

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en México: El caso de Puebla

Serafín Germán Solís Carrera

Características y justificación

México es una república federal de casi 2 millones de km², con una población cercana a los 100 millones de habitantes, de los cuales 26 % se localizan en áreas rurales donde la mitad de los hogares es pobre. El sector silvoagropecuario y pesquero ha declinado su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional hasta una cifra del orden de 5.1 % a pesar de que emplea al 20 % de la fuerza de trabajo, lo cual revela la baja productividad de la mano de obra del sector.

La agricultura contribuye a poco menos de las tres cuartas partes del PIB sectorial, mientras que la ganadería ocupa el segundo lugar en orden de importancia. Sin perjuicio del impacto de las reformas económicas introducidas durante los últimos quince años, las áreas de pobreza no han logrado reducirse en forma sustantiva. En el campo, el minifundio es acentuado así como la degradación de sus recursos, y sólo 35 % de las unidades de producción se vincula adecuadamente con el mercado.

Frente a esta situación, el gobierno de México ha definido la reducción de la pobreza como uno de sus objetivos centrales. Es por ello que da prioridad a la realización de un programa, que involucra a varias Secretarías de Estado, para atender a las 250 microrregiones más pobres del país.

En este marco, se establece la formulación de un Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en México (PESA), el cual surge de un acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La ejecución del programa corresponde a la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) y a la FAO en México, como organismos que integran la Comisión Directiva.

La primera fase del PESA en México se desarrolla en seis estados del país: Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Yucatán y Puebla. En cada estado se trabajan dos municipios y, a su vez, en cada uno de ellos se atienden cuatro comunidades. A cada municipio se le asignan dos facilitadores y/o facilitadoras, en las área técnica y social, quienes son apoyados (as) por un coordinador. Todos ellos conforman una Unidad Técnica Estatal. Por otra parte, los equipos estatales son acompañados por una Unidad Técnica Nacional a través de una coordinación (experto principal) y especialistas en: capacitación, apoyo tecnológico, seguimiento, evaluación y análisis de restricciones.

En este documento se abordarán con mayor detalle las acciones del PESA en el estado de Puebla, específicamente en los municipios de Eloxochitlán y San Sebastián Tlacotepec.

Aspectos metodológicos

Para el análisis y búsqueda de alternativas a la problemática que enfrenta la población indígena de la Sierra Negra de Puebla, con la cual se realizan acciones de acompañamiento a través del PESA, se cuenta con trabajos de diagnóstico de catorce localidades de los siguientes municipios: San Sebastián Tlacotepec (La Cumbre, La Guacamaya, Ojo de Agua y Tecolotepec), Eloxochitlán (El Crucero, Cuabtlajapa, Zacacoapan, Xonotipan, Loma Bonita y Papaloapan), Zoquitlán (Tepequexpa e Ixcatl), Ajalpan (Huitzmaloc) y Coyomeapan (Tepepa de Zaragoza). También se dispone de un diagnóstico de los procesos organizativos presentes en la Sierra Negra Baja.

A partir de esta información y con la participación de representantes indígenas de las organizaciones se pudo dar inicio a la planificación participativa. Para ello se utiliza la “planificación por objetivos”, metodología que permitió identificar, con las organizaciones de la región, la problemática central que enfrenta la población indígena, así como los proyectos de interés que requieren trabajo de diseño y

posterior búsqueda de financiamiento. Este proceso metodológico clarificó, de manera puntual, las acciones sobre las cuales debe incidir el equipo de trabajo.

Sin embargo, la problemática que presenta la Sierra Negra es diversa y compleja, además se observa la ausencia de una visión estratégica que permita definir las líneas para un desarrollo regional, bajo un enfoque de sostenibilidad, equidad e identidad. Es por ello que se realizó un análisis más profundo de la problemática microrregional, a través de talleres en cada localidad, lo cual culminó en un taller regional que permitió analizar la problemática y la búsqueda de las alternativas con el concurso de los y las protagonistas: “la población indígena”.

