenibles para la ciudadanía. Desde esta óptica, los burócratas de calle son fundamentales en la creación de valor público, en tanto su interacción con los beneficiarios permite ajustar la política a las realidades locales. Sin embargo, para que este potencial se concrete, es necesario que existan marcos institucionales claros, mecanismos de rendición de cuentas y espacios de aprendizaje organizacional (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

En programas rurales como *Sembrando Vida*, donde convergen dinámicas productivas, sociales y ambientales, la generación de valor público depende en gran medida de la capacidad de los técnicos productivos, sociales y territoriales para articular los lineamientos normativos con los saberes campesinos y las condiciones locales. Este cruce entre política pública y territorio confirma la importancia de comprender la implementación como un proceso adaptativo, donde el rol de los burócratas de calle es central para explicar tanto los avances como las limitaciones de la política. En el caso de *Sembrando Vida*, estos elementos permiten comprender cómo la política pública adquiere forma en el territorio, cómo se construye o erosiona la legitimidad del Estado, y cómo el desempeño de los técnicos influye en la generación de valor público, aspecto que será retomado y ampliado en la sección de resultados.

ENFOQUE METODOLÓGICO

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, apropiado para comprender procesos de implementación en contextos complejos donde las dinámicas sociales, las percepciones y las prácticas cotidianas juegan un papel determinante (Flick, 2018). Este enfoque permite acceder a significados, experiencias y racionalidades de los actores involucrados, elementos fundamentales para analizar el comportamiento de los burócratas de nivel de calle en la operación de Sembrando Vida.

Diseño de investigación y justificación del caso

Se empleó un estudio de caso (Yin, 2018) centrado en el CAC “Raíces de mi Tierra”, ubicado en el municipio de Jesús Carranza, Veracruz. El caso fue seleccionado por presentar condiciones organizativas, productivas y comunitarias particulares que permiten observar el comportamiento de los técnicos frente a recursos limitados, tensiones territoriales y adaptaciones informales de la política.

Figura 1.
Municipio de Jesús Carranza



El estudio se desarrolló en el CAC “Raíces de mi Tierra”, ubicado en el municipio de Jesús Carranza, en la región sur del estado de Veracruz, México (ver Figura 1). Con una población aproximada de 28,524 habitantes, el territorio se caracteriza por una vocación agropecuaria inmersa en un contexto de profunda vulnerabilidad estructural. De acuerdo con las mediciones más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social (CONEVAL, 2021), el municipio exhibe un grado de rezago social alto, situándose como una zona de atención prioritaria. Las cifras revelan que el 67.4% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que un 23.9% vive en pobreza extrema, superando significativamente la media estatal. Esta precariedad se materializa en la falta de infraestructura y acceso a derechos: el 83.1% de los habitantes carece de acceso a la seguridad social y un 56.2% presenta carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda como: agua, drenaje y electricidad (CONEVAL, 2022).

La zona forma parte de la región del Istmo veracruzano, con condiciones de clima cálido húmedo y alta pluviosidad, lo que la hace propicia para cultivos tropicales y prácticas de reforestación.

El CAC “Raíces de mi tierra” del programa *Sembrando Vida* funge como espacio de capacitación, acompañamiento técnico y social, así como de la articulación comunitaria dentro del programa *Sembrando Vida*. Su relevancia radica en que concentra la interacción cotidiana entre técnicos y beneficiarios, permitiendo observar cómo se traducen los lineamientos del programa en prácticas concretas de siembra, organización social y manejo ambiental. La elección de este caso responde a criterios de pertinencia metodológica, dado que el escenario de alta marginación condiciona la operatividad del programa. Este contexto resulta idóneo para analizar la dinámica entre los actores locales y el diseño institucional, así como para examinar las tensiones emergentes entre los objetivos productivos, sociales y ambientales.

Muestra, participantes y estrategias de saturación

Se realizaron un total de 14 entrevistas semiestructuradas a tres técnicos: productivo, social y territorial adscritos al CAC Raíces de mi Tierra, ocho a beneficiarios con participación en el programa *Sembrando Vida* y tres actores locales vinculados a la operación del programa. La selección obedeció a un muestreo intencional orientado a contar con informantes con experiencia directa en diferentes etapas del proceso de implementación del programa (Patton, 2015).

