

El maíz nativo en México

Una aproximación crítica
desde los estudios rurales

Ignacio López Moreno

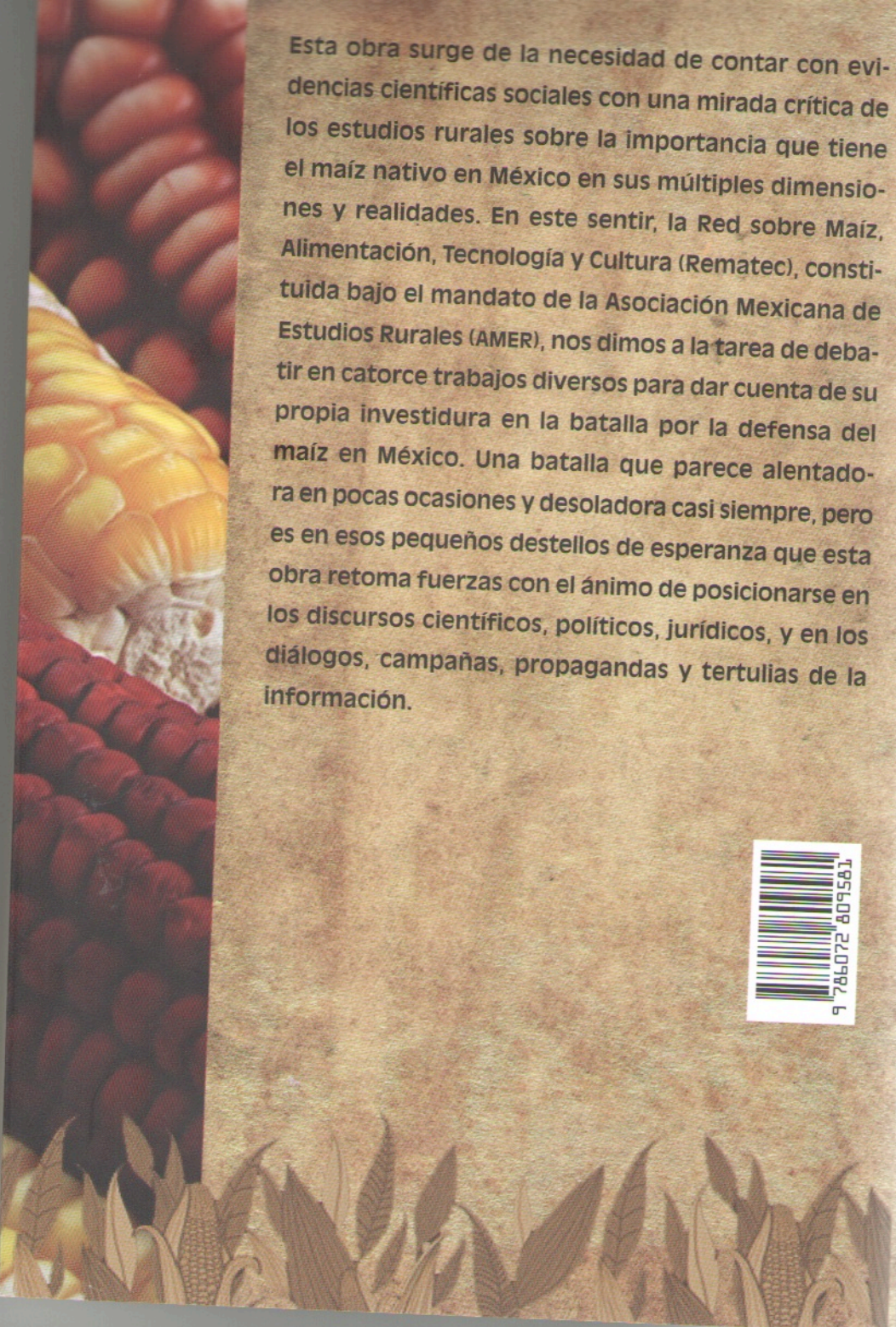
Ivonne Vizcarra Bordi

(coordinadores)



Casa abierta al tiempo.
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Lerma





Esta obra surge de la necesidad de contar con evidencias científicas sociales con una mirada crítica de los estudios rurales sobre la importancia que tiene el maíz nativo en México en sus múltiples dimensiones y realidades. En este sentir, la Red sobre Maíz, Alimentación, Tecnología y Cultura (Rematec), constituida bajo el mandato de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER), nos dimos a la tarea de debatir en catorce trabajos diversos para dar cuenta de su propia investidura en la batalla por la defensa del maíz en México. Una batalla que parece alentadora en pocas ocasiones y desoladora casi siempre, pero es en esos pequeños destellos de esperanza que esta obra retoma fuerzas con el ánimo de posicionarse en los discursos científicos, políticos, jurídicos, y en los diálogos, campañas, propagandas y tertulias de la información.



II. SINHAMBRE: EL PAPEL DEL MAÍZ EN EL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA-FAO) EN EL ESTADO DE MÉXICO*

Mirtha Mondragón Delgado
Ivonne Vizcarra Bordi
Humberto Thomé Ortiz
Francisco Herrera Tapia

RESUMEN

En el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, implementada por el gobierno de México en 2013, a través de una etnografía institucional se analizó la importancia que dicho programa asigna al maíz, considerado el grano básico de la dieta mexicana y uno de los tres granos de importancia alimentaria a escala global. Se evidencia que las instituciones participantes analizan la problemática de los pequeños productores de maíz con un fuerte sesgo de mercado, sin reconocer el carácter estratégico que este grano tiene para garantizar la seguridad alimentaria de las familias de comunidades rurales de alta marginación que siembran y consumen maíces nativos.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza el papel del maíz dentro del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), a través de una etnografía institucional, método que permite el análisis de los discursos, los actores, así como de documentos oficiales y programas de desarrollo con el fin de legitimar las diversas formas de intervención institucional (Torres, 2013). Creado y promovido a escala internacional por la

* Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto de investigación: "El maíz mesoamericano y sus escenarios en el desarrollo local", con clave SEP-Conacyt: CB 2009-130947.

