



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Herrera Tapia, Francisco; Torres Oregón, Fredyd  
Instituciones, política y desarrollo: el caso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en la  
Montaña de Guerrero  
Espacios Públicos, vol. 11, núm. 21, febrero, 2008, pp. 168-185  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602109>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Instituciones, política y desarrollo: el caso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en la Montaña de Guerrero

Fecha de recepción: 6 de julio de 2007

Fecha de aprobación: 13 de septiembre de 2007

*Francisco Herrera Tapia\**

*Fredyd Torres Oregón\*\**

## RESUMEN

*El trabajo es una investigación descriptiva de la experiencia en la operación del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en la Montaña de Guerrero, durante los años 2005 y 2006. Presenta el contexto del tema alimentario en México y otros países. Se presenta de manera etnográfica la experiencia adquirida con los indígenas de esa región, analizando parcelas de su compleja realidad social y la dinámica político-institucional de los diversos actores rurales e institucionales del programa.*

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, seguridad alimentaria, instituciones, política, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA).

## ABSTRACT

*The work is a descriptive investigation of the experience in the operation of the Special Programme for Food Security (SPFS) of the United Nations*

\* Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Coordinador de Proyectos en la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (Central Estado de México).

\*\* Jefe de Departamento de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México. Región XI Texcoco. Ex coordinador de la Agencia de Desarrollo Rural del PESA en la región Montaña de Guerrero.

*in the mountain of Guerrero, during years 2005 and 2006; the work presents the context of the nourishing subject in Mexico and other countries. The experience acquired with the natives of that region appears of ethnographic way, analyzing part of its complex social reality and the political-institutional dynamics of the rural and institutional agents of the program.*

KEY WORDS: development, food security, institutions, policy, Special Programme for Food Security (SPFS)

#### ANTECEDENTES DEL PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Después de los acuerdos de las Naciones Unidas sobre los Objetivos para el Desarrollo del Milenio,<sup>1</sup> existen comunes suficientes para un consenso mundial que pone en marcha la participación creciente de las agencias internacionales en la práctica del desarrollo y en las agendas públicas de los Estados; el establecimiento de las Metas del Desarrollo del Milenio en la agenda política mundial vinieron a vigorizar el tema del desarrollo de los espacios rurales y la incorporación de otros más como la *sostenibilidad*, la *seguridad alimentaria* y la *equidad de género*.

En este contexto la nueva ola de la ruralidad se encuentra bajo la tutela y vigilancia de las organizaciones internacionales; cada vez más el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación (FAO), entre otras agencias, impulsoras de las Metas de Desarrollo del Milenio, no sólo procuran el financiamiento del desarrollo de los países subdesarrollados, sino que a la vez crean mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos, a fin de fortalecer el control internacional de un enfoque de desarrollo global.

El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) es una estrategia de la FAO que inicia en 1994, y que a más de diez años de su creación ha intensificado su labor con base en los requerimientos de los acuerdos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación llevada a cabo en 1996 en Roma, los cuales fueron reafirmados en las Metas del Milenio de 2000 en lo referente a la lucha contra el hambre. Es así que el PESA ha incrementado su participación en el mundo para el combate, no sólo del hambre sino de la pobreza en general. Se trata de un programa focalizado a las comunidades más pobres de los países subdesarrollados, cuya finalidad es proporcionar los elementos necesarios para el acceso a una alimentación segura, nutritiva, permanente e inocua de la población rural.

El concepto de seguridad alimentaria para la FAO (2007) se entiende

...cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

A diferencia de los conceptos críticos de soberanía y autosuficiencia alimentaria, los

cuales hacen mayor énfasis en el papel del Estado y el ejercicio de los derechos a la alimentación, el PESA matiza el tema de la alimentación y lo lleva hacia la seguridad alimentaria, la cual desde su concepción recae esencialmente en los sujetos y no en una responsabilidad del Estado.

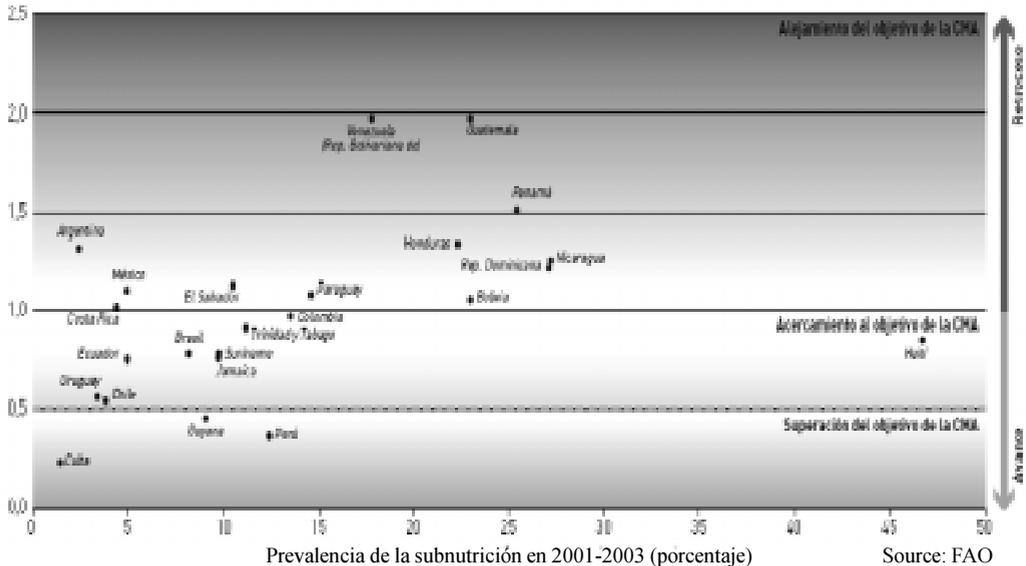
En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Romano Prodi, presidente del Consejo de Ministros de la República Italiana y presidente de la Cumbre, así se refería a los objetivos de combate al hambre: “La Declaración de Roma nos pide que reduzcamos a la mitad el número de personas que padecen desnutrición crónica en la tierra para el año 2015... Si cada uno de nosotros da lo mejor de sí, considero que podremos alcanzar, incluso superar la meta que nos hemos fijado” (FAO, 2007).