El criterio de cierre del trabajo de campo se basó en el principio de saturación teórica, entendida como el punto en el cual la incorporación de nuevos entrevistados ya no aportaba categorías analíticas novedosas (Glaser & Strauss, 2009; Saldaña, 2016). La saturación se alcanzó después de la entrevista número doce, aunque se realizaron dos adicionales para confirmar la estabilidad de las categorías emergentes.

Técnicas, instrumentos y triangulación de datos

a) *Entrevista semiestructurada*

El principal instrumento utilizado fue la entrevista semiestructurada (ver Anexo 1). Las entrevistas abordaron cuatro dimensiones centrales: (1) condiciones de trabajo y carga de funciones; (2) interpretación y adaptación de los lineamientos normativos; (3) relaciones con la comunidad y construcción de confianza; y (4) percepción sobre los resultados y sostenibilidad del programa.

b) *Observación y notas de campo*

Se realizaron visitas al CAC, donde se observaron reuniones, recorridos productivos y dinámicas de interacción entre técnicos y beneficiarios. Se elaboraron notas de campo para complementar y contrastar la información obtenida en entrevistas.

c) *Análisis documental*

Se revisaron: Reglas de Operación del programa *Sembrando Vida* (2019-2024), Informes institucionales, Evaluaciones del CONEVAL y material técnico y comunicacional del programa *Sembrando Vida*.

Triangulación de información y fortalecimiento de la validez empírica

Para garantizar la validez empírica del estudio se aplicó un procedimiento sistemático de triangulación metodológica, en tres niveles:

- a) *Triangulación de fuentes.* Se contrastaron las entrevistas con: documentos oficiales (Reglas de operación 2019-2024), evaluaciones externas (CONEVAL 2021, 2022), publicaciones en redes sociales sobre avance y quejas operativas, lo que permitió identificar coincidencias y divergencias entre el discurso oficial, práctica institucional y percepción ciudadana.
- b) *Triangulación teórica.* Las interpretaciones empíricas se contrastaron con los marcos de Lipsky (1980), Pressman y Wildavsky (1973) y el enfoque de valor público (Moore, 1995), asegurando coherencia conceptual y evitando conclusiones inductivas sin sustento analítico.
- c) *Triangulación entre investigadores:* Se trabajó con revisión cruzada de categorías y codificaciones para reducir sesgos individuales y fortalecer la consistencia interpretativa, siguiendo recomendaciones de Saldaña (2016).

Procedimiento de análisis

El material empírico recolectado fue sometido a un análisis de contenido temático (Braun & Clarke, 2006), siguiendo una lógica híbrida: deductiva para las categorías preestablecidas por el marco teórico, e inductiva para los hallazgos emergentes del trabajo de campo. El proceso se estructuró en tres fases secuenciales para garantizar el rigor metodológico:

1. *Sistematización y transcripción*: Las entrevistas fueron grabadas digitalmente y transcritas verbatim (palabra por palabra) para preservar la fidelidad del discurso. Posteriormente, se realizó una lectura flotante de la totalidad del corpus documental y las notas de campo para obtener una visión holística de los datos antes de la fragmentación (Flick, 2018).
2. *Codificación (abierta y axial)*: Se utilizó el método de comparación constante. El primer ciclo (codificación deductiva), se clasificaron los fragmentos discursivos dentro de las cuatro dimensiones estructurales definidas *a priori*: (1) condiciones de trabajo y carga de funciones; (2) interpretación y adaptación de los lineamientos normativos; (3) relaciones con la comunidad y construcción de confianza; y (4) percepción sobre los resultados y sostenibilidad del programa. En un segundo ciclo (codificación inductiva), se identificaron subcategorías emergentes que no estaban completadas en el diseño original, tales como “tensiones por tiempo de entrega” o “estrategias informales de mediación” (Saldaña, 2016).
3. *Triangulación e interpretación*: Finalmente, se procedió a la triangulación de datos (Denzin, 2017), contrastando las narrativas de los técnicos con lo estipulado en las reglas de operación (análisis documental) y lo observado en los CAC (diarios de campo). Este cruce de información permitió identificar no solo las convergencias, sino también las discrepancias entre el discurso oficial (lo narrado) y la práctica cotidiana (lo vivido), base argumentativa central de este estudio (ver Anexo 2): Matriz de categorización analítica.

