



Nueva Antropología

ISSN: 0185-0636

[nuevaantropologia@hotmail.com](mailto:nuevaantropologia@hotmail.com)

Asociación Nueva Antropología A.C.

México

Torres Oregón, Fredyd; Herrera Tapia, Francisco; Vizcarra Bordi, Ivonne; Lutz Bachére,  
Bruno Henri

ETNOGRAFÍA INSTITUCIONAL DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA (PESA) EN UNA COMUNIDAD MAZAHUA

Nueva Antropología, vol. XXXVIII, núm. 82, enero-junio, 2015, pp. 51-81

Asociación Nueva Antropología A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15943065004>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en 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

ETNOGRAFÍA INSTITUCIONAL DEL PROYECTO  
ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)  
EN UNA COMUNIDAD MAZAHUA

**Fredyd Torres Oregón,\* Francisco Herrera Tapia,\*\*  
Ivonne Vizcarra Bordi,\*\*\*  
Bruno Henri Lutz Bachère\*\*\*\***

---

*Resumen:* Este trabajo examina cómo los campesinos pobres en México son intervenidos institucionalmente mediante políticas que buscan mejorar su situación alimentaria, siendo una de ellas el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). La investigación se apoya en el enfoque de la etnografía institucional. En este estudio se analiza la implementación del PESA en una localidad rural mazahua, de alta marginación social, en el Estado de México: San Luis la Manzana, municipio de Villa Victoria. Encontramos que este tipo de proyectos conllevan a la creación de estructuras burocráticas que legitiman el discurso de la seguridad alimentaria. Los resultados sugieren que las familias rurales no necesariamente mejoran su seguridad alimentaria, en cambio se acentúan prácticas clientelares con la intervención institucional.

*Palabras clave:* PESA, etnografía institucional, seguridad alimentaria, San Luis la Manzana.

*Abstract:* This study examines how poor farmers in Mexico are institutionally usurped by policies whose purpose is to improve the situation of their food consumption, through programs such as the Strategic Project for Food Security (PESA). The study is based on an ethnographic institutional viewpoint which analyzes the implementation of PESA in a highly marginalized rural Mazahua community in the State of Mexico: San Luis la Manzana, Municipality of Villa Victoria. It was found that these kinds of projects go hand and hand with the creation of bureaucratic structures which legitimize discourse on food security. The results suggest that rural families do not necessarily improve their food security through these programs and that instead practices of clientelism are accentuated through institutional intervention.

*Keywords:* PESA, Institutional Ethnography, food security, San Luis la Manzana.

**E**n el marco de los cambios económicos y sociales en el mundo, en particular en la década de los

noventa del siglo pasado, el ámbito rural no fue ajeno a los mismos. En los países de menor desarrollo, en el sector

\*Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Instituto de Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Universidad Autónoma del Estado de México. Línea principal de investigación: Seguridad alimentaria. Correo electrónico: zancamx@yahoo.com.mx \*\*Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Instituto de Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Universidad Autónoma del Estado de México. Línea principal de investigación: Política

de desarrollo rural. Correo electrónico: herreratapia2001@yahoo.com.mx \*\*\*Doctora en Antropología, Universidad de Laval. Línea principal de investigación: Seguridad alimentaria. Correo electrónico: ivizcarrab@uaemex.mx \*\*\*\*Doctor en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Línea principal de investigación: Biopolítica. Correo electrónico: brunolutz01@yahoo.com.mx

rural se han configurado escenarios contradictorios: por un lado, un sector agrícola pujante y presto a aprovechar las ventajas del nuevo escenario internacional en materia de comercio, y por otro, una amplia masa de campesinos y pequeños productores a la zaga, en medio de la pobreza, hambre y malnutrición. En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha venido planteando qué deben hacer los pequeños productores para superar el hambre y la malnutrición. Una de estas incidencias es el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). La premisa en que se basa la formulación del PESA es que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo podría aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. De esta manera no sólo mejorarían sus medios de subsistencia y estimularían el crecimiento de la economía rural, sino que también crearían excedentes que contribuirían a la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2003).

No obstante, la seguridad alimentaria al que hace referencia el organismos internacional, con un predominante carácter productivo, la alimentación, de acuerdo con especialistas, va más allá de la simple producción de alimentos, pues ésta abarca aspectos de tipo cultural, nutrición, salud, distinción y gustos, soberanía alimentaria y sociabilidad. En el caso de México, los estudiosos han abordado las políticas públicas gubernamentales y de abasto alimentario que atañen a conceptos

como seguridad y soberanía alimentaria (Torres y Pensado, 2002; Torres, 2003; Sandoval y Gutiérrez, 2008), los programas alimentarios y su intervención en las comunidades rurales (Vizcarra, 2007), relaciones de poder en torno a la alimentación (Vizcarra y Lutz, 2010), cultura y seguridad alimentaria (Sandoval y Meléndez, 2008) y, en el ámbito internacional, los alimentos en el sistema agroalimentario capitalista (Veraza, 2007; Rubio, 2014).