Inicialmente el PESA fue aplicado en 15 países con déficit alimentario severo y bajos ingresos. Actualmente los datos revelan la presencia del PESA en 100 países; la intención es clara: probar que la metodología del programa puede contribuir significativamente al mejoramiento alimentario de los países subdesarrollados a través de la productividad con un enfoque de desarrollo rural que supone la integralidad y sinergia en la potenciación de factores de desarrollo (humano, social, físico y económico). A la vez que es un programa que permite la penetración de nuevos esquemas de desarrollo *ad hoc* con las políticas internacionales de desarrollo en espacios rurales; que si bien estos espacios contienen a la población más pobre del mundo, también representan la puerta de acceso para los capitales al aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales.

En América Latina el PESA opera en los siguientes países: Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela, Haití, Bolivia y México. Adicionalmente Brasil y El Salvador han incorporado en sus políticas alimentarias algunos instrumentos metodológicos del PESA, y han recibido apoyo institucional por parte de la FAO. Por ejemplo, es importante resaltar el éxito del programa “Fome Zero” del gobierno de Brasil, el cual ha sido apoyado por la FAO y que no sólo atiende zonas rurales, sino también las zonas urbanas.

*Gráfica 1*  
 ESTADO ACTUAL DE LOS OBJETIVOS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE LA  
 ALIMENTACIÓN (CMA)

Relación entre 2001-2003 y el periodo de referencia (1990-1992)



FUENTE: FAO. Estado de la Inseguridad en el Mundo 2006.

La llegada del PESA a México se da en el año de 2002 que se encuentra marcado por la creciente población en condiciones de marginación y pobreza, situaciones que vienen invariablemente vinculadas con la inseguridad alimentaria y la subnutrición de la población. De acuerdo con datos del PESA en México (2007) el 38% de los hogares son pobres, 24% está por debajo de la línea de indigencia y se estima que 5.1 millones de personas padecen desnutrición e inseguridad alimentaria. Siguiendo con la información proporcionada por el programa aun cuando la cantidad de hogares situados por debajo de la línea de pobreza ha disminuido, gran parte de esa población vive en 1570. Muni-

cipios Marginados: 5.5 millones de habitantes con una elevada proporción de indígenas (62%). Una característica dominante de estas poblaciones, principalmente agropecuarias, es su reducida capacidad para acceder a bienes y servicios elementales y establecer enlaces con los mercados, proceso esencial para mejorar su situación actual. Los ingresos de los productores en las comunidades marginadas dependen principalmente de la superficie cultivada que poseen. Los productores que poseen menos de dos hectáreas tienen un ingreso formado principalmente por salarios (40%) y remesas (30%), siendo muy bajo el porcentaje de ingresos que reciben por cultivar sus tierras (15%).

El PESA (2007) considera, en el caso de los productores rurales que tienen una superficie de 2 a 10 hectáreas, que sigue siendo muy importante el ingreso por salarios, pero a diferencia de los productores con una menor superficie, los ingresos que provienen de sus tierras van de un 30 a un 40% del total de sus ingresos. Los productores que tienen más de 10 hectáreas presentan un ingreso de 50 a 60% proveniente de sus cultivos, y únicamente un 20% provienen de salarios. En este caso los ingresos por remesas son bajos (10-15%). En todos los casos, los ingresos vía microempresa no sobrepasa el 10%.

Es así que la mala situación de la población rural en términos alimenticios no se puede disociar del tema de la pobreza, y por lo tanto del desarrollo. En otras palabras, la alimentación en comunidades más pobres del país, no sólo es un asunto de mayor o menor producción de alimentos. La escasez e inseguridad alimentaria en grupos sociales marginados es consecuencia en gran medida de las políticas del gobierno: fiscal, mercantil, arancelaria, etc. Por la otra, cambios en las políticas agrícolas de los países ricos y, por último, cambios en precios y alimentos en el mercado local y mundial.

Es por ello que la propuesta del PESA plantea un proceso flexible, que va a la búsqueda de alternativas que combatan la inseguridad alimentaria en las zonas más pobres del país, partiendo desde la base social; que genere un empoderamiento de los beneficiarios del programa y que permita replicar las buenas prácticas y experiencias en otras

localidades. En ese sentido, el PESA considera el impulso al desarrollo rural bajo un enfoque integral, lo que supone la activación y potenciación de ciertos capitales, a fin de que el tema alimentario derive en opciones de desarrollo, los capitales a desarrollar son:

*Desarrollo del capital económico:* el fomento a la diversificación y capitalización del campo, en la visión ampliada señalada, así como el apoyo al ahorro y microfinanciamiento de las actividades rurales, incluidas las de turismo. Para que el campo se desarrolle debe haber inversiones productivas.