Final del formulario.

RESULTADOS

Los hallazgos muestran que la implementación del programa presenta desajustes entre las ROP y la práctica cotidiana. Las entrevistas muestran que los técnicos ejercen un margen significativo de discrecionalidad al adaptar

los lineamientos oficiales a las condiciones locales. Un técnico productivo señaló: “No siempre seguimos las ROP o las indicaciones de nuestros jefes territoriales; como fue el problema con los insumos entregados y la falta de seguimiento oportuno, lo que refuerza la percepción de que la ejecución no siempre corresponde lo planeado.

Se identificó una brecha entre la normativa y las prácticas comunitarias. Mientras el diseño promueve sistemas agroforestales homogéneos, los campesinos adaptan las prácticas según disponibilidad de recursos y experiencia previa. Cita textual (entrevista a técnico productivo): “Nos dicen que se siembren ciertas plantas, pero a veces no se dan en la tierra de aquí. Entonces los productores siembran lo que les indicamos, aunque esas plantas luego no se logren o se sequen”.

Por otro lado, si esperamos a la logística de la Secretaría, se nos pasa la temporada de lluvias. En el papel, yo debo reportar la planta oficial, pero en la parcela, la realidad es otra. Yo les dije a mis sembradores: No esperen el camión. Recolecten semilla de monte, de lo que hay aquí, y llenen la bolsa. Luego en la plataforma lo justificamos como ‘replante’. Si sigo el manual al pie de la letra, aquí no prende nada. A veces el sistema pide coordenadas de árboles que ni existen todavía para cerrar la meta del mes.

Y cuando nos llegan plantas estas no están listas, o que no son de la zona y por eso se secan o no se llegan a desarrollar. Esto genera desconfianza de los campesinos hacia el programa.” Los técnicos expresan que los resultados alcanzados “no son reconocidos por los niveles de decisión”, lo que mina la legitimidad institucional.

La falta de insumos de calidad y la llegada tardía de plantas desde viveros centrales como SEDENA afectaron el desarrollo de las plantaciones en parcelas. Estas deficiencias fueron reconocidas por técnicos y beneficiarios, coincidiendo con lo señalado en la Evaluación de Procesos de CONEVAL (2022).

Este resultado coincide con Lipsky (1980), quien subraya que los burócratas de calle transforman la política al decidir cómo y cuándo aplicar las reglas. En este sentido, la discrecionalidad no implica incumplimiento, sino una mediación entre las demandas institucionales y las realidades rurales (Pires, 2019).

Los técnicos desempeñan múltiples roles: asesores productivos, mediadores comunitarios y gestores de conflictos. Las entrevistas revelan que la sobrecarga de funciones y la falta de recursos incrementan su discrecionalidad en campo, coincidiendo con lo que expresan públicamente: “somos técnicos, psicólogos y gestores al mismo tiempo”. Esto confirma la centralidad de los burócratas de calle en la configuración de los resultados del programa.

Los técnicos productivos y sociales reportaron desempeñar tareas que exceden su rol formal, incluyendo gestiones administrativas hasta altas horas de la noche, resolución de conflictos comunitarios y apoyo logístico en viveros. Esta sobrecarga conduce a una aplicación selectiva de lineamientos normativos.

Además de capacitar a los sembradores, ser chofer, tengo que hacer reportes, ayudar en la entrega de plantas y hasta mediar cuando hay pleitos. No siempre alcanza el tiempo para todo lo que piden desde arriba, excediendo el horario laboral. Por ejemplo, la semana pasada tuve que mediar un pleito porque dos familias se pelearon por el ahorro del CAC. Perdí tres horas ahí. Llego a mi casa a las 8 de la noche y todavía tengo que subir las evidencias a la plataforma porque si no está la foto georreferenciada, el territorial nos llama la atención. Nos piden trabajo de escritorio con botas de campo, y a veces hay que poner de nuestra bolsa para la gasolina porque los viáticos no bajan.