FAO, y en el caso de México financiado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), el PESA tiene como finalidad garantizar la seguridad alimentaria de las familias que viven en comunidades rurales de alta y muy alta marginación, el cual a partir del año 2013 se alineó con la Cruzada Nacional Contra el Hambre (Cruzada) para la consecución de su tercer objetivo, que consiste en: "Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas" (SinHambre, 2014).

Con el presente trabajo se planteó responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se construye el problema del hambre en el marco de la seguridad y la soberanía alimentaria, desde la perspectiva de los programas de intervención gubernamental?, ¿cómo se posiciona el maíz nativo en los discursos oficiales contra el hambre en México, y particularmente en el PESA?, ¿qué valor institucional toma el maíz nativo en el PESA, como un elemento estratégico en las acciones institucionales para abatir el hambre?

El maíz, como grano básico de la dieta mexicana, debería ser un recurso estratégico dentro de los programas destinados a garantizar la seguridad alimentaria, puesto que su papel en la alimentación mesoamericana ha sido fundamental desde la antigüedad hasta nuestros días (Vizcarra, 2002). Sobre todo, debería tener un papel fundamental en las políticas sociales para las zonas rurales, donde el consumo de maíz en sus diferentes elaboraciones (tortilla, tamal, atole, etc.) llega a aportar hasta 50% de las calorías de la dieta diaria de las personas, y donde las prácticas culturales y productivas resguardan una gran variedad de maíces nativos con esa finalidad: *alimentar a la familia* (Fernández *et al.*, 2013).

Para esta investigación se tomó como caso de estudio la operación del PESA en el Estado de México, por ser éste uno de los principales productores de maíz en el nivel nacional. Según las estadísticas, ocupa el quinto lugar en superficie cosechada con 568 267.68 ha, el cuarto lugar en superficie cosechada con 563 042.68 ha, y el tercer lugar en volumen de producción con 3 352 870.53 cosechadas,¹ además de que el maíz es el cultivo de mayor presencia en el estado,

¹ Según cifras reportadas en el Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (Siacon), SIAP-Sagarpa al año 2013.

pues de las 862 763.94 ha destinadas a la siembra, este cultivo ocupa 65.86% de la superficie (SIAP, 2014).

Para el caso del Estado de México, el gobierno federal reportó dentro de la cobertura de la Cruzada Nacional Contra el Hambre la atención a 66 de los 125 municipios que componen la entidad federativa, y con el PESA en el ejercicio fiscal 2014 se atendieron 26 de esos 66 municipios.

Este trabajo de investigación buscó, además, conocer cómo se concibe, institucionalmente, el problema del hambre en comunidades campesinas que subsisten gracias a la producción de maíz, y cómo se pretende atenderlos a través del proyecto en cuestión.

El artículo está dividido en dos partes. En la primera se reseña la participación del PESA y se analizan las prácticas discursivas globales que se alinean a la Cruzada Nacional Contra el Hambre; en la segunda parte se describe cómo opera el PESA en el Estado de México, destacando el papel del maíz en sus proyectos dirigidos a salvaguardar la agricultura familiar.

Asimismo, se discute sobre la pertinencia de la etnografía institucional a fin de evaluar en su dimensión social y política la intervención del Estado para atender problemas de inseguridad alimentaria, contruidos con dimensiones de implicación global, nacional, local e individual.

METODOLOGÍA

El presente trabajo se realizó a través de una etnografía institucional, que consiste en una metodología que permite problematizar el mundo cotidiano como sitio de relaciones de dominación que conectan lo global y lo local, a través de la mediación de textos entendidos ampliamente, los cuales pueden ser algún tipo de documento o representación con un carácter relativamente fijo y replicable, lo que permite que puedan ser activados por los usuarios en diferentes momentos y lugares (Smith, 2005). En este caso, la etnografía institucional permitió analizar cómo, bajo el discurso del hambre y de la seguridad alimentaria, se implementa un programa diseñado a escala global por un organismo internacional como la FAO. También permitió indagar sobre la manera en que se reproduce el discurso

acera de la importancia de garantizar la seguridad alimentaria por parte de los gobiernos, así como la forma en que se interioriza en las comunidades rurales, a partir de la implementación de proyectos dirigidos a la agricultura familiar.² De manera central, esta aproximación metodológica pretendía explorar el papel que las instituciones les asignan a las familias productoras y consumidoras de maíces nativos, además de analizar si la implementación de estas estrategias responde a las necesidades de alimentación y abatimiento de la pobreza de los grupos a los que estas estrategias van dirigidas.

En este sentido, los problemas del hambre y de la seguridad alimentaria se abordaron desde una perspectiva constructivista. Para ello se seleccionaron algunas de las comunidades donde se implementó el PESA, con particular énfasis en aquellas que permitieran analizar el papel del maíz en la seguridad alimentaria, como una justificante de la intervención gubernamental en el espacio rural (Vizcarra y Farfán, 2012).

La investigación cualitativa se realizó tomando en consideración la operación del PESA en el Estado de México durante el ejercicio fiscal 2014,³ ya que los documentos normativos señalan que los recursos deberán ejecutarse conforme a los tiempos correspondientes al ejercicio fiscal, además de que los procesos y actividades de cada uno de los actores que participan en el programa están sujetos al cumplimiento de estos periodos de tiempo.