*Desarrollo del capital físico:* en una primera fase, consiste en detener el deterioro ambiental; contaminación, deforestación, erosión, etc. Para iniciar programas de restauración de los recursos naturales, que nos lleven a una recuperación de los patrimonios ambientales y paisajísticos, a un desarrollo sustentable ambientalmente; con tecnologías amigables con el ambiente, los recursos florísticos y la vida animal silvestre. Así como el desarrollo de infraestructura social y económica, como escuelas, centros de salud, mejoramiento de la vivienda, caminos, electrificación, etcétera.

*Desarrollo del capital humano:* se debe fomentar el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población; en este sentido, mejorar los niveles y estándares de vida, en cuanto a alimentación, salud, educación y capacitación para la producción y competitividad. Para ello, es necesario que todos los procesos se acompañen de un adecuado sistema integrado de asisten-

cia técnica y capacitación, es decir, de servicios profesionales para el campo.

*Desarrollo del capital social:* es fundamental que todo el proceso de desarrollo rural integral se acompañe de un fomento a la organización interna y externa de las comunidades y de los productores. Recuperar las tradiciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad de nuestros pueblos. Apoyar sus normas, organizaciones e instituciones locales. Fomentar la organización económica para la producción, transformación y comercialización de sus productos. Desarrollar estrategias competitivas a partir de las economías de escala, de las redes y coordinaciones sectoriales y territoriales (BACA, 2003).

El planteamiento de potenciar el desarrollo rural a partir de la integración de las dimensiones económico-productivas; social-humana y físico-ambiental, suele tener un marco lógico claro en la intención metodológica del desarrollo. No obstante, la institucionalización del programa por parte de los gobiernos hace que el enfoque original revire hacia el marco ideológico de desarrollo del gobierno en turno, así como a la dinámica político-institucional en la cual se desenvuelve el programa.

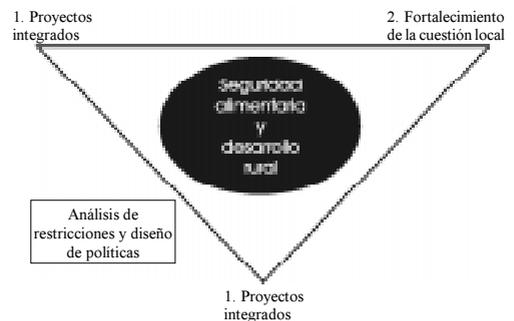
## DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PESA

En México el PESA está incorporado a la estructura de la administración pública federal dentro de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), dicho programa ha incorporado en las últimas fases de su

proceso el tema de la productividad y la empresarialidad del campo a partir de las acciones del mismo programa.

El enfoque de desarrollo reconoce tres componentes básicos: Proyectos integrados; fortalecimiento de la gestión local y la coordinación interinstitucional. En el primer caso, el programa concibe un desarrollo a partir de proyectos integrados y estructurados desde y para la gente en sus lugares de origen en concordancia con la multidimensionalidad de sus necesidades. El segundo componente refiere a la generación de capacidades para la gestión del desarrollo (autogestión), es decir, que los habitantes rurales generen sus propias acciones participativas de desarrollo desde lo local, con el apoyo de otros actores sociales e institucionales. Finalmente, el tercer componente busca la coordinación entre actores gubernamentales para el desarrollo, en este aspecto es determinante la descentralización de los procesos de desarrollo (léase municipalización) y participación social a través de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable.

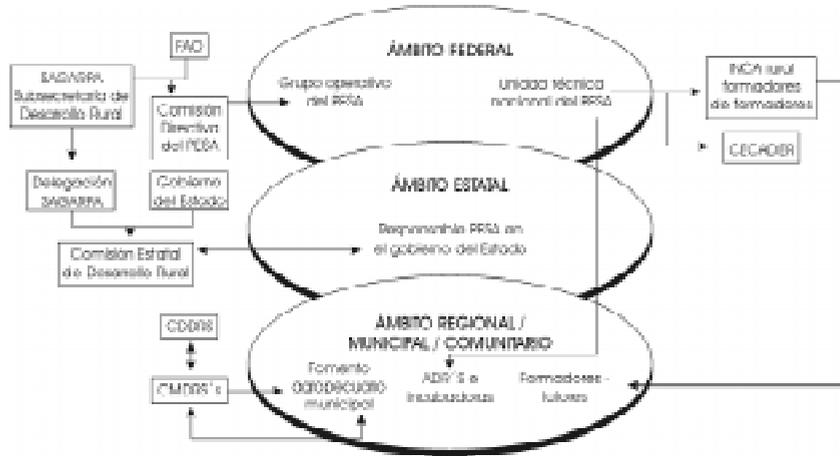
Esquema 1  
COMPONENTES DEL PESA



FUENTE: PESA, 2007.

El PESA ha incorporado la gestión local y la interinstitucionalidad como dos factores concomitantes para el desarrollo, lo cual representa una metodología que rescata el papel de los actores y las reglas para el desarrollo rural, y la participación de los gobiernos en sus tres órdenes, la sociedad civil, sociedades mercantiles o privadas, organismos internacionales y los beneficiarios del programa. La movilidad y activación de actores en torno a un proyecto de desarrollo, lleva consigo el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones sociopolíticas, legales, económicas y culturales marcadas por un nuevo sistema de gobernanza y por lo tanto de redimensionamiento del rol del Estado.

*Esquema 2*  
ACTORES INSTITUCIONALES DEL PESA EN MÉXICO



Fuente: PESA, 2007.