La presión de arriba es fuerte. Nos piden metas cumplidas en el tablero de control para la conferencia matutina. Yo sé que los técnicos no tienen internet en la sierra, pero mi trabajo es que los números cuadren. Les exijo las fotos y los reportes, aunque sé que a veces tienen que inventar un poco para cumplir con los tiempos. Es una cadena: a mí me aprietan de México, y yo aprieto a los técnicos.

Existe una percepción ambivalente: por un lado, el programa es reconocido por generar oportunidades de capacitación y acompañamiento; por otro, se cuestiona la falta de continuidad de apoyos y la invisibilización de logros ante instancias superiores.

Los CAC han contribuido a procesos de aprendizaje y organización en algunas comunidades. Sin embargo, la evidencia también revela heterogeneidad en los resultados: mientras en ciertas localidades se destacan avances en diversas parcelas y diversificación productiva, en otras se percibe apatía o limitada participación. Esto sugiere que los impactos dependen de factores contextuales, como la cohesión social preexistente y el liderazgo comunitario.

En la dimensión de valor público, los hallazgos muestran que el programa *Sembrando Vida* es percibido como un mecanismo que fortalece la legitimidad del Estado en el ámbito rural, aunque con ciertos matices.

¿Qué opina del gobierno y del programa después de estos años?

Sembrador: La verdad, el apoyo (\$6,450) es una bendición, antes nadie nos volteaba a ver. El Presidente cumplió con el dinero. Pero a veces nos sentimos regañados. Si no vamos a la faena o reuniones en la CAC nos amenazan con

darnos de baja en el programa. Confiamos en los técnicos porque a veces caminan con nosotros, no lo hacen siempre. Pero a los «jefes» que vienen en camioneta de aire acondicionado a tomarse la foto, a esos no les creemos mucho. El programa es bueno por el dinero, pero lo que va a quedar son los frutales que logremos salvar nosotros.

La mayoría de los técnicos entrevistados y sembradores en los comentarios identificados reconocen que el programa ha generado una mayor visibilidad del gobierno federal en zonas rurales, lo que incrementa la percepción de presencia institucional.

Sin embargo, algunos participantes expresaron dudas sobre la continuidad del apoyo, lo cual limita la consolidación de una legitimidad más sólida.

En cuanto a la confianza en el programa, se observa una tendencia positiva: los beneficiarios señalan que, a diferencia de otras intervenciones pasadas, *Sembrando Vida* mantiene cierta regularidad en los pagos y una cercanía operativa a través de los técnicos sociales y productivos. Esta situación ha creado una percepción de mayor estabilidad y seriedad institucional, aunque también emergen críticas vinculadas a retrasos ocasionales en los depósitos lo cual genera tensiones en la credibilidad del programa.

Respecto a los beneficios concretos percibidos, los actores locales destacan la mejora en ingresos familiares y la posibilidad de diversificación productiva mediante la siembra de árboles frutales y maderables, que son vistos como un capital de largo plazo. Asimismo, se reporta un efecto social positivo al promover la cohesión comunitaria en el CAC *Raíces de mi tierra*. No obstante, los beneficiarios advierten que el impacto económico aún es limitado y que los beneficios ambientales, como la recuperación de suelos o la reforestación, son percibidos de manera incipiente por la comunidad.

El enfoque de valor público propuesto por Moore (1995) plantea que las políticas públicas deben generar beneficios socialmente apreciados, sustentarse en legitimidad institucional y ser operacionalmente viables. Desde esta perspectiva, *Sembrando Vida* no solo debe producir resultados productivos o ambientales, sino también fortalecer la confianza comunitaria en la presencia estatal.

Los hallazgos empíricos muestran que los técnicos de campo se convierten en los principales generadores de valor público, al ser el rostro visible del programa y quienes articulan expectativas comunitarias con lineamientos institucionales. Este fenómeno coincide con Bryson, Crosby y Bloomberg (2017), quienes señalan que el valor público se construye “en la relación entre ciudadanía, funcionarios y resultados percibidos”.