Para este trabajo de investigación se hizo una revisión documental de bases de datos oficiales, de marcos normativos y de la metodología diseñada por la FAO para operar el PESA, a escala global y para el caso de México. Se realizaron siete entrevistas a funcionarios encargados de la operación y toma de decisiones del PESA en el Estado de México: dos funcionarios de la FAO, dos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de

² Según la Sagarpa, los activos productivos son construcciones y bienes materiales utilizados en cualquier actividad productiva, representan la inversión de capital o patrimonio de una empresa o unidad de producción (excluye terrenos y predios).

³ Un ejercicio fiscal es el tiempo considerado para ejercer los recursos de los programas del gobierno federal, comprende desde el primer día hábil del mes de abril, hasta el último día hábil del mes de marzo del siguiente año.

México (Sedagro) y tres funcionarios de la Sagarpa. Durante el año 2014 se participó en las actividades realizadas entre personal de la FAO y las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) relacionadas con la producción de maíz. Asimismo, se realizó trabajo de campo en el municipio de Ixtlahuaca, centrado en conocer el modelo propuesto por la FAO para atender la problemática de los productores de maíz a través del PESA. Finalmente, para complementar la información se realizaron 17 entrevistas a actores que participan en la implementación del PESA: se entrevistó a facilitadores y coordinadores de cinco ADR, y a 12 beneficiarios del PESA en Guerra, Ixtlahuaca, San Felipe del Progreso, Temascalcingo y Temoaya.

UNA APROXIMACIÓN AL PESA Y LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE DESDE LA ETNOGRAFÍA INSTITUCIONAL

El PESA fue creado por la FAO en 1994 con el nombre de Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, se inició en 15 países con el principal objetivo de atacar la vulnerabilidad alimentaria de las familias pobres, a través de programas nacionales y programas regionales; fue propuesto para implementarse en países pobres y con déficit de alimentos, con un esquema en el que los gobiernos participantes son los encargados de ejecutar los programas, mientras que la FAO se encarga de facilitar la formulación y ejecución de éstos y de proveer asistencia técnica⁴ (FAO, 2009). En la actualidad, el PESA se ejecuta en más de 100 países.

En el caso de México, en el año 2002 el gobierno federal, representado por la Sagarpa, acordó con la FAO la implementación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria, con la finalidad de

[...] desarrollar las capacidades de la población rural de zonas de alta marginación, para que las familias campesinas sean las principales generadoras de su desarrollo a través de la búsqueda e instrumentación de soluciones encaminadas a lograr la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza (PESA, 2014).

⁴ En el caso del PESA en México, la FAO cobra por estos servicios 2% del presupuesto asignado.

Como resultado de este acuerdo, se creó la Unidad Técnica Nacional (UTN), con el fin de integrar un equipo técnico encargado de generar la estrategia y el método para la ejecución del proyecto.

Aunque el PESA es una estrategia que opera con recursos de la Sagarpa, ha sido diseñado para integrar a más actores institucionales en su ejecución. De esta manera, en cada entidad federativa se conforma un Grupo Operativo PESA (GOP) encargado de la planeación, seguimiento y evaluación conforme a la normatividad de la Sagarpa y del gobierno estatal correspondiente. Es presidido por la delegación de la Sagarpa en la entidad, participan también el gobierno del estado y la UTN-FAO. Con el GOP se busca garantizar la aplicación de la metodología PESA-FAO a través del cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de los actores del GOP. En la operatividad, la Sagarpa aporta los recursos financieros y define el marco normativo para ejecutar el programa; el gobierno estatal recibe y ejerce los recursos y la FAO proporciona soporte técnico, capacitación y consultoría técnica (PESA, 2014).

Desde su creación, el PESA en México ha pasado por algunos ajustes y modificaciones que van desde su nombre hasta su diseño estratégico. Originalmente, se le nombró Programa Especial de Seguridad Alimentaria y en la actualidad se conoce con el nombre de Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. A lo largo de su trayectoria se ha ido posicionando y creciendo en cobertura y asignación presupuestal. Se inició en 2002 como un proyecto piloto en dos regiones del estado de Michoacán: Carácuaro y Nocupétaro; posteriormente se incorporaron los estados de Aguascalientes, Jalisco, Puebla y Yucatán; en el año 2006 se amplió la cobertura de atención a 16 estados; en el año 2007 se le asignó por primera vez una partida especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y desde entonces cada año se ha ido incrementando la cobertura de atención y los recursos asignados para este programa. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2014, con un presupuesto de 3 230 millones de pesos, el PESA se implementó en 24 estados, 1 038 municipios (de los cuales 604 forman parte de la Cruzada) y 9 978 localidades (de las cuales 7 508 forman parte de la Cruzada) (PESA, 2014).

En el año 2005 se creó la figura de ADR, con la finalidad de integrar equipos multidisciplinarios de profesionistas en el ámbito rural, contratados para la operación del PESA con las comunidades,

bajo la figura jurídica de persona moral, en teoría sin fines de lucro, apatridista, laica y autónoma, integrada por mujeres y hombres principalmente profesionistas, con perfiles técnicos y sociales en el ámbito rural, preferentemente con arraigo y conocimiento previo en la región donde operan, con capacidad de gestión y liderazgo, enfocada al trabajo y el desarrollo en zonas marginadas (UTN, 2014).

El día 21 de enero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2013) el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre (SinHambre). La Cruzada se promovió por el gobierno federal como una estrategia que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema, que al año 2010 ascendía a 7.4 millones de personas, las cuales son la población objetivo de la Cruzada.