Para el autodiagnóstico a nivel local se utilizó la metodología del Taller de Evaluación Rural Participativa (TERP), en el cual se partió de una construcción colectiva, donde los y las participantes dieron forma a su misión y visión. Esto reflejó, en general, la fortaleza de su identidad cultural. Para el análisis de la problemática regional se utilizó la metodología de la Planeación Operación Participativa (POP), cuyos resultados permitieron analizar la problemática que enfrenta la Sierra Negra Baja a partir de la situación local.

Cabe destacar la estrategia de transferencia metodológica a líderes indígenas, quienes a su vez se han apropiado de la metodología de diagnóstico, lo cual ha permitido que las comunidades reconozcan su propia realidad. Se observa, pues, un importante grado de aceptación, asimilación y apropiación de los procesos emprendidos.

Actualmente se trabaja con mayor profundidad en la problemática de los recursos naturales, a fin de analizar la causa–efecto, además de realizar una evaluación continua. Con ello se ha logrado que la población revalore sus recursos y su cultura, ya que a partir de sus recursos disponibles se busca orientar la seguridad alimentaria. Es por ello que también se reflexiona y analiza el entorno de la milpa: sostén principal de los indígenas de la región. También se aborda la problemática de la unidad familiar, con la finalidad de orientar la seguridad alimentaria a partir del ordenamiento territorial que principia en la parcela y en el traspatio.

Cultura, territorio y seguridad alimentaria en la Sierra Negra Baja

Debemos considerar que en esta región la unidad familiar funciona como eje de una economía campesina indígena diversificada. La población cuenta con parcelas de café, maíz y frijol. También aprovecha la técnica de traspatio para la cría de animales domésticos y en la siembra de plantas aromáticas y medicinales. Por otra parte, practican actividades de recolección de plantas y animales comestibles, cuya reproducción se basa en la biodiversidad. En este sentido, el territorio de los pueblos nahuas y mazatecos, quienes habitan la Sierra Negra, es un espacio donde se reproducen prácticas culturales propias, siendo la lengua materna el elemento fundamental de la identidad, sin dejar de señalar la gastronomía, la vestimenta, la organización social, la tecnología de producción, la medicina, las fiestas, la música, entre otros. Es decir, el territorio se define como espacio de inscripción de la cultura, de distribución de instituciones y de prácticas culturales (Giménez, 1996:10).

La parcela de café cuenta con una biodiversidad que sustenta la reproducción natural de flora y fauna comestible y medicinal. Esta diversidad en cierta medida fue trastocada por la implementación del modelo de la Revolución Verde, el cual impulsó el monocultivo con técnicas para incrementar la productividad a través de producir café a pleno sol. Dicho modelo no logró establecerse del todo en la Sierra Negra Baja, debido a la resistencia de la población que ve en la parcela no sólo la producción de café, sino el abastecimiento de leña, además de fauna y flora comestible. Sin embargo, el monocultivo del aromático se convirtió en su principal fuente de ingresos, por lo que la caída del precio impactó seriamente la economía local al grado de que recientes análisis realizados de manera participativa con la población reflejan una excesiva dependencia a los recursos extralocales.

La caída del precio del café trajo como consecuencia el desinterés de la población indígena y, por lo tanto, el abandono de los cafetales, que en algún momento se constituyeron como una alternativa de vida. Con esta situación, y debido también a la falta de prácticas adecuadas al interior de las parcelas de café, se agravó la

deforestación y la erosión, lo cual provocó que la población joven migrara. El hecho de que diera un desarraigo de su pueblo, debilitó aún más los valores culturales que sustentan toda una forma de vida de la población indígena. En este contexto, es importante tomar en cuenta las referencias de Aguirre respecto a que “la corporación del grupo y la alocaión de los recursos son factores que tienden a arraigar en su propio territorio a los miembros emparentados, y que las mismas causas que producen estabilidad cultural, determinan la escasez de movimientos migratorios” (Aguirre, 1987: 36).

En los análisis participativos sobre la problemática local y regional con la población nahua-mazateca surge de manera reiterada la caída del precio del café como problema central; a raíz de lo cual surgieron planteamientos que permitieron el diseño de proyectos para la producción de café orgánico y la diversificación productiva con enfoque de modelo agroforestal en un marco de respeto a la identidad cultural. Esto ha permitido iniciar un proceso de fortalecimiento y, en su caso, de rescate de la biodiversidad local de flora y fauna, a través de una alternativa productiva encaminada a generar ingresos y, sobre todo, alimentos sanos para la población. Se ha puesto énfasis en la transferencia de prácticas que permitan detener el deterioro de los recursos disponibles, pues a pesar de afirmarse que el daño de los recursos naturales se manifiesta con menor intensidad en los municipios con mayor presencia indígena, en la Sierra Negra este proceso va en aumento y amenaza la sobrevivencia de la población.