En estas dimensiones de la seguridad alimentaria nos interesa abocarnos a las políticas y programas alimentarios a cargo del Estado, línea en que se inserta el PESA. Por ello, como parte de su compromiso por erradicar el hambre y mejorar la nutrición en el medio rural, en concordancia con las metas de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 y los Objetivos del Milenio,<sup>1</sup> en 2003 el gobierno mexicano implementó el PESA con la asesoría y colaboración de la FAO. Se trataba de promover la “seguridad alimentaria”, entendida como el acceso de toda persona a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental a no padecer hambre (FAO, 1996).

En el presente trabajo aseveramos que, para el caso de México, el discurso

<sup>1</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y promover el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/Sida, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del ambiente; Fomentar una alianza mundial para el desarrollo; en línea [<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>].

de la seguridad alimentaria al que hace alusión la FAO delega al campesino pobre la responsabilidad de superar su propia inseguridad alimentaria sólo si se adecua a las herramientas que la FAO ha diseñado en colaboración con agencias gubernamentales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Consideramos que lo novedoso de esta investigación está en el hecho de develar y resaltar cómo el PESA se inserta en un contexto rural mexicano donde se suscitan visiones contradictorias del concepto de seguridad alimentaria por parte de los mismos agentes gubernamentales que lo promocionan. Si bien existen estudios y evaluaciones del PESA que hablan de sus bondades, en el caso mexicano se ha avanzado poco en términos de un enfoque centrado en las visiones y respuestas de los beneficiados. La ventaja de plantear una investigación que incorpora la visión de la etnografía institucional es que “desmenuza” la estructura de operación *in situ* de un programa gubernamental como el PESA; en ese sentido esta forma se aproxima a una modalidad de evaluación alternativa para las políticas públicas, enfatizando la función del actor local en su relación con otros agentes institucionales, considerando no solo aspectos de gestión pública, sino que realiza una lectura sociopolítica y antropológica de la gobernanza de la seguridad alimentaria en un contexto local.

Así, el discurso actual de la seguridad alimentaria en México menciona la participación de numerosos agentes gubernamentales, del sector privado y

de la sociedad civil que, más allá de contribuir a solucionar el problema alimentario, sirve para justificar la intervención institucional. Asimismo, el presente estudio muestra cómo el PESA se inserta en un contexto rural donde siguen vigentes problemas de clientelismo político que limitan sus alcances.

Se analizó la implementación del PESA en una localidad rural mazahua, de alta marginación social, en el Estado de México: San Luis la Manzana, municipio de Villa Victoria, la cual fue beneficiada por dicho programa de 2009 a 2011. Por ello, más que evaluar el papel del proyecto en esta localidad, el propósito central de la investigación es valorar las relaciones y respuestas que se producen entre los agentes participantes. Para tal fin se realizó una etnografía institucional del PESA en esa localidad, basándonos en los aportes teóricos-metodológicos de Escobar (2007), Gardner y Lewis (2003) y Pineda *et al.* (2006). El trabajo de las instituciones ha sido una de las fuerzas más poderosas de la creación del mundo en que vivimos. La etnografía institucional intenta arrojar claridad sobre ella (Escobar, 2007: 185).

De acuerdo con Hevia (2011), la aproximación analítica —como la que aquí se presenta— responde a lo que J. Fox denomina una etnografía institucional, esto es, un estudio etnográfico de las operaciones reales de una institución, que permite tener acceso a la lógica interna de instituciones específicas, para poder dar cuenta de sus cambios y continuidades. Así, la etnografía institucional, junto con el concepto “desempacar” (*unpack*) y las

prácticas y relaciones horizontales y verticales de las agencias gubernamentales contribuyen a la creación de una antropología del Estado, esto es, el estudio de las partes del Estado en sus ambientes y la relación de cada una de las partes con las demás (Migdal, 2001: 124, citado en Hevia, 2011). En una visión crítica, las aportaciones de Escobar (2007) ahondan en la deconstrucción del discurso del desarrollo y cómo las personas del medio rural son encapsuladas en categorías como las de “clientes”, “grupos objetivo”, “pequeños productores”, “agricultores sin tierra”. Para Escobar (2007) dichas categorías no tienen nada de neutrales e incorporan relaciones de poder que moldean y dirigen la actuación de los campesinos con base a las directrices que les marcan los programas y proyectos. “Las acciones de los clientes son así controladas por el programa y sólo pueden maniobrar dentro de los límites puestos por el mismo” (Gardner y Lewis, 2003: 119).