La Cruzada se planteó como una estrategia integrada por 70 programas federales coordinados por la Sedesol, la cual se concentraría, en una primera etapa, en atender 400 municipios para extenderse luego a todo el territorio nacional. Con el propósito de instrumentar la Cruzada, se creó la Comisión Intersecretarial, conformada por 16 secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). También se creó el Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, instancia en la que concurren los sectores público, privado y social, con el objeto de complementar y fortalecer las líneas de acción de la estrategia, así como impulsar la participación ciudadana.

Para el logro de los objetivos de la Cruzada, las secretarías federales alinearon sus programas. En el caso del PESA se planteó desarrollar acciones en 604 municipios de los 1 011 incluidos en la Cruzada.

En cuanto al sector privado, entre los días 8 y 13 de abril de 2013 la Sedesol firmó convenios de colaboración con Pepsico, Nestlé, la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), la Cruz Roja Mexicana y con el Consejo de la Cámara Nacional de la Comunicación (Concanaco). Por otra parte, la participación social es otro de los componentes estratégicos para el éxito de los programas alineados con SinHambre. Por ejemplo, el impulso de comités comunitarios, brigadistas y asambleas (SinHambre,

2014). Ninguno de estos nuevos actores se involucra en acciones relacionadas con el maíz como recurso estratégico para salvaguardar el alimento básico de millones de familias mexicanas.

Desde un principio se le dio una gran difusión en los medios de comunicación a SinHambre, destacando el impacto positivo que tendría sobre la población objetivo. Fue presentada en foros internacionales como “el eje rector de la política social en México”.⁵ En contraste, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) elaboró un diagnóstico donde señaló varias imprecisiones en su diseño, como la falta de una definición precisa del concepto *hambre*, ya que dicho concepto es utilizado como sinónimo de desnutrición. Se cuestiona también que la Cruzada se estableció a partir de la experiencia Cero Hambre en Brasil aplicada hace una década, y que ya no existe (ahora hay un programa que se llama Brasil sin Miseria). Se alude a que la pobreza en México es tan elevada (53.3 millones de personas), que se necesitarán mayores esfuerzos para reducirla de manera significativa, además de que se advierte que la política social debe incluir otras estrategias y acciones para conseguir el cumplimiento cabal del pleno ejercicio de los derechos sociales, se plantea que el crecimiento económico y la creación de empleos es esencial para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación, y se sugiere también incluir el crecimiento económico del país como un elemento explícito de la estrategia (Coneval, 2013).

De acuerdo con Escobar (2012:24), es importante realizar un análisis crítico sobre el desarrollo, ya que en este discurso: “significativas batallas políticas se libran en su nombre, y la vida de muchos y los medios de subsistencia de las personas todavía están en juego en estas batallas”. El discurso del desarrollo materializado en programas de gobierno sigue siendo un arma importante en las estrategias de dominación cultural y social, y es usado por muchos para su propio beneficio; de aquí la importancia de analizar el trasfondo y prácticas institucionales realizadas en la operación de los programas, las cuales en la realidad contradicen lo establecido en los discursos, metodologías y marcos normativos. Particularmente, analizar

⁵ La Sedesol presentó la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la I Reunión de Ministros de Asuntos Sociales, que se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá en el marco de los preparativos de la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

qué es lo que en la práctica se ha logrado con la operación del PESA en el Estado de México, y más específicamente, analizar el papel que se le asigna al maíz, grano básico indispensable para lograr la seguridad y soberanía alimentaria de los mexicanos (Guzmán y León, 2008).

EL MAÍZ, MÁS QUE UNA ESTRATEGIA

Se sabe que, desde sus inicios, la FAO promovió el PESA en México bajo los siguientes principios (UTN, 2014): equidad e inclusión; identidad y cultura local; corresponsabilidad y subsidiaridad; sustentabilidad y desarrollo de capacidades.

Con ellos, se buscaba promover la igualdad de oportunidades para que todos los habitantes de la comunidad pudieran participar en los diferentes procesos y se beneficiaran de los mismos, y de la misma forma se hablaba de rescatar los conocimientos y saberes de las familias y de sus aportes para entender y solucionar su problemática (Torres, 2013).

El maíz, más que un alimento, es un constructo sociobiológico cuyas prácticas y simbolismos han estado presentes desde la época prehispánica en la identidad alimentaria del pueblo mexicano. Ituriaga (2007) refiere algunas de estas connotaciones sociales, por ejemplo, tanto los aztecas como los mayas consideraban al maíz como un grano divino; los tzotziles cortaban el cordón umbilical de los bebés recién nacidos sobre una mazorca y ese maíz era sembrado por sus padres, para que continuara el espíritu comunitario; entre los huicholes la vida cosmológica gira en torno al triángulo del maíz, el venado y el peyote; los nahuas del altiplano ofrendan y adoran al maíz antes de la siembra; en algunas regiones del estado de Morelos se colocan cruces en las milpas a fin de ahuyentar al demonio para que no dañe las cosechas; los mixtecos sacrifican un pavo y derraman la sangre en las parcelas, para una fertilización que abona el alma colectiva; los tepehuas visten a las mazorcas y les hacen ofrendas; los matlatzincas, en el día dedicado a San Isidro Labrador, acostumbra bendecir las semillas que sembrarán.

Los proyectos productivos que tienen como finalidad mejorar la alimentación de las familias campesinas y no contemplan la preser-

vación de los maíces nativos y sus sistemas asociados, no sólo atraviesan la identidad cultural de los pueblos que sostienen al maíz como recurso estratégico, sino que pone en grave riesgo su seguridad alimentaria.

Como parte del modelo que se impulsa para la producción de alimentos de traspatio y la generación de ingresos, superficies que las familias destinaban a la siembra de maíz se han ido reduciendo para dar paso a la producción de hortalizas a cielo abierto o bajo cubierta (en microtúneles o en invernaderos), que en algunos casos terminan desapareciendo, ya que las familias no tienen los recursos para comprar la cubierta plástica una vez que se deteriora, con lo cual se reafirma la idea de que la producción de maíz no es impulsada desde las políticas públicas, por el contrario, éstas promueven el desplazamiento por otros cultivos comerciales (Guzmán y León, 2011).