No obstante, la legitimidad generada es condicionada y frágil. Si bien los beneficiarios reconocen mejoras como ingresos estables y acompañamiento técnico regular, la falta de insumos oportunos, las cargas de trabajo excesivas y la limitada interacción con niveles superiores de gobierno reducen la percepción de consistencia institucional. Este patrón ha sido documentado también en programas rurales de Perú y Brasil, donde la legitimidad estatal depende menos del diseño normativo que de la capacidad del operador local para sostener relaciones de confianza en contextos de alta informalidad y escasez (Grindle, 2010; Lotta, 2022). La creación de valor público en *Sembrando Vida* no se origina exclusivamente en las reglas de operación (ROP), sino en prácticas cotidianas de mediación, gestión y negociación que redefinen la política en territorio.

Los resultados de esta dimensión reflejan que el programa contribuye a generar valor público en términos de confianza y legitimidad, pero enfrenta desafíos para consolidar sus beneficios a largo plazo, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad económica y ecológica de las parcelas.

Los CAC han impulsado procesos de organización comunitaria, capacitación y diversificación productiva. Beneficiarios reconocen beneficios como: mejora de ingresos, acceso a capacitación técnica, introducción de especies frutales y maderables con potencial de largo plazo.

Sin embargo, los resultados muestran heterogeneidad significativa:

Algunos grupos presentan avances claros, diversificación de parcelas y cohesión social. Otros muestran apatía, tensiones internas o baja participación.

Factores como liderazgo comunitario, cohesión social preexistente, experiencias agrícolas previas y relaciones con técnicos explican esta variabilidad.

La sostenibilidad es uno de los puntos más críticos. Se identificó una brecha entre la normativa y las prácticas comunitarias. Mientras el diseño promueve sistemas agroforestales homogéneos, los campesinos adaptan las prácticas según disponibilidad de recursos y experiencia previa.

Nos dicen que pongamos ciertas plantas, pero a veces no se dan en la tierra de aquí. Entonces seguimos sembrando lo que conocemos, aunque no esté en la lista.

Y aunque se reporta la incorporación de prácticas agroecológicas (uso de abonos orgánicos, siembra de especies nativas), los técnicos coinciden en señalar alta mortalidad de plantas y falta de seguimiento técnico, lo cual se

refleja en múltiples publicaciones en redes sociales que muestran imágenes de parcelas con pérdidas significativas. Esta dimensión evidencia que el componente ambiental enfrenta desafíos estructurales que ponen en duda la permanencia del programa a largo plazo (ver Tabla 1. Matriz de dimensiones y hallazgos).

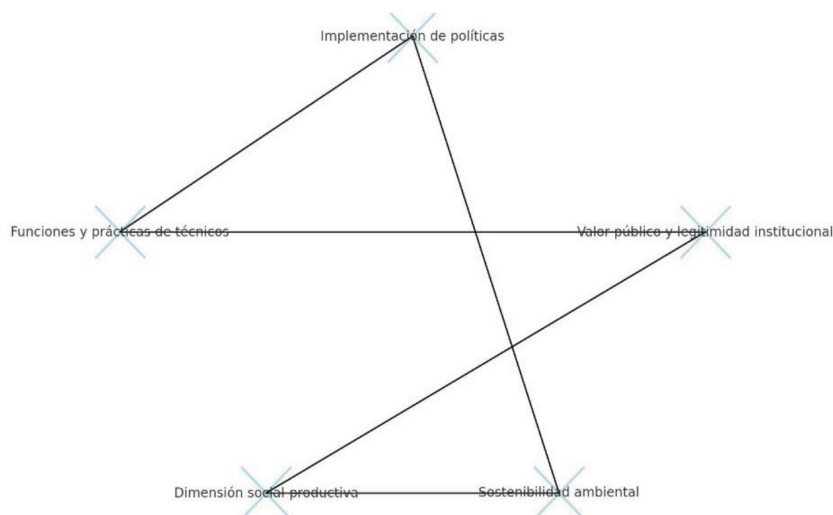
Tabla 1.
Matriz de dimensiones y hallazgos