En 2001, por unanimidad, el Congreso Federal aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), dicha Ley reconfigura el tema de lo rural en la agenda pública, a la vez que ordena la reestructuración del aparato burocrático y de la administración pública de atención al sector rural. Marcada por un enfoque territorial, ya no sectorial, la Ley también delinea la forma de participación social para el desarrollo de los espacios rurales, a partir de una mayor ingerencia de los municipios (municipalización del desarrollo rural) y de la concurrencia de recursos para las estrategias de desarrollo locales.

Para autores como Lutz y Riella (2006) la normatividad en materia de desarrollo rural en México retoma uno u otro planteamiento de las agencias internacionales como la de territorialización del desarrollo, por ejemplo. Pero en la Constitución, la LDRS y el Acuerdo Nacional para el Campo, domina la tradición de un desarrollo rural integral basado esencialmente en su vertiente económica. Asimismo, se puede afirmar que los programas federales de apoyo se caracterizan por su alto contenido en términos y nociones en boga en el ámbito internacional, mientras las leyes que rigen el desarrollo rural conservan una perspectiva del desarrollo cerciorada a la “integralidad”. Este desfase, comprensible desde cierto punto de vista, propicia ciertamente equívocos y desajustes los cuales tienden a reducir el grado de coherencia de las políticas en materia de desarrollo rural.

Metodológicamente el PESA coloca a los métodos participativos y la multidisciplinariedad como requisitos para estructurar la ruta de trabajo con las comunidades beneficiarias del programa, así se contempla la elaboración de diagnósticos en varios niveles como el regional y comunitario, para que una etapa posterior se identifiquen las principales necesidades de la población para la formulación de planes integrales comunitarios y proyectos específicos. Las etapas complementarias tienen que ver con la sistematización de la experiencia, la evaluación y las propuestas de políticas públicas a partir del análisis de restricciones operativas del programa.

Esquema 3  
METODOLOGÍA DEL PESA



FUENTE: PESA, 2007.

La aplicación metodológica del programa recae en actores externos (Agencias de Desarrollo Rural), como organizaciones de la sociedad civil, consultorías y empresas privadas o prestadores de servicios profesionales del sector rural quienes se integran de manera pluridisciplinaria para operar el PESA en las zonas seleccionadas por los gobiernos de acuerdo con los criterios de marginalidad o pobreza que ellos establecen, y con base en las convocatorias emitidas por el gobierno federal, estatal o municipal, ya que son ellos quienes aportan el mayor porcentaje de recursos en comparación con la FAO quien aporta menos recursos.

## **LA EXPERIENCIA DEL PESA EN LA MONTAÑA DE GUERRERO. EL PAPEL DE LOS ACTORES RURALES E INSTITUCIONES**

Las experiencias surgidas de la aplicación del PESA en distintos municipios con poblaciones indígenas y mestizas de alta y muy alta marginación en el país, también ha sido de gran importancia para actores sociales y académicos: centros de investigación, funcionarios públicos, técnicos agropecuarios, sociólogos, prestadores de servicios profesionales, etc., los cuales desde su campo de trabajo, ya sea en la formulación de estrategias, procedimientos administrativos y operatividad del programa contribuyen al perfeccionamiento de la metodología conjuntamente con los beneficiados y conductores del PESA que son las comunidades. Así, la metodología del PESA no es un proceso terminado, sino todo lo contrario: es un proceso en constante revisión y adecuación, derivado de las prácticas y nuevas experiencias que van surgiendo en la práctica con las comunidades participantes.

Por otra parte, se debe reconocer que las características socioeconómicas, culturales y políticas de cada municipio o región, determinan e influyen en la estrategia para la puesta en marcha de la metodología del PESA. Esto es, que la respuesta participativa de la población y los actores locales determinan la estrategia a seguir por parte de quien aplica operativamente el programa: Agencias de Desarrollo Rural (Universidades, Centros de Investigación, Organizaciones de la Sociedad Civil, ONG, etcétera).

Si bien la problemática físico-ambiental y de pobreza alimentaria tienen rasgos semejantes en aquellas comunidades donde se ha aplicado el Programa, la percepción de estos problemas y su solución por parte de la población local son distintas. En eso, las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) han sido receptivas, a fin de definir las mejores alternativas y estrategias que sean compatibles con aquello que las comunidades quieren o desean.

Del mismo modo, los actores sociales y políticos de cada lugar tienen similitudes y diferencias, en cuanto a sus formas de actuación, relaciones sociales y políticas con y en sus comunidades. Estos mismos actores, que mantienen arreglos formales e informales de tipo político y social con líderes de las comunidades, organizaciones sociales y población general, varían de un municipio a otro, ya sea en el mismo estado u otros del país. Así pues, dependiendo de la actuación de los principales actores políticos y sociales de un municipio, los arreglos se pueden caracterizar por la cooperación o conflicto; la participación social o la no cooperación, la legitimidad de sus gobernantes o el descrédito popular.

En efecto, la implementación del PESA por primera vez en la Región de la Alta Montaña de Guerrero, a través de una ADR, se abrió camino por la accidentada geografía montañosa y sus comunidades apartadas. Los actores sociales y políticos de la región y comunidades marcarían el rumbo, la pauta y la velocidad del programa.

## JUSTIFICACIÓN DEL PESA EN GUERRERO

La puesta en marcha del PESA en Guerrero, es producto de una serie de experiencias “piloto”, realizadas años atrás en municipios de los estados de Michoacán, Yucatán, Jalisco, Aguascalientes y Puebla. El PESA, como se ha explicado, está dirigido hacia los grupos sociales que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad alimentaria y baja producción, acceso y consumo de alimentos. Del mismo modo, grupos sociales que además de su pobreza alimentaria padecen carencias materiales, por ejemplo, servicios básicos: agua, drenaje, salud, educación, etcétera.