EL PESA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México, el PESA comenzó a operar en el año 2009 en 15 municipios, con un presupuesto de 60 millones de pesos; para el ejercicio fiscal 2014, con una asignación presupuestal de 126 millones de pesos, se implementó en 30 municipios, de los cuales 26 están incluidos también dentro de la Cruzada. Con ello se benefician 5 166 familias de 261 comunidades (PESA, 2014).

En la entidad mexicana el GOP está integrado por la delegación de la Sagarpa en el estado, la Sedagro y la UTN-FAO. La estrategia con la cual se ha impulsado el PESA busca que al término de la intervención de este programa existan en las localidades grupos de mujeres y hombres capaces de realizar procesos de autogestión, con proyectos orientados a complementar su alimentación y fomentar la generación de ingresos, de acuerdo con sus intereses y los recursos disponibles. Para ello, cada año las familias participantes identificarían, gestionarían y pondrían en marcha planes de acción que incluyen proyectos enfocados en mejorar su situación de seguridad alimentaria y de ingresos, como medios para desarrollar las capacidades de las familias.

Los programas mencionados no son claros respecto a cuál es el tiempo necesario para alcanzar los objetivos propuestos. En el Es-

tado de México el PESA tiene operando seis años, y aunque en un principio se presentó como un programa diferenciado, no asistencialista, que buscaba el desarrollo de capacidades de las personas para que fueran ellos los actores de su propio desarrollo, en la práctica se ha beneficiado a las mismas familias desde 2009 con la entrega de activos productivos que crean nuevas formas de dependencia hacia la figura de las Agencias de Desarrollo Rural.

En el nivel institucional, desde la FAO, el PESA y las ADR se advirtió el desconocimiento y desinterés por promover proyectos que beneficien a las familias productoras y consumidoras de maíces nativos de las comunidades en donde se opera el PESA. Pareciera que el maíz no tiene la misma importancia de otros proyectos que buscan la seguridad alimentaria en comunidades rurales. Por lo general, las ADR justifican la necesidad de ciertos proyectos, a través de sus diagnósticos nutricionales, teniendo como resultado que “la mayoría de las familias se excede en el consumo de tortillas, y debido a que no les aportan todos los nutrientes que el organismo requiere, por lo cual se busca diversificar la dieta con la implementación de huertos y gallineros para la producción de hortalizas, carne y huevo” (entrevista con un facilitador de la ADR1).

EL MAÍZ Y SU PERCEPCIÓN PRODUCTIVISTA DENTRO DEL PESA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el modelo con el que opera el PESA se busca que las familias participantes aumenten la producción de alimentos y generen ingresos adicionales. En ese sentido, las ADR se han enfocado en los siguientes aspectos:

- Traspatio agrícola y pecuario. Se dirige a familias, principalmente de mujeres con hijos menores de edad, particularmente interesadas en temas de nutrición y uso de los alimentos.
- Granos básicos-milpa. Para familias que se dedican a producir granos básicos para consumo propio y el de su ganado.
- Sistema productivo predominante. Familias cuya producción está vinculada al mercado regional o nacional.
- Mercado local de alimentos. Incluye a familias microempresarias que transforman y venden su producción al mercado lo-

cal y/o regional, con posibilidad de incrementar su volumen y diversificar la producción.

En este sentido, la FAO (2009) ha promovido un modelo productivo para atender la problemática de las familias productoras de maíz, que para el caso del Estado de México se dio a partir de una consultoría que se encargó de capacitar a las ADR de la entidad. Dicha capacitación se realizó con un enfoque de producción de alto rendimiento, basado en lo que la propia consultoría denomina como “fórmula del éxito”, la cual consiste en la utilización de “nuevas semillas, nuevos y mejores insumos, nuevas tecnologías, nuevas experiencias y mejores prácticas agrícolas”, que en conjunto permitirían a los productores de maíz (cuyas prácticas productivas originalmente están basadas en maíces nativos) obtener “altos rendimientos, mayores utilidades” y los convertiría en “productores exitosos”; ya que la causa del “fracaso agrícola” se debe a que, aunque los productores de maíz han tenido acceso a “nuevas semillas” (híbridas o mejoradas), “nuevos y mejores insumos, nuevas tecnologías y nuevas experiencias [realizan] prácticas agrícolas viejas, obsoletas e ineficientes [lo que da como resultado] bajos rendimientos, pocas utilidades y la frustración de los productores”.

Con esta lógica productivista, el PESA considera que la producción de maíz en el Estado de México podría incursionar en mercados regionales y nacionales. Se trata de promover una lógica de mercado dirigida a obtener ganancias a través de pequeños agronegocios. Sin embargo, se ha documentado que, pese a las dificultades por las que atraviesa la agricultura campesina en México, ésta mantiene el cultivo del maíz principalmente por razones y lógicas distintas a las del mercado, una de las cuales es la garantía del consumo de subsistencia, según sus propios valores culturales y estrategias de reproducción social (Cortés y Díaz, 2005; Guzmán y León, 2011; Vizcarra, 2002). De aquí que cualquier programa sobre apoyos a la producción de alimentos básicos debería basarse en los principios éticos apoyados en la predominancia de los intereses sociales sobre los económicos para garantizar la seguridad alimentaria de las familias campesinas (Jaramillo, 2001).