En tal sentido, justificamos la utilización de la etnografía institucional porque permite centrar y focalizar un análisis micro a escala territorial, que devela la interacción de los actores locales entorno a la política alimentaria y su operación en el espacio local. Este enfoque metodológico permite realizar un análisis de la política pública en su implementación, las respuestas de los actores locales, así como las interacciones que derivan de ello. Las relaciones entre los agentes externos a la comunidad y los beneficiarios del PESA permiten identificar los límites del programa y, a partir de una lectura crítica, tam-

bién descubrir áreas de mejora para la puesta en marcha de nuevas estrategias de gestión local para la política alimentaria de México.

El empleo de la etnografía institucional también resulta pertinente en nuestro estudio porque combina la dimensión escrita de la problemática tratada con la interpretación de los discursos de los sujetos. Esta metodología empleada en la antropología del desarrollo privilegia el análisis de las interrelaciones entre agentes colectivos y los individuos en el marco de la intervención institucional. El Estado es analizado a partir de uno o varios de sus programas, considerándolo —en el caso que nos interesa— como el principal catalizador de los discursos sobre la pobreza y el hambre. Esta lectura crítica de los discursos se realiza desde la perspectiva de Foucault (1996). Asimismo, nos interesa mostrar cómo las estrategias que despliega el Estado en su acción contra el hambre van reconstruyendo los sujetos a partir de consideraciones clasistas. Como se explicitará más adelante, estas últimas conllevan prejuicios culturales que contribuyen poderosamente en reforzar la jerarquización de los beneficiarios, al mismo tiempo que los condiciona para recibir la ayuda gubernamental.

Como herramienta metodológica, la etnografía institucional en esta investigación se basó en el trabajo etnográfico y cualitativo, incorporando la revisión y análisis de los discursos de las fuentes secundarias (informes, artículos, manuscritos públicos, entre otros) (Pineda *et al.*, 2006: 285), así como entrevistas diversas con los acto-

res rurales e institucionales relacionadas con el programa. De manera más específica el trabajo de campo en San Luis la Manzana se realizó entre 2010 y 2011. Comprendió observación directa en recorridos de campo y entrevistas temáticas: alimentación, empleo, participación comunitaria y organización social a distintos actores: 22 personas beneficiarias (20 mujeres y 2 hombres) y 15 personas no beneficiarias del PESA; dos autoridades locales: un exdelegado de San Luis la Manzana y el presidente del Comisariado Ejidal de San Luis el Alto; dos directores de educación primaria de la localidad; un técnico agropecuario y forestal del municipio de Villa Victoria; el director de Desarrollo Social del mismo municipio; dos operadores técnicos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) encargada del PESA en Villa Victoria; el evaluador estatal de las ADR en el Estado de México y el coordinador nacional del PESA en México. Asimismo, se asistió a la reunión del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) de Villa Victoria.

El estudio se concretó únicamente en una localidad mazahua beneficiada del PESA, y aborda dos fases del programa: la primera llamada hogar saludable y la segunda producción de alimentos, ambas fases implementadas entre 2009 y 2011; si bien hubo una tercera fase denominada generación de ingresos no fue posible analizarla por limitaciones de tiempo, sin embargo, aún con esta restricción, el trabajo de campo en las dos primeras fases arroja elementos que permiten ahondar sobre las interacciones de los actores involucrados en el PESA y la in-

tervención institucional en la localidad en el ámbito alimentario. El estudio está dividido en cuatro apartados. En el primero describimos de manera somera algunos antecedentes históricos de los programas alimentarios en México, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo pasado; después, explicamos las razones de orden económico y social de la intervención del PESA en México; en el tercero analizamos y explicamos la intervención del PESA en el Estado de México; en este mismo punto exponemos el marco contextual de la localidad de San Luis la Manzana, en el cual se inserta el PESA. Dicho marco comprende aspectos generales de la población, alimentación y movilidad laboral. En seguida se analizan las dos fases de implementación del PESA en la localidad y se discuten las interacciones de los agentes vinculados al proyecto e implicaciones sociales en la localidad; por último se presentan algunas reflexiones finales.