El PESA y su componente metodológico le apuestan a la actividad participativa social: la comunidad es quien analiza sus principales problemas, los discute y decide las acciones a seguir para mejorar sus condiciones de vida. Así, la participación social de la comunidad en la solución de sus propios problemas, relacionados en primera instancia, con la inseguridad alimentaria, constituye el eje rector que define el derrotero del programa en las comunidades seleccionadas.

En ese sentido, el programa es promovido por los gobiernos estatales en colaboración con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, con el objeto de: 1) mejorar la situación alimentaria de la población rural más pobre del país; 2) abatir los índices de marginación socioeconómica en que se encuentran estos grupos sociales, y 3) promover el desarrollo rural de las comunidades y su inclusión social.

De acuerdo con las mediciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de los cerca de 26 millones de habitantes rurales, el 70% carece de ingreso suficiente para cubrir los requerimientos básicos de alimentación, salud, educación y vestido y el 35% no recibe un ingreso que le permita pagar al menos sus gastos en comida por lo que se encuentra en vulnerabilidad económica.

Por otro lado, según la medición realizada en el 2000 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se han identificado 386 municipios con grado de marginación muy alto y 906 municipios con un grado alto, distribuidos prácticamente en todos los estados de la República.

En la caracterización por estados, cinco del sur del país se consideran de alta marginación, que son Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca e Hidalgo debido a la alta proporción de municipios que están en esa condición.

Asimismo, tan solo en Guerrero, el estado con mayor marginación en el año 2005, 20% de su población de 15 o más años de edad es analfabeta y 36% no terminó la primaria; más de uno de cada cuatro ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario, seis de cada cien habitantes reside en viviendas sin energía eléctrica, tres de cada diez sin agua entubada, uno de cada tres con piso de tierra, y más de la mitad ocupa viviendas en condiciones de hacinamiento ([www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)).

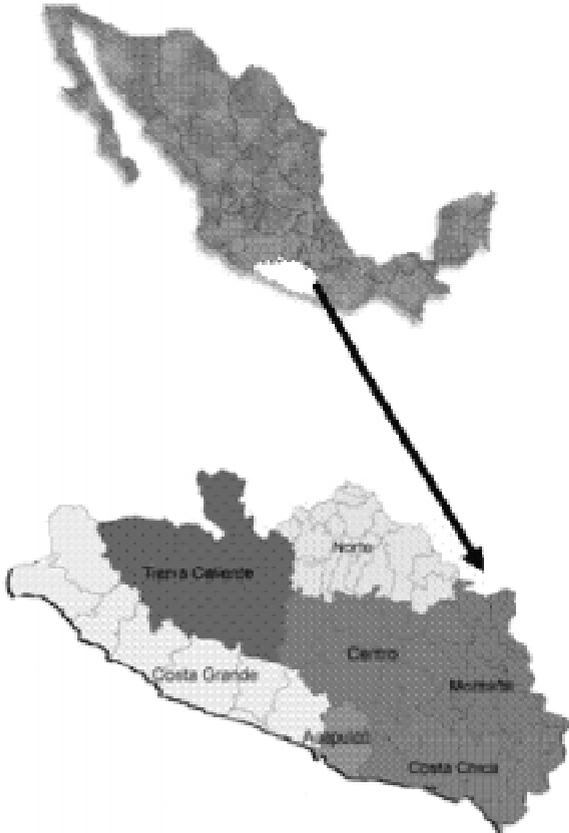
Del mismo modo, en la Región de la Montaña de Guerrero conviven distintas comunidades indígenas con mayor pobreza en el estado: mixtecos, tlapanecos, nahuas y musgos. Estos pueblos indígenas, en lo general, presentan características similares asociadas a su condición social y económica: exclusión, pobreza, marginación, etc. En lo particular, mantienen diferencias de tipo social y económico, asociadas a su posición geográfica; relaciones más estrechas con otros actores gubernamentales, sociales y actividades económicas.

Por eso, dadas las condiciones de pobreza y marginación en esa región del estado de Guerrero, definieron las directrices para que el gobierno estatal atendiera y decidiera implementar el PESA. El Programa comprendía los municipios de: Metlatonoc, Cochoapa el Grande, San Miguel Amoltepec Nuevo, San Miguel Amoltepec Viejo, Atlamajalcingo del Monte, Acatepec, Tlacoapa e Iliatenco.

## **LA REGIÓN MONTAÑA**

La Región de la Montaña de Guerrero está caracterizada por fuertes contrastes sociales y agrícolas. En la parte alta de la Montaña, que comprende los municipios de Metlatónoc, Cochoapa el Grande, Atlamajalcingo del Monte, San Miguel Amoltepec Viejo y San Miguel Amoltepec Nuevo, predomina la población mixteca. Se caracterizan por un alto nivel de pobreza: falta de servicios de salud, educación, analfabetismo, drenaje, hacinamiento y casas con pisos de tierra; y fuerte migración hacia los campos agrícolas de los estados del noreste del país.