Las reglas de operación de la Sagarpa, bajo las cuales se rige el PESA, especifican que los recursos destinados a este programa se aplicarán

de acuerdo con la metodología que la FAO diseñó, a través de la capacitación que este organismo provee a las ADR. Mediante esta lógica, la FAO ejerce cierto nivel de influencia sobre las instituciones públicas y privadas para dirigir el PESA, de tal modo que el problema de inseguridad alimentaria de las familias campesinas no es comprendido desde una óptica local. Esto se traduce en una simplificación del problema como un asunto relacionado con la baja productividad de sus granos y la vulnerabilidad a los riesgos de pérdidas por variabilidad climática.

A esta problemática construida externamente, se proponen soluciones que provienen igualmente desde esa cúspide, ignorando cualquier injerencia de las propias familias que se verán afectadas por las intervenciones del PESA y Agencias de Desarrollo Rural.

Funcionario de FAO 1: “El maíz ya no es negocio para los productores, y si no les deja dinero mejor deberían dedicarse a otra cosa”.

Funcionario de FAO 2: “[...] es que primero se debe cambiar la mentalidad de los productores de maíz, no te puedes dedicar a una actividad que no te deja ganancias [...] hay que incrementar los rendimientos para que esto sea negocio.

Contrario a esta visión externa, el problema de la seguridad alimentaria no puede ser abordado sin considerar diferentes elementos consuetudinos por los propios actores que enfrentan el problema del hambre (Fernández y Erbeta, 2007). Esto significa que el abatimiento de la pobreza y la inseguridad alimentaria requieren la instrumentación de mecanismos de participación social y acción colectiva, que permitan a la población identificar y priorizar sus necesidades, más allá de toda visión vertical y externa (Díaz-Puente *et al.*, 2011).

LOS ACTIVOS DEL PESA PARA EL APOYO A PRODUCTORES DE MAÍZ

Sin duda, el maíz no podría ser soslayado en las políticas destinadas a resolver los problemas alimentarios en el México rural, de aquí que el PESA dirige poco a poco algunos de sus recursos para apoyar a las familias productoras de maíz.

Según la Unidad Técnica Nacional (UTN, 2014), para el ejercicio fiscal 2012 se implementaron 5 927 proyectos productivos, de los

cuales únicamente 11% está relacionado con la producción de maíz y analizado desde la parte financiera, de los 47 527 003 pesos autorizados para el pago de los proyectos productivos, sólo 6% del presupuesto total asignado está dirigido a proyectos relacionados con la producción o almacenamiento de maíz.

Para el ejercicio fiscal 2013, los proyectos relacionados con la producción de maíz representaron 21% de un total de 9 783 proyectos, lo que traducido a presupuesto significa que de los 71 065 424 pesos invertidos por el gobierno en proyectos productivos, 15% está enfocado en el área de intervención de producción de maíz, donde se benefició a 2 091 familias PESA (1 199 dentro de la Cruzada).

Los proyectos autorizados por el GOP para que fuesen destinados directamente a las familias productoras de maíz, fueron:

- Silos para el almacenamiento de granos, dirigidos a reducir la pérdida de granos poscosecha.
- Módulos para la producción de lombricomposta, enfocados en la disminución de costos de producción por concepto de compra de fertilizantes químicos, así como a mejorar la calidad de los suelos.
- Equipos para riego y fertilización orientados a facilitar las labores culturales del manejo del cultivo.
- Equipos para siembra de labranza y de conservación, enfocados a facilitar las labores culturales.
- Desgranadoras de maíz, dirigidas a facilitar la tarea de desgranar y la disminución del tiempo empleado por las familias o los costos generados por esta actividad.
- Molinos de forraje, dirigidos a las familias que además de sembrar maíz lo utilizan para la alimentación de ganado, principalmente de ovinos.

LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

Según funcionarios del PESA, estos proyectos responden a las necesidades expresadas por las familias que se beneficiarían de ellos. Sin embargo, en algunas entrevistas con personas inscritas en el PESA, estos actores negaron su participación en la formulación de los proyec-

tos y expresaron su desconocimiento sobre la utilidad de los proyectos en la producción de maíz. Constataron que las ADR llegaron directamente a ofrecer y convencer a las autoridades para establecer los proyectos sin previo consenso de la comunidad.

Beneficiaria 1:

Mi marido es el delegado de aquí y pues la verdad le vinieron a ofrecer un lombrizario, él no había ido antes a las juntas que hacen, pero vino la muchacha, la que viene a dar las capacitaciones y estuvo platicando con él y le estuvo diciendo que se quedara con el lombrizario, yo la verdad le dije a la muchacha que no se lo fuera a dar porque mi marido nunca está en la casa y que no iba a tener tiempo de trabajarlo, pero ella se lo quiso dar de todas maneras, [...] nosotros no sembramos maíz, pero nos dijo que la tierra que sale del lombrizario se la podemos poner también a las plantas para que se pongan más bonitas.

De acuerdo con la metodología diseñada por la FAO para implementar el PESA, se busca que las familias se involucren y participen democráticamente desde la planeación, el diseño de los proyectos, la selección de proveedores y la construcción de obras (si las requieren). Sin embargo, en la práctica se observan diferentes respuestas:

Beneficiaria 2:

A mí me dieron un lombrizario, apenas lo acabo de terminar de construir, nomás que no sé si me dieron completo todo el material. Me habían dicho que me iban a entregar tres kilos de lombriz y lo que me entregaron era más tierra que lombriz. Yo creo que de lombriz nomás era como un kilo, lo demás era tierra, [...] También para las láminas del techo no me dijeron con qué pegarlas; yo no sé si eso lo tengo que comprar yo. Ésos de la Agencia, creo que ni saben, pues nomás me dieron un mecate (cuerda) para que las amarrara.