Las estrategias de planificación participativa han permitido que la población reflexione acerca de su propia realidad, y visualice su identidad como el eje de su desarrollo con perspectivas de sostenibilidad. Se incide, así, en un proceso de revaloración cultural y reapropiación del territorio, a partir de alternativas viables enfocadas a garantizar la seguridad alimentaria e ingresar al mercado, en función de la dinámica productiva.

El proceso de producción de maíz también se vio trastocado con la introducción del modelo de la Revolución Verde, cuyas recomendaciones técnicas provocaron

el uso de herbicidas y, con ello, la transformación del modelo cultural de la milpa a uno de parcela para la producción del maíz.

Esto recobra vital importancia, ya que como es sabido la milpa es un elemento esencial para la seguridad alimentaria de la población, en tanto que, más allá de servir para la producción de maíz, se constituye como el espacio que permite también la reproducción de plantas comestibles tanto para el ser humano, como para los animales de traspatio y de trabajo. También es un producto primordial para la reproducción cultural, cuyos valores de reciprocidad y solidaridad sustentan la organización social indígena. Como bien establece Aguirre: “los grupos étnicos que conservaron su identidad concibieron la relación con la tierra, como un elemento místico donde comunero y territorio guardaban vínculos de mutua reciprocidad, que los comprometía con una serie institucionalizada de lealtades, derechos y obligaciones” (Aguirre, 1987: 187). Existen prácticas establecidas que agravan el deterioro de los recursos naturales. Es por ello que, de acuerdo con un análisis participativo con la población de atención, se trabaja en la búsqueda de alternativas que mejoren los sistemas de producción de la milpa. Dichas acciones permiten establecer acuerdos de suspensión de la quema, e iniciar con módulos demostrativos de un modelo agroforestal para la producción de maíz, cuyos resultados ya han sido probados en otras latitudes.

En este marco de análisis, también se debe tomar en cuenta que la unidad familiar es el eje de la reproducción cultural. Es por ello que resulta importante abordar la seguridad alimentaria desde el traspatio, sin descuidar la parcela de la milpa y el café, bajo un enfoque de sostenibilidad y equidad. Un enfoque donde se privilegie la visión sistémica de la unidad de producción, teniendo claro que una intervención de esta índole requiere considerar que “la nutrición de un grupo social es el resultado de una serie de determinantes climáticos, económicos, sociales, culturales, biológicos, psicológicos, entre otros. De ahí que sea necesario un análisis profundo de esta múltiple causalidad, pues “no siempre se percibe qué significados tienen los alimentos en las relaciones sociales, qué lugar ocupan en el sistema de valores colectivos, qué reglas presiden a su elección, a su preparación y a los rituales a los que se asocian (Andrien M. Beghin. I. 2001: 14,15, 24). En

este sentido, los recursos locales disponibles deben significar el punto de partida de la seguridad alimentaria.

El análisis participativo que se lleva a cabo en torno al traspatio y la economía familiar ha hecho saber que el capital monetario es escaso, por lo cual se depende mucho de los recursos extralocales. Las principales fugas de dinero giran en torno a la alimentación y la salud. Por ello se aborda la problemática a partir de los recursos locales, con base en los valores culturales de los pueblos de la región, bajo la consigna de iniciar un proceso de ordenamiento del traspatio y la búsqueda de alternativas productivas, como la producción biointensiva.

El PESA en el estado de Puebla

Eloxochitlán y San Sebastián Tlacotepec se encuentran ubicados en la Sierra Negra, una de las regiones indígenas más marginadas, no sólo de Puebla sino del país. La situación de esta región se agudiza en la parte más baja o subtropical, donde se localizan los municipios de atención del PESA, los cuales limitan con los estados de Oaxaca y Veracruz. La marginación se ve acompañada de la falta de servicios básicos como: agua potable, drenaje, carreteras y energía eléctrica, además de la carencia de empleos, el analfabetismo, el monolingüismo, la mala alimentación de la población y el deterioro creciente de los recursos naturales. Esta situación se ha agravado con la caída del precio del café, producto en el cual sustentan su economía las familias indígenas.