Mapa 1  
LOCALIZACIÓN DE LA REGIÓN MONTAÑA DE  
GUERRERO



Por otro lado, están los municipios de la Montaña en dirección a la costa chica de Guerrero. Comprende los municipios de etnias tlapanecas. Sobresalen por su fuerte vocación cafetalera: Malinaltepec, Tlacoapa, Iliatenco, Acatepec. A diferencia de los mixtecos, éstos cuentan con más servicios: salud, educación (nivel básico y bachillerato), entre otros, concentrados básicamente en las cabeceras municipales; existe mayor actividad comercial de las comunidades hacia el exterior, asociadas en gran medida, a la actividad del café. Hay migración de fuerza laboral, pero a di-

ferencia de los primeros, los destinos son estados vecinos con actividades agrícolas importantes: Puebla, Morelos y, en menor medida, ciudades del mismo estado de Guerrero: Iguala, Tlapa, Acapulco, Zihuatanejo y Atoyac de Álvarez.

### LOS INDÍGENAS CAMPESINOS

Los indígenas de México durante muchos años han sido y siguen siendo objeto de estudio y atención por parte de organismos internacionales; los gobiernos nacionales; organizaciones no gubernamentales; las universidades, etc. Por ejemplo, desde la perspectiva gubernamental, los indígenas se han visto como grupos sociales económicamente atrasados que, por una parte, había que incorporar o sumar al tren de la vida moderna. Para ello había que diseñar e implementar programas y apoyos sociales. Por el otro lado, están los partidos políticos y sus representantes populares: presidentes municipales, senadores, diputados, quienes siguen viendo a los indígenas como clientela electoral, la cual se cristaliza a través de apoyos y dádivas materiales en tiempos de las campañas políticas.

Hoy, desde la óptica gubernamental y del discurso oficial, ya no se ubica al indígena como un sujeto carente de capacidades y habilidades para su propio desarrollo social; no se desea un indígena que sólo espere la ayuda de

los distintos ámbitos de gobierno, sin comprometerse a nada. Es decir, ahora, por ejemplo, las políticas públicas implementadas desde el gobierno federal hacia el campo y zonas rurales, particularmente indígenas de extrema pobreza, consideran que debe valorarse y darle mayor importancia a su riqueza cultural, organización social y territorial.<sup>1</sup> Esto es, que los pobres y más pobres deben ser corresponsables con el gobierno para salir de su condición de pobreza.

El gobierno se compromete a generar las condiciones materiales y oportunidades, pero el indígena deberá ser responsable de su propio desarrollo comunitario, responsable de cuidar y no afectar el ecosistema de su región. Es decir, la “corresponsabilidad” es condición indispensable para que el indígena pueda ser “apoyado”. Ya no es válido el esquema en el cual el indígena sólo era receptor de apoyos, ahora debe ser un ente activo, comprometido y corresponsable de las políticas gubernamentales.

La experiencia del PESA se focalizó en siete municipios de la parte alta de la Montaña, por ello, además de analizar parcelas de la compleja realidad de las comunidades, este trabajo también pretende encontrar algunas respuestas a las siguientes preguntas: ¿con qué nos encontramos en la región?, ¿cuál fue la respuesta de los indígenas al programa?, ¿cómo son las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales en el programa?

Si bien la región de la Montaña tiene varias similitudes en cuanto a pobreza y marginación, es importante señalar, como dijimos

en párrafos anteriores, que la pobreza de las comunidades de lengua mixteca, ubicadas en la parte más alta de la Montaña, es más aguda. Por su parte, las comunidades más cercanas a la costa chica de Guerrero, de lengua, tlapaneca, son más desenvueltos; mantienen una relación comercial con los pueblos de la costa, aún con problemas, pero constantes. Del mismo modo, las reacciones de estas etnias frente al PESA, en lo general, similares, pero en lo particular diferentes. ¿En qué fueron similares y en que distintas?

Primero, el carácter desconfiado de los campesinos indígenas frente a personas ajenas a sus comunidades, poca comunicación, reservados, callados; el reclamo de sus principales representantes de que siempre han sido objeto de engaño por parte de los funcionarios gubernamentales; la inconformidad por la inconsistencia de los planes y programas ofertados, entre otros.

Segundo, la asistencia a las asambleas de las comunidades mixtecas, predominaron las mujeres, calladas, con su mirada más atenta al movimiento de sus manos, por las cuales se deslizaban hábilmente tiras de hoja de palma que daban forma y diseño a sus sombreros tradicionales.

Por nuestra parte, hacíamos lo posible por hacernos comprender, apoyándonos en nuestra compañera intérprete o en su caso, en el comisario municipal. Las explicaciones giraban en torno a los componentes del PESA: proyecto integrado, fortalecimiento de la gestión local y coordinación institucional.

Sin embargo, los niveles de comprensión aún eran difíciles de digerir por los asistentes. En ese sentido, buscamos facilitar esta situación mediante la explicación de las cuatro áreas de intervención del programa: Milpa, Traspatio, Diversificación Productiva y Cadenas Prioritarias.

Las intervenciones no se hicieron esperar: preguntaban cuánto costaba el paquete de pollos, el de chivos, etc. Otros decían que querían borregos ya con credencial de elector en la mano. Al clarificar esa confusión o idea equivocada del PESA, en algunas comunidades, los asistentes optaban por abandonar la Asamblea debido a que el programa no lleva recursos, sino propuestas para que de manera conjunta se busquen estrategias de desarrollo. En otras comunidades, aunque decían que sí les interesaba el programa, era evidente que no había tal compromiso.

En cambio, en las comunidades de lengua tlapaneca la concurrencia mayoritaria se componía de varones. Atentos, en silencio escuchaban la idea del PESA. En ellos parecía que el PESA despertaba mayor interés respecto a los mixtecos, sobre todo cuando creían que a través del Programa podrían mejorar la producción de maíz en un corto plazo, abatir los bajos precios del café, la jamaica, recuperar la producción de piña, y tener agua en sus casas.