Beneficiaria 3:

A mí me tocó un silo para guardar mi maíz, sí nos hacía mucha falta porque se nos echaba a perder mucho porque le sale la palomilla, o luego viene el ratón y se lo come o se orina en él y nos tocaba tirarlo, pero fíjese que ya lo guardamos un año en el silo y le volvió a caer la palomilla, y sí, un poco se nos echó a perder, pero ya nos dijo la in-

geniera que para que no se eche a perder hay que ponerle la pastilla [fosforo de aluminio de 30 gramos]. Ve que el silo lo tengo aquí adentro de la casa, entonces si le ponemos pastillas nos tendríamos que salir para no estar respirando eso fuerte, por eso ya no la usábamos. Pensé que con lo que nos dieron ya no íbamos a sufrir [...].

En todas las regiones del Estado de México donde se opera el PESA, las ADR reportan que trabajan con comunidades productoras de maíz destinado al autoconsumo, pero no se aprecia un conocimiento suficiente de las agencias respecto a las problemáticas de los productores. Aunque no existen estadísticas oficiales, por parte del PESA, los agentes de desarrollo refieren que la mayoría de los maíces que se siembran son criollos (nativos), por lo que constantemente relacionan la baja productividad o las pérdidas de cosecha con la raza nativa del maíz. Este aspecto permite tener un fuerte argumento para promover la introducción de semillas híbridas-mejoradas (acompañadas de sus respectivos paquetes tecnológicos).

Beneficiaria 2:

Yo siembro maíz en mi parcela y lo ocupamos para el consumo aquí de la familia y también para mis animalitos, [...] hay años buenos y años malos. En algunos años nos va bien y en otros casi no cosechamos nada, [...] casi siempre me toca comprar maíz, porque lo que cosecho no nos alcanza para salir el año, pero de aquí mismo, es más seguro nuestro criollito.

Beneficiaria 4:

[...] sí nos gustaría que nos capaciten y que nos enseñen como sembrar y cuidar nuestro maíz, porque sí es cierto que ya no se da el maíz como se daba antes, pero queremos que nos enseñen con las semillas que nosotros tenemos aquí en la comunidad, porque nos dicen que van a traer otras semillas que son más buenas, pero la verdad no nos da confianza.

CONSIDERACIONES FINALES

El diseño y la aplicación de un programa implica muchos pasos y actores, por lo tanto, genera resultados muy diversos. En los casos

analizados se ha evidenciado que el PESA, en esta región del centro de México, no surgió de un proceso de planeación comunitaria participativa, ni tampoco se percibe una atención genuina a las necesidades alimentarias de las familias campesinas de bajos ingresos, cuestión que contrasta con el discurso que el propio programa usa para posicionarse políticamente.

Al menos en el Estado de México, los proyectos puestos en acción por el PESA, cuyo propósito es asegurar la alimentación de esas familias, han sido propuestos por las ADR de acuerdo con sus intereses y no con las necesidades expresadas por las propias familias y comunidades que se beneficiarían de los proyectos. Este aspecto que no puede generalizarse a todo el país, puesto que muchas de esas ADR se formaron a partir de organizaciones no gubernamentales que demuestran un trabajo consolidado en una comunidad o región y cuyos resultados derivados de la vinculación con el PESA son distintos en todos los casos.

Lo anterior obedece a que una de las principales limitantes del presente trabajo es enfocarse en el caso del Estado de México, por lo que resulta imposible establecer toda suerte de generalizaciones. Sin embargo, esta misma limitante permite detectar una serie de actores y operaciones a través de los cuales los programas públicos son empleados para la obtención de recursos, la implantación de lógicas de mercado y la introducción de insumos agrícolas de alta tecnología en las comunidades rurales del centro del país.

Una de las consecuencias de la verticalización institucional no sólo es condenar la vida de los proyectos por el periodo que duran o mientras que las ADR supervisen su ejecución, sino que las familias beneficiarias establecen, *a priori*, relaciones de desconfianza y/o de complicidad con cualquier programa que provenga de los gobiernos locales, estatales y federales. A pesar de que no reconocen los beneficios que obtendrían de los proyectos, al quedarse con dudas sobre su ejecución, al sentir imposición y que son utilizados para el enriquecimiento de terceros, desarrollan una relación de complicidad al aceptar las condiciones de estos proyectos.

Se puede decir que a través de estas relaciones se fortalece una cultura institucional de codependencia que ha sido muy característica en la zona de estudio. Las familias beneficiarias aceptan con facilidad los apoyos externos, a sabiendas de que no son la solución

para mejorar sus condiciones, y así, juegan el rol de necesitadas; por otra parte, los agentes de desarrollo que promueven los proyectos de intervención juegan el rol de proveedores de recursos financieros y tecnológicos. Sin lugar a dudas, esta cultura institucional da la oportunidad de que aparezcan nuevos actores desarrollistas, altruistas o productivistas, como es el caso de las ADR, que han cobrado un papel protagónico e indispensable en la operación del PESA.

En esta visión de desarrollo poliédrica y de geometría variable, que ha desencadenado el programa SinHambre, se ha estimulado la proliferación de ADR con muy diversos intereses. En el Estado de México, antes de la Cruzada operaban 11 ADR y después de ella se crearon ocho más.

A través de la etnografía institucional, fue posible evaluar el papel del maíz que producen las comunidades beneficiarias del PESA como parte de la Cruzada en el Estado de México. Desafortunadamente el maíz nativo, insumo clave para la subsistencia de miles de familias campesinas, no está en los intereses de las agencias. Esto contradice los principios con los cuales se instauró el PESA en el estado: *i)* inclusión y equidad (participación comunitaria sin discriminaciones); *ii)* sustentabilidad (no dependencia de agroquímicos y semillas); *iii)* respeto a la identidad y la cultura local de las comunidades (la reproducción sociocultural a partir de los recursos locales), y *iv)* desarrollo de las capacidades como eje rector (conciencia colectiva para lograr el cambio social).