Debido a las condiciones geográficas de la región y a su difícil acceso, la presencia institucional. La falta de coordinación de las instancias que intervienen ocasiona la dispersión y atomización de los recursos institucionales disponibles, y los apoyos canalizados no siempre resuelven la situación de las familias. Por otra parte, la población indígena joven ha optado por emigrar hacia las grandes ciudades en busca de mejores alternativas, principalmente de empleo, lo cual redundará en una pérdida de valores culturales que afectan la cohesión comunitaria.

La presencia del PESA en la Sierra Negra marcó el inicio de un proceso social, donde la planificación participativa es el ingrediente esencial en la generación de proyectos de impacto regional, los cuales tocan la parte medular en la problemática de las familias indígenas. El PESA se inserta en este proceso al fortalecer los proyectos autogestivos, al buscar los mecanismos que permitan la concurrencia y coordinación institucional, al acompañar el diseño y gestión de los proyectos, además de favorecer la formación de cuadros locales y generar los espacios de participación de los diferentes actores de las comunidades en los municipios de intervención. En estas experiencias se logran identificar las restricciones y soluciones a las mismas, de tal forma que el proceso de sistematización permite contar con lecciones de aprendizaje para construir propuestas de políticas públicas.

Fortalecimiento de la gestión local

El apoyo a los procesos organizativos ha permitido que las organizaciones locales se encuentren integradas en una institución regional, con proyectos financiados y financiamientos en proceso, donde la participación de la población indígena ha sido el ingrediente esencial en el desarrollo de las capacidades de gestión y en la apropiación de los procesos y proyectos.

En este mismo sentido, se ha iniciado la formación de cuadros locales, a través de capacitación técnica y metodológica, lo cual ha favorecido una mayor apropiación de los procesos. Por otra parte, se tiene acercamiento con los municipios y se trabaja de forma conjunta con los coordinadores municipales, en atención a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Coordinación Institucional

Se cuenta con 40 proyectos financiados a través de las siguientes instituciones: Secretaría de Desarrollo Social Estatal, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural

Pesca y Alimentación, Secretaría de Desarrollo Rural Estatal, Consejo Mexicano y Consejo Poblano del Café, Fideicomiso de Riesgo Compartido.

La organización regional denominada Sociedad de Productores Indígenas Nahuas y Mazatecos de la Sierra Negra cuenta con un reconocimiento y posicionamiento institucional, lo cual favorece la consecución de apoyos para las propuestas de la población indígena involucrada.

Entre los avances más destacados, se encuentran los siguientes:

- Se logró concretar un proyecto regional integral de Diversificación Productiva y Producción de Café Orgánico, a partir de la mezcla y concurrencia de recursos institucionales.
- Se obtuvo el financiamiento del un proyecto de alcance regional para el desarrollo de capacidades y fortalecimiento organizativo, mismo que parte de un análisis con la población y va encaminado a fortalecer los procesos iniciados.
- Se han integrado otros proyectos específicos que fortalecen a las organizaciones locales en el proceso de la industrialización de café, diversificación productiva y producción de café orgánico.
- Se concretó el apoyo financiero para la comercialización de café en grano a través de las organizaciones indígenas.
- Se han logrado establecer convenios y, de esta forma, recibir apoyos de instancias como el Consejo Mexicano del Café, como parte de los beneficios del Programa del Fondo Estabilizador.

Proyectos integrados

Se llevó a cabo un diagnóstico regional para detectar la problemática relacionada con aspectos físicos, económicos, sociales y de desarrollo humano. Los resultados se obtuvieron a partir de talleres de planificación participativa, desde los ámbitos locales, municipales y regionales, en los cuales participaron los diferentes actores.

Se cuenta con el diseño de cinco proyectos de alcance regional: Diversificación productiva, Producción de café orgánico, Industrialización de café, Comercialización de café, Desarrollo de Capacidades y Fortalecimiento organizativo. Asimismo, se han definido las líneas estratégicas para promover el desarrollo, tanto en las comunidades de intervención como en toda la Sierra Negra.