#### ANTECEDENTES DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN MÉXICO

En el devenir histórico de México, las políticas alimentarias han ido de la mano de la visión y proyecto de nación cada cambio sexenal. Es decir, en la medida que las élites políticas y económicas en México, particularmente a partir de los cuarenta del siglo XX hasta la fecha, manejaron la idea de lo moderno como fuente de progreso social y económico, al campo se le ubicó, desde esta visión, como parte de lo atrasado y lo tradicional. Por consiguiente, la dimensión productiva, social, alimenta-

ria y organización inherentes de la vida rural debería, según la percepción gubernamental, subordinarse al empuje de la era industrial, la vida moderna de las ciudades y pasar de un actividad agrícola puramente de subsistencia a una de corte agroindustrial, rentable y de alta productividad. En ese sentido, resultaba necesario el papel interventor del Estado en el campo mexicano y adecuar éste a las necesidades de un país moderno e industrial. El análisis y seguimiento que realiza Herrera (2013) sobre la evolución de las políticas públicas y el papel interventor en general de los Estados latinoamericanos respecto al campo, en este afán modernizador, se resumen de la siguiente forma: desarrollo comunal (desde los cuarenta hasta mediados de los cincuenta), generación y transferencia de tecnología, la llamada revolución verde (desde mediados de los cincuenta hasta finales de los setenta), reforma agraria (años cincuenta, sesenta y setenta), sistemas de producción (década de los sesenta), desarrollo rural integrado (década de los setenta) y fondos de inversión social (años ochenta y noventa) (Herrera, 2013).

Al mismo tiempo, la intervención institucional para atender problemas de desnutrición, abasto y producción de alimentos en el campo no ha estado exenta de una política sistemática de cambiar patrones alimentarios de las poblaciones rurales, pues según la perspectiva de la elite política y especialistas sus alimentos y la forma de comerlos era incorrecta y deberían sustituirse por otra dieta afín a los patrones de consumo de las sociedades

ricas. Lutz (2014) analiza esta idea de “civilizar” al campesino pobre mediante biopolíticas alimentarias por parte del Estado, en particular de los regímenes posrevolucionarios en México. De este modo, en el campo mexicano han desfilado múltiples programas alimentarios acorde al cambio de régimen presidencial y el contexto internacional. De acuerdo con Sottoli (2000) las políticas alimentarias en México se pueden ubicar en dos momentos históricos: las llamadas de primera generación, que abarcan de los años sesenta hasta mediados de los noventa del siglo pasado. Esta etapa se caracterizó por cuantiosos recursos para subsidios generalizados en apoyo a la alimentación. Algunos de los programas más importantes de esta primera generación fueron: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo (Pider), el Programa Nacional Solidaridad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Los de segunda generación, implementados desde mediados de los noventa hasta el presente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) (antes Progresá), programa de Abasto Social de Leche (PASL) de Liconsa y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) de Diconsa (Sottoli, 2000). Para ahondar sobre los programas alimentario y nutricional, tanto de primera como segunda generación, implementados por el Estado mexicano desde la época del presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940) hasta principios de siglo XXI, el

trabajo de Rangel (2009) es un buen referente.

En los programas de segunda generación han sido importantes las recomendaciones de los principales organismos multilaterales como la FAO, Grupo del Banco Mundial (BM) e instituciones multilaterales. Aspecto que marca y direcciona hacia dónde deben dirigirse los apoyos por parte de los Estados. Por consiguiente, el nuevo papel del Estado debería orientarse a los sectores más pobres del campo, de las zonas indígenas, de las urbes, a los cinturones de miseria, donde las políticas sociales previas no llegaban o lo hacían con menor frecuencia (Lerner, 1998: 32). En otras palabras, se pasó de un criterio universalista y se impulsó el criterio de focalización. Uribe (2011) comenta que este enfoque se articuló a las medidas de reducción del Estado promovidas por el Banco Mundial para redireccionar la inversión social según criterios de racionalidad económica, competencia y eficiencia (2011: 53).

En el caso de los pequeños productores y campesinos, Muñoz y Vázquez (2012) refieren que la relación del Estado mexicano con estos sectores en el incipiente modelo neoliberal se perfiló contradictoriamente: por un lado, la apertura comercial dirigida por el Estado dejó desprotegido a los campesinos y pequeños productores; por el otro, una política de “combate a la pobreza”, también dirigida por el Estado, pero desde una lógica asistencialista y focalizada a través de la transferencia de recursos monetarios y programas para estos mismos sectores, ahora llamados “grupos vulnerables”. Al dejar de

producir sus propios alimentos, y arraigados de sus medios de producción precisamente por esa liberación de mercado impulsada por el Estado, Vizcarra (2007) considera que los campesinos y productores dejaron de ser actores políticos y se convirtieron en “grupos o poblaciones vulnerables” ahora dependientes de la asistencia gubernamental.