“Ingeniero, a mí sí me parece muy importante este Programa, lo malo es que la gente si le entra, luego lo deja. En otros Programas ha sucedido, todos quieren, le entran, pero hasta ahí” (Felicitas Terán, Regidora de Atención a la Mujer del Municipio de Iliatenco).

A pesar de ser más participativos los tlapanecos, no significaba que no hubiera problemas. Por ejemplo, estaban aquellas comunidades que condicionaban su apoyo al PESA, si el gobierno estatal les subía el agua desde lo más bajo de un río en línea recta hasta el cerro de una altura de un kilómetro o más. “Ya teniendo agua”, nos argumentaban, “podemos sembrar”.

En otra comunidad llamada Llano Perdido, con proximidad hacia la Costa Chica, nunca fue posible explicar el Programa por dos motivos: primero, coexistían dos comisarías: una, compuesta por simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otra, del Revolucionario Institucional (PRI), lo que dificultaba la convocatoria y reunión con los habitantes de la comunidad; segundo, las festividades religiosas y fiestas especiales impedían y cancelaban el intento de convocar a la comunidad.

### **LÍDERES INDÍGENAS SOCIALES Y CAMPESINOS**

En este apartado sólo nos queremos referir a esos líderes o representantes indígenas campesinos, que viven y trabajan en sus respectivas comunidades. Aunque existen otro tipo de líderes sociales en la región, identificados con los partidos políticos y organizaciones productivas, no es nuestro propósito en este trabajo analizar dichos actores. Sin embargo, dada la importancia que algunos de éstos tienen en la región, nos permitiremos señalar sólo algunos aspectos de su liderazgo.

Los líderes sociales de mayor presencia en la región de la Montaña, están vinculados a

organizaciones de cafeticultores como la “Luz de la Montaña”, con presencia en los municipios tlapanecos de Iliatenco y Malinaltepec. Su actividad comercial en la producción, distribución y venta de café, les ha permitido, no sólo fortalecerse por ésta vía, sino construir bases de apoyo social y político con los productores de la zona, lo cual se ha cristalizado, por ejemplo, en ocupar la Presidencia Municipal del reciente municipio de Iliatenco y otros cargos importantes en la administración municipal.

El contacto permanente con las comunidades de la Montaña, a través del PESA, se pudo constatar y visualizar una tipología de representantes indígenas que mantienen cierta influencia en sus respectivas comunidades. Si bien, no tienen el poder y liderazgo regional que los primeros, si son pieza fundamental en los arreglos y negociaciones formales para el buen o deficiente funcionamiento de iniciativas y programas sociales.

En primer lugar, tenemos al comisario municipal, que sigue siendo el principal representante de la comunidad con base en el sistema de cargos. En él recae la responsabilidad política y administrativa de su comunidad. No se concibe una reunión o Asamblea si él no convoca y está presente en la misma. En caso contrario, lo sucede el comisario suplente, pero siempre esperando con el visto bueno del comisario propietario.

En segundo lugar: el profesor de educación básica auxilia y apoya en gestiones generales de la comunidad. Sus intervenciones y puntos de vista en las asambleas siempre

son importantes; en tercer lugar, el propietario o concesionario de la tienda en la comunidad. Se distingue de los demás por una mayor participación en las reuniones, derivada ésta de sus relaciones con otras personas fuera de la comunidad: proveedores, clientes, funcionarios de gobierno, etcétera.

Finalmente, están aquellos ex miembros de alguna organización productiva, particularmente de cafeticultores. Su experiencia acumulada en esa actividad productiva se vuelve relevante para la participación positiva o negativa de los asistentes, a tal o cual programa social, impulsado por los distintos ámbitos de gobierno.

## **PRESIDENTES MUNICIPALES**

Los presidentes municipales como actores políticos de su municipio o región, sobre todo, en ésta de la Montaña, juegan un papel importante en términos de lo que las comunidades demandan. Particularmente, en el terreno de obras y servicios, del cual la Región presenta un gran déficit. Sin embargo, en este apartado, por ahora, sólo queremos analizar el papel o relación que mantuvieron éstos con el PESA.

De entrada, el tema de la Seguridad Alimentaria no logró entrar en las prioridades de la Agenda Municipal de los distintos municipios seleccionados por el PESA, ¿por qué? En lo general, el primer acercamiento del PESA con algunos presidentes municipales fue a través de las reuniones ordinarias del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

El PESA era incluido en el mismo nivel de asuntos ordinarios relacionados con el campo: información sobre fertilizantes a los comisarios, obras de infraestructura rural y diagnósticos ecológicos por parte del Consejo Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es decir, el tema de la seguridad alimentaria para los presidentes municipales formaba parte de un punto más en la lista de la orden del día.

Para ellos, por la discusión generada en el interior del Consejo, su preocupación era cómo responder a peticiones de los comisarios sobre si el gobierno local los apoyaría económicamente con sus fiestas de la comunidad; la rehabilitación de centros escolares y la ausencia de profesores bilingües; la terminación de obras como brechas, accesos, electrificación, entre otras.

El tema de la seguridad alimentaria era nuevo para ellos, pero no tan importante como otros pendientes con las comunidades: agua, luz eléctrica, conflicto de tierras, etc. Si algo llegaba a comprender sobre el PESA, inmediatamente surgía la preocupación por quién financiaría los proyectos a realizar con las comunidades seleccionadas.

Además, por el papel que le asigna el PESA en su propuesta metodológica, respecto a la apropiación del programa por parte de las comunidades, con base en sus fortalezas, debilidades y capacidades, para mejorar su situación alimentaria, no es del todo valorado y aquilatado por los presidentes municipales. De ahí, la indiferencia y falta

de compromiso de éstos con la seguridad alimentaria en la región.