Dimensión	Hallazgos
Implementación de políticas	Se identificaron brechas entre el diseño formal del programa y adaptación local; discrecionalidad técnica como mecanismo de resolución.
Funciones y prácticas de los técnicos (burócratas de calle)	Los técnicos sociales, productivos y territoriales asumieron un rol híbrido, combinando acompañamiento comunitario con gestión administrativa, mediación comunitaria; tensiones derivadas de sobrecarga laboral y falta de claridad en lineamientos.
Valor público y legitimidad institucional	Los beneficiarios perciben que el programa aporta valor en términos de apoyo económico y productivo, pero cuestionan la legitimidad institucional debido a la coordinación en los retrasos en insumos y percepciones de clientelismo.
Dimensión social-productiva	El programa fortaleció la organización comunitaria en algunos casos, aunque se observaron tensiones por desigualdad en el acceso a recursos. La producción ha sido variable según las capacidades técnicas y sociales de cada comunidad.
Sostenibilidad ambiental	Aunque se promueve la agroforestería y prácticas sostenibles, los resultados son heterogéneos vs realidades diversas; mortalidad de plantas y seguimiento desigual.

Las tensiones detectadas en la implementación del programa *Sembrando Vida* son:

1. *Diseño vs implementación*: reglas rígidas frente a contextos heterogéneos.
2. *Expectativas institucionales vs. Capacidades técnicas*: demandas superiores contrastan con recursos y formación limitada por parte de los técnicos.
3. *Legitimidad institucional vs. percepción comunitaria*: logros visibles para autoridades, pero en algunos casos invisibles para beneficiarios.
4. *Productividad vs sostenibilidad*: presión por resultados inmediatos en parcelas frente a procesos largos de reforestación y conservación.
5. *Homogeneidad del programa vs. heterogeneidad comunitaria*: aplicación uniforme de lineamientos frente a realidades sociales dispares.

Figura 2.
Mapa de tensiones en la implementación del programa *Sembrando Vida*



Los resultados muestran que la efectividad del programa depende menos del diseño formal y más de la capacidad de los burócratas de calle para traducir, mediar y adaptar los lineamientos en un contexto rural complejo.

- La creación de valor público y legitimidad institucional emergen de interacciones cotidianas, no de directrices centrales.
- La sostenibilidad productiva y ambiental continúa siendo un desafío estructural que requiere mejores insumos, fortalecimiento técnico y estrategias diferenciadas por la comunidad.

DISCUSIÓN

Los hallazgos del estudio confirman que la implementación de *Sembrando Vida* en el CAC “Raíces de mi Tierra” reproduce patrones ampliamente documentados en la literatura sobre políticas públicas en contextos rurales y sobre el papel de los burócratas de nivel de calle. A la luz del marco teórico, las tensiones identificadas permiten explicar las variaciones en los resultados del programa y los factores que median la producción de valor público en territorio.

En primer lugar, se confirma la tesis clásica de Lipsky (1980), según la cual los operadores de primera línea no aplican la política como está escrita, sino como puede implementarse dadas las condiciones locales. La discrecionalidad identificada en los técnicos de *Sembrando Vida* —quienes seleccionan

prioridades, ajustan lineamientos y negocian con beneficiarios— se alinea con lo observado en Brasil (Lotta, 2019), Perú (Bebbington & McCourt, 2007) y México en programas anteriores como Prospera (Sierra y Arredondo, 2017). Esta comparación latinoamericana muestra que la adaptación local no es una anomalía, sino un mecanismo recurrente de gobernanza en programas territoriales.

En segundo lugar, los resultados revelan que la capacidad institucional real del programa no reside en las reglas formales, sino en las habilidades socio-técnicas de los operadores. Las cargas de trabajo excesivas, la multiplicidad de funciones y la presión por cumplir metas administrativas reproducen lo documentado por Pressman y Wildavsky (1973): cuanto mayor es la complejidad del proceso de implementación, menor es la probabilidad de que los objetivos originales se cumplan en su totalidad. En *Sembrando Vida*, la ejecución en campo depende de la capacidad del técnico para equilibrar demandas productivas, comunitarias y administrativas, lo que genera variaciones significativas entre localidades.

En tercer lugar, la discusión del valor público muestra que el programa genera legitimidad institucional en la medida en que ofrece beneficios tangibles y presencia estatal sostenida en lo local, lo cual coincide con Moore (1995) y Bryson, Crosby y Bloomberg (2017). Sin embargo, la legitimidad es frágil: se fortalece cuando los técnicos actúan como mediadores competentes, pero se erosiona ante problemas estructurales como insumos tardíos, viveros deficientes, retrasos en depósitos o escasa coordinación entre niveles gubernamentales. Esto es similar a lo observado en intervenciones rurales en Perú y Brasil, donde la legitimidad estatal se construye en la microgestión cotidiana más que en diseños centralizados (Grindle, 2010).