Actualmente se trabaja en la elaboración, gestión y ejecución de proyectos relacionados con: Diversificación productiva en cafetales con manejo orgánico, industrialización y equipamiento de maquinaria para café, así como fortalecimiento de la unidad familiar y fortalecimiento organizativo y desarrollo de capacidades.

Análisis de restricciones

Las siguientes, son algunas de las principales restricciones enfrentadas durante los procesos encaminados:

- La necesidad de adecuar los proyectos diseñados regionalmente a proyectos compatibles con las diferentes normas institucionales, lo cual incrementa seriamente la carga de trabajo de los equipos de campo y desgasta a las organizaciones indígenas. A esta situación se suman los constantes cambios a las normas y procedimientos, y la interpretación que los funcionarios dan a la normatividad correspondiente.
- La indeferencia institucional en el apoyo de este tipo de procesos autogestivos, participativos y de planificación regional. Para concretar el financiamiento de las demandas de la población indígena ha sido necesario construir alianzas institucionales y mesas de concertación.
- La tardía respuesta institucional al financiamiento de los proyectos resultantes de los procesos. Esto implica un constante seguimiento a la gestión, lo cual deriva en elevados gastos financieros.

- La ausencia de procesos organizativos que favorezcan una mayor capacidad de negociación y gestión de las organizaciones indígenas, a partir de propuestas técnicas.
- La falta de una estrategia para el fortalecimiento y operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de poder democratizar la toma de decisiones en los ámbitos de competencia.

Conclusiones

Con base en los resultados obtenidos, se plantean recomendaciones que podrían ser consideradas en la continuidad de las acciones del PESA:

Los resultados arrojados respecto al componente de gestión local son muy alentadores, sin embargo, será necesario seguir fortaleciendo los procesos autogestivos, organizativos y de planificación, sobre todo a nivel local, con el fin de evitar la centralización de funciones y decisiones.

Es necesario seguir trabajando de manera cercana con las instituciones, para que a través de mesas de concertación se puedan concretar los apoyos necesarios para hacer realidad las aspiraciones de las familias indígenas de las regiones de atención. Se debe considerar, de manera prioritaria, la atención de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, como la instancia de concurrencia, planificación y participación de la población indígena de los municipios correspondientes.

En cuanto a la atención de proyectos integrados, se debe trabajar con mayor énfasis en la planificación comunitaria, con la participación de los diferentes actores. Esto con el propósito de analizar la problemática comunitaria y buscar, junto con la población, las alternativas de solución, mismas que, traducidas en proyectos, puedan llegar a las instancias para obtener los apoyos necesarios. Producto de este análisis, también se podrán revisar las acciones que no requieran de inversión externa, sino de actividades concientes para mejorar sus condiciones de vida. En este mismo sentido, resulta pertinente continuar la

formación de cuadros locales técnicos y metodológicos, lo cual dará sostenibilidad a los procesos.

Por otra parte, se debe priorizar el fortalecimiento de las unidades de producción familiar mediante acciones de seguridad alimentaria, donde se tomen en cuenta las formas de economía indígena, los saberes locales, los recursos disponibles y la cosmogonía de la población objetivo. De esta manera, se construirán alternativas a partir de su propia realidad.

Respecto al análisis de restricciones, es fundamental continuar revisando las dificultades encontradas en la cotidianeidad, y sobre la marcha buscar las alternativas de solución para que las acciones de desarrollo rural no pierdan continuidad, sino más bien se vean concretadas en una experiencia que pueda ser replicada en otros ámbitos.

Bibliografía

Aguirre B., G.

1987 *Regiones de Refugio*, Instituto Nacional Indigenista, México.

Andrien M., Beghin I.

2001 *Nutrición y Comunicación. De la educación en nutrición convencional a la comunicación social en nutrición*, Universidad Iberoamericana, México.

Giménez, Gilberto

1996 "Territorio y cultura", en *Estudios sobre las Culturas contemporáneas*, Época II, vol. II, núm. 4, pp. 9-30.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación,
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

2002 "Apoyo al gobierno de México en la ejecución de la primera fase del PESA", Proyecto UTF/MEX/051/MEX México.