El caso estudiado permite observar cómo los proyectos son instaurados de manera vertical en propuestas con fuerte sesgo economicista, al promover la introducción de maíces híbridos dependientes de mercados de semillas, cuya producción se destina principalmente a los mercados regionales y agroalimentarios industriales.

Las ADR estudiadas adoptan el discurso hegemónico con una visión productivista, que se presenta como la panacea para acabar con la pobreza y el hambre del medio rural. En este sentido, se minimiza el valor estratégico del maíz nativo como base de la cultura alimentaria de México, lo que supone una pérdida de soberanía y control respecto al insumo alimentario básico del país.

La construcción del problema del hambre, cuya solución se propone a partir de la intervención gubernamental, ofrece la oportunidad para que otros actores se posicionen políticamente en la

solución del problema. Dicho en términos coloquiales, se presenta el mal y el remedio de manera simultánea.

Así, el problema del hambre en las comunidades rurales del Estado de México puede concebirse como una construcción social hecha desde arriba y desde fuera, centrada en la crítica a los bajos rendimientos de la producción de maíz nativo, cuyos costos elevados no logran competir en los mercados nacionales, regionales e internacionales.

Con ese tipo de valoración, se construye la idea de que la producción de maíz nativo no es rentable y sólo produce pobreza, con lo que se legitima su sustitución por otro modelo productivo más redituable, pero cuyos insumos orillan a los productores a una lógica de dependencia a agentes externos, proveedores de recursos y tecnología, necesarios para asumir el cambio.

Esta reestructuración productiva es auspiciada por discursos que operan en muy distintos niveles, en los cuales aparecen las ADR y otros agentes hegemónicos cuyas acciones, discursos e intereses habrá que seguir estudiando de cerca.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval) (2013), *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_informe.aspx>, consultado el 13 de diciembre de 2014.
- Cortés Vázquez, Lorena y José Valdemar Díaz Hinojosa (2005), "La seguridad alimentaria y la producción de maíz en un entorno de mercado y de políticas de Estado", en *Estudios Agrarios*, núm. 29, pp. 105-182.
- Díaz-Puente, José María; Francisco José Gallego Moreno y Pablo Vidueira (2011), "La estructura y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: caso de estudio en Cuenca, España", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 8, núm. 66, pp. 73-101.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013), *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre*.

- Escobar, Arturo (2012), "Más allá del desarrollo: posdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso", en *Revista de Antropología Social*, núm. 21, pp. 23-62.
- Fernández, Nilda y Hugo Erbetta (2007), "La seguridad alimentaria en la provincia del Chaco, República Argentina: el caso del Programa Pro-huerta", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 58, Bogotá, pp. 65-99.
- Fernández Suárez, Rocío; Luis A. Morales Chávez y Amanda Gálvez Mariscal (2013), "Importancia de los maíces nativos de México en la dieta nacional. Una revisión indispensable", en *Fitotecnia Mexicana*, vol. 36, núm. 3-A, pp. 275-283.
- Guzmán Gómez, Elsa y Arturo León López (2008), "Soberanía alimentaria desde los productores maiceros", en *Investigación Agropecuaria*, vol. 5, núm. 2, pp. 275-282.
- Guzmán Gómez, Elsa y Arturo León López (2011), "Resguardo de maíz y estrategias de seguridad campesina en Morelos, México", en *Desarrollo, Ambiente y Cultura*, vol. 1, núm. 0, pp. 1-16.
- Iturriaga, José N. (2007), "La identidad alimentaria mexicana como fenómeno cultural", en *Archipielago. Revista Cultural de Nueva América*, vol. 14, núm. 56, UNAM, pp. 47-49.
- Jaramillo Cardona, Carlos Mario (2001), "Evaluación de la seguridad alimentaria con una visión integral. Proyecto piloto: 'Vereda Los Medios, municipio de Sonsón (Antioquia)', en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 46, Instituto de Estudios Rurales-Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 39-74.
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2009), *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación, 1945-2009*, disponible en <http://www.fao.org.mx/documentos/Libro_FAO.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2014.
- Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) (2014), disponible en <www.pesamexico.org> y <<http://www.pesamexico.org/pesaenm%C3%AF%C2%BF%C2%BDxico/PESAenM%C3%A9xico/Antecedentesinicioyevoluci%C3%B3ndePESA.aspx>>, consultado el 9 de diciembre de 2014.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2014), "Cierre de la producción agrícola por cultivo", disponible en

- <<http://www.siap.gob.mx/>>, consultado el 23 de agosto de 2015.
- SinHambre (2014), <<http://sinhambre.gob.mx/cruzada/objetivos-de-la-cruzada/>>.
- Smith, Dorothy E. (2005), *Institutional Ethnography. A Sociology for People*, Toronto, Altramira Press.
- Torres Oregón, Fredyd (2013), "El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en el Estado de México: intervención, control y actores: el caso de San Luis la Manzana, municipio de Villa Victoria", México, UAEMéx.
- Unidad Técnica Nacional (UTN) del PESA (2014), Agencias de Desarrollo Rural, disponible en <<http://www.utn.org.mx>>, consultado el 28 de noviembre de 2014.
- Vizcarra Bordi, Ivonne (2002), *Entre el taco mazabua y el mundo: la comida de las relaciones de poder, resistencia e identidades*, Toluca, México, Instituto Mexiquense de la Mujer/UAEM.
- Vizcarra Bordi, Ivonne y Fernando Farfán González (2012), "El programa 'Vete sano y regresa sano: lecciones de una etnografía institucional en el Estado de México'", en *Ruris*, vol. 6, núm. 2, pp. 123-154.