Finalmente, la sostenibilidad ambiental aparece como uno de los principales desafíos. La mortalidad de plantas, la falta de especies adaptadas y la presión por cumplir metas cuantitativas generan contradicciones entre los objetivos de reforestación y las dinámicas locales. Ello refuerza discusiones previas sobre la dificultad de implementar modelos homogéneos en territorios ecológicamente diversos (Altieri y Toledo, 2011).

En conjunto, los resultados evidencian que *Sembrando Vida* opera en un entorno donde convergen tensiones institucionales, territoriales y sociales. Su efectividad depende directamente de la capacidad de los burócratas de calle para traducir objetivos normativos en prácticas viables, así como de la fortaleza de la relación entre Estado y comunidad.

CONCLUSIONES

El análisis del caso Raíces de mi Tierra permite arribar a las siguientes conclusiones principales:

1. *La implementación del programa depende más de los técnicos que de las reglas formales.* Los burócratas de calle ajustan lineamientos, priorizan actividades y median conflictos, convirtiéndose en agentes centrales en la configuración de los resultados. Esto confirma los planteamientos de Lipsky (1980) y la literatura latinoamericana sobre implementación territorial.
2. *La discrecionalidad observada no es un fallo institucional, sino un mecanismo adaptativo.* La flexibilidad de los técnicos resulta indispensable para enfrentar condiciones rurales heterogéneas y limitaciones estructurales del programa, incluyendo deficiencias en insumos, falta de capacidad técnica de viveros centrales y presiones administrativas.
3. *El programa genera valor público, pero su legitimidad institucional es frágil.* La presencia constante de los técnicos ha fortalecido la confianza local y la percepción de cercanía estatal. Sin embargo, retrasos operativos, carencias logísticas y rotación de personal limitan la consolidación de una legitimidad estable, en concordancia con estudios de gobernanza rural en América Latina (Grindle, 2010; Lotta, 2022).
4. Los resultados socio-productivos son heterogéneos y dependen de factores comunitarios. La cohesión social, la experiencia agrícola previa y el liderazgo local son determinantes clave. En comunidades con menor organización, los avances son más lentos y la apropiación del programa es limitada.
5. *La sostenibilidad ambiental es el reto principal del programa.* Si bien existen avances en prácticas agroecológicas, la alta mortalidad de plantas y la entrega de especies no adaptadas sugieren que el componente ambiental requiere ajustes estructurales, mayor asistencia técnica especializada y coordinación con viveros locales.
6. *El diseño centralizado del programa contrasta con la diversidad territorial.* La aplicación homogénea de lineamientos en contextos diversos genera tensiones entre objetivos institucionales y posibilidades reales de implementación. Se requiere un mayor enfoque territorial y mecanismos flexibles que reconozcan la diversidad biocultural de las comunidades rurales.

En suma, el caso confirma que la efectividad de *Sembrando Vida* –y de programas sociales territoriales en general– se juega en la interfaz cotidiana entre operadores y beneficiarios. La innovación y la legitimidad no emergen del diseño formal, sino de la apropiación comunitaria, la capacidad adaptativa y la fortaleza relacional entre Estado y ciudadanía. La evidencia contribuye al debate regional sobre políticas rurales, resaltando la necesidad de fortalecer capacidades locales, flexibilizar lineamientos y consolidar estrategias de sostenibilidad a largo plazo.