En la medida que estos “grupos vulnerables” fueron incorporados a los programas asistenciales, el Estado mexicano les delegó la responsabilidad de la superación de su pobreza, siempre y cuando acaten las normas y disposiciones que los propios programas les marcan. Es decir, la protección de los riesgos sociales se pone en los individuos y las familias (especialmente mujeres), y el Estado se concibe básicamente como un facilitador que proporciona recursos para que los más pobres puedan constituirse como sujetos productivos responsables de su bienestar (Uribe, 2011: 58). De allí en adelante, implica que las exigencias del mercado determinarán la capacidad o no de los pobres para insertarse con éxito en su dinámica de consumo y lógica mercantil. En el terreno de la inseguridad alimentaria, Escobar (2007) comenta que los discursos del hambre y del desarrollo rural mediatizan y organizan a los campesinos como productores o como elementos para desplazar.

Si bien el PESA no es un programa sino una metodología de acompañamiento rural, su intervención ocurre en el contexto de las políticas y programas de segunda generación de combate a la pobreza y seguridad alimentaria en el medio rural más pobre de México. Aho-

ra bien, a más de 20 años de la implementación de estas políticas, los resultados hasta el momento no han sido alentadores, pues el nivel de pobreza en el medio rural se sigue acentuando, ¿por qué? Algunas de las respuestas se encuentran en el carácter político y clientelar en su uso por parte de funcionarios responsables de su aplicación. Herrera (2013) comenta que factores políticos como el clientelismo y el corporativismo de las demandas sociales siguen siendo parte del panorama rural de nuestro tiempo; los privilegios y las concesiones a unos en detrimento de otros, tienen que ver con criterios discrecionales de quienes aplican o se benefician de los programas de desarrollo rural. En un monitoreo realizado por el Centro de Análisis e Investigación, Fundar, A.C. *et al.* (2006) en entidades de la República donde se llevaron a cabo elecciones en 2004 (Tlaxcala y Veracruz) y 2005 (Estado de México) para conocer y evaluar el vínculo entre las elecciones políticas para elegir gobernador y diversos programas de desarrollo social, particularmente las diferentes variables de solicitud o coerción de voto, se concluye lo siguiente: la incorporación a programas sociales se convirtió en una oferta clientelar importante en estas entidades; dentro de las ofertas de programas de ayuda, se encontraron programas locales y federales; los programas que más se ofrecieron en las cuatro entidades para obtener votos fueron, en orden, los relacionados con apoyo a madres solteras, adultos mayores, becas, apoyos agrupados en créditos a la vivienda y Oportunidades.

El énfasis que se hace en los medios informativos respecto al combate de la pobreza, recursos y políticas por parte del Estado mexicano, difiere de lo que se observa en la realidad. Desde nuestra perspectiva, dicha contradicción ha sido posible por los siguientes factores: *a)* la vigencia de estructuras administrativas jerárquicas en los distintos ámbitos de gobierno trabajando de manera informal con las estructuras y operadores de sus respectivos partidos políticos; un trabajo sigiloso pero eficaz que incluye la coparticipación de funcionarios desde el más alto nivel con aquellos ciudadanos que fungen como “líderes” en localidades, barrios, ciudades y manzanas; *b)* el contexto de pobreza permanente en distintas capas sociales de la población y el bajo nivel de conciencia social y política de amplias mayorías en la sociedad mexicana. Estas contradicciones entre la teoría y práctica de las políticas y programas, llamadas de segunda generación, se ha ido acentuando la dependencia y control de los pobladores rurales más pobres respecto al Estado.

#### EL PESA EN MÉXICO. RAZONES DE SU INTERVENCIÓN

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, se planteó reducir a la mitad el número de personas desnutridas a más tardar para el año 2015 (FAO, 2012). De acuerdo con la FAO (2012) en 2010 había 925 millones de personas subnutridas en el mundo, y por regiones, 53 millones correspondían a la región de América Latina y el Caribe. En 2010, según el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2011), 28 millones de mexicanos se encontraban en pobreza alimentaria. Asimismo, de 18.1 millones de personas que viven en municipios mexicanos que se considera tienen un nivel alto o muy alto de marginación, 80.6% vive en municipios rurales (De Schutter, 2012: 15). No obstante que en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), cuyo objetivo fue disminuir la desnutrición infantil en grupos de población focalizados a través de la transferencia monetaria directa a madres de familia en extrema pobreza. A partir de 2001, Progresa se denomina Oportunidades y en 2014 cambió a Prospera, vigente actualmente.

Al respecto, a solicitud del gobierno mexicano, en 