## ACTORES INSTITUCIONALES EN LA REGIÓN DE LA MONTAÑA

Al hablar de actores institucionales, nos estamos refiriendo a aquellos funcionarios o empleados de dependencias gubernamentales que operan en la región: SAGARPA, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Secretaría de Desarrollo Rural de Guerrero (SEDER), SEDESOL, principalmente, y que interactúan con los indígenas y sus comunidades en la Montaña.

La interacción de estos actores institucionales con las comunidades indígenas de la región está precedida de funciones y acciones que tradicionalmente se viene realizando, desde el punto de vista de sus normativas y facultades legales. Aún con el cambio o alternancia política en los distintos ámbitos de gobierno, la relación de éstos con los indígenas de la Montaña, a través de sus instituciones, no ha cambiado significativamente.

Si bien se observa una disminución de prácticas tradicionales de corrupción: apoyos políticos y electorales a cambio de obras; fortalecimiento de grupos o personas que acaparan los beneficios y conductas oportunistas de funcionarios, prevalece el esquema tradicional de ubicar a las dependencias gubernamentales como fuentes de apoyos y programas. En ese mismo sentido, los indígenas también lo perciben así.

## CONCLUSIONES

En este escrito se ha mostrado cómo la implementación del PESA en las comunidades indígenas de la Región de la Alta Montaña de Guerrero ha sido una empresa difícil y compleja, sin embargo, la agenda del programa para su inicio sentó las bases para la nueva estrategia estatal de combate a la inseguridad alimentaria en varias regiones del estado de Guerrero por varias razones:

1. En principio las comunidades seleccionadas conocieron y entendieron que existen alternativas reales para salir de su difícil situación alimentaria. Las resistencias por parte de algunas comunidades obedecen a razones de tipo cultural y social que no se resuelven en el corto plazo con la sola acción de las ADR, sino se requiere de una estrategia masiva y con todo el peso del Estado.
2. Los presidentes municipales y otros actores políticos, a pesar de asignarle mayor importancia a compromisos políticos y obras materiales por encima de la cuestión alimentaria, reconocieron el valor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y su instrumentación a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) como instrumentos positivos de gestión social.
3. Si bien, los programas federales o estatales de apoyo al campo llevan implícito el sello institucional del ámbito de gobierno, las ADR tienen márgenes de libertad

y autonomía para realizar su quehacer profesional.

Asimismo debemos resaltar el papel de las comunidades y líderes campesinos indígenas y los actores institucionales, poniéndose especial énfasis en la trascendencia de la política y en la debida aplicación y eficiencia de los programas destinados al medio rural. Fue evidente que las prácticas clientelares por parte de los partidos políticos y distintos ámbitos de gobierno han devenido y mermado la capacidad de autogestión y desarrollo de las comunidades indígenas. De no haber apoyos materiales a corto plazo, muchos indígenas no se comprometen con empresas que requieren de esfuerzo, atribuciones y responsabilidades. Así sea algo tan crucial para su sobrevivencia como es la seguridad alimentaria.

Aunque el comisario u otro líder importante de la comunidad tuvieran interés, al igual que el resto de la comunidad, un programa que requiere de participación, discusión, análisis y tiempo para su validación, deja de ser importante y termina quedando en buenos propósitos.

Finalmente, los actores institucionales que participan directa o indirectamente con las comunidades indígenas basan su actuación con apego a las normas y reglas de operación de los programas sociales federales o estatales ya establecidos, así como la selección de sus grupos de atención. Sin embargo, en el nivel operativo falta mayor coordinación con otros programas que operan en la Región, que logren aglutinar una sola

propuesta de desarrollo rural integral de mayor impacto y menos pulverizada.

No obstante, la complejidad de la región, de las comunidades e inconvenientes en el trabajo de campo, de sus representantes y otros actores, se logró en esta primera fase, demostrar las bondades del PESA como una herramienta útil social y metodológicamente para la contribución en la superación del problema de la inseguridad alimentaria.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Las Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas al seno de las Naciones Unidas en 2000 fueron: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
- <sup>2</sup> La comunidad agraria es un centro de población campesina cuyo factor de cohesión es el modo de apropiación de la tierra, bien se trate de propiedad comunal o ejidal. La condición de su existencia es una estructura social poco diferenciada, y su inversión en un modo de producción simple de mercancías económicamente se caracteriza por su atraso y su relativo estancamiento. De tal

manera, sus premisas básicas: el modo de producción y la tenencia de la tierra, tienden a descomponerse; mientras más se integran en el mercado capitalista, éste tiende a aniquilar la comunidad como centro económico, ceremonial, etc., y al campesinado como clase social. (Gutierrez, J. en Bartra, R. *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, IIS UNAM/Siglo XXI Editores, 1976.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baca, Julio (2003), "PESA-México. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria", en *Páramo del Campo y la Ciudad*, número extraordinario, segundo semestre 2003, revista del centro de estudios sobre marginación y pobreza del Gobierno del Estado de México, México.
- FAO (2007), *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* [en línea] s/f [consultado en 2007], disponible en [http://www.fao.org/wfs/main\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/main_es.htm)
- Lutz, Bruno y Alberto Riella (2006), "El desarrollo rural: discursos oficiales y prácticas normativas en México", en *Revista Pampa*, no. 2, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de la República, Argentina.
- PESA (2007), *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria* [en línea] s/f [consultado en 2007], disponible en [www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/)