REFERENCIAS

- Bebbington, A. & McCourt, W. (eds.). (2007). *Development success: Statecraft in the South*. Palgrave Macmillan.
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i253-i277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2017). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). Medición de la pobreza a nivel municipal 2020. <https://www.coneval.org.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022: Veracruz de Ignacio de la Llave, Jesús Carranza. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge.
- Dussauge, M. I., Cejudo, G. M. & Pardo, M. C. (eds.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6ª ed.). Sage Publications.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (2009). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Transaction Publishers. (Obra original publicada en 1967).
- Gobierno de México (2019). Reglas de operación del Programa Sembrando Vida. Secretaría de Bienestar. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-sembrando-vida>

- Grindle, M. S. (2009). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400830350>
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3^a ed.). Sage Publications.
- Honig, D. (2018). *Navigation by judgment: Why and when top-down management of foreign aid doesn't work*. Oxford University Press.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (3^a ed.). Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3-10. <https://doi.org/10.1002/pad.1968>
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Morales, J. & Zepeda, E. (2022). Desarrollo rural y políticas sociales en México: Retos de implementación y sostenibilidad. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olavarria Gambi, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 95-124. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n67.a128>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- O'Toole, L. J. (2017). Implementation for the real world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 376-379. [<https://doi.org/10.1093/jopart/muw071>] (<https://doi.org/10.1093/jopart/muw071>) [OUP Academic][1]
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4.^a ed.). SAGE Publications.
- Pires, R. R. C. (Org.). (2019). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rodríguez, P., Palomino, N. y Mondaca, J. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000893>
- Rojas, M. (2017). Well-being and public policy: Evidence from Latin America. *Social Indicators Research*, 131(2), 421-445. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1253-1>
- Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3ª ed.). Sage Publications.
- Sierra, M. T. y Arredondo, A. (2017). Implementación local de programas sociales: aprendizajes desde Oportunidades/Prospera. En C. Dávila & M. L. García (coords.), *Política social en México: Retos y perspectivas* (pp. 145-168). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11 (2-3), 250-278. <https://doi.org/10.1177/1468018111421293>
- Vieyra, J. C. et al. (2014). Transparent governance in an age of abundance: Experiences from the extractive industries in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012568>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6ª ed.). Sage Publications.

ANEXO 1

Guía de entrevista semiestructurada

El instrumento se organizó en cinco dimensiones: implementación de políticas, funciones y prácticas de los técnicos (burócratas de calle), valor público y legitimidad institucional, dimensión social-productiva, y sostenibilidad ambiental. Para cada dimensión se definieron categorías observables y se elaboraron preguntas guía que facilitan la conversación y permiten identificar tanto coincidencias como tensiones en la implementación del programa *Sembrando Vida*.

Eje de análisis	Categorías	Preguntas
Implementación de políticas públicas	Diseño e implementación local; Coordinación institucional	¿Cómo se adaptan las reglas de operación del programa en esta comunidad? ¿Qué dificultades se presentan en la coordinación entre actores locales y el programa?
Burócratas de calle	Funciones de los técnicos; Discrecionalidad; Relación con beneficiarios	¿Qué estrategias utiliza en su labor diaria para cumplir con los objetivos del programa? ¿De qué manera equilibra las demandas institucionales con las necesidades de la comunidad?
Valor público	Percepción de legitimidad; Confianza en el programa; Resultados percibidos	¿Qué opina del gobierno y del programa después de cuatro años? ¿Considera que el programa genera confianza en la comunidad? ¿Por qué? ¿Qué beneficios concretos observa en la vida de los beneficiarios?
Dimensión social-productiva	Participación comunitaria	¿Cómo participan los beneficiarios en la toma de decisiones sobre el programa?
Sostenibilidad ambiental	Prácticas de reforestación; Conservación; Uso de recursos	¿Qué prácticas ambientales se han incorporado a partir del programa? ¿Se perciben resultados en la conservación de los recursos naturales?

ANEXO 2

Matriz de categorización analítica

Dimensión (deductiva)	Subcategorías emergentes (inductivas)	Indicadores discursivos
1. Condiciones de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecarga administrativa Falta de viáticos/recursos 	Menciones a horarios extendidos, tareas fuera del perfil, uso de recursos propios.
2. Adaptación Normativa	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilidad de calendarios Sustitución de cultivos 	Frases sobre “ajustar las reglas”, “sentido común”, “lo que pide la realidad”.
3. Relación Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> Rol de psicólogo/mediador Gestión de conflictos 	Relatos sobre resolución de pleitos, ganancia de confianza, legitimidad personal.
4. Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Incertidumbre post-sexenal Supervivencia de plantas 	Percepciones sobre qué pasará cuando acabe el programa, tasa de mortalidad de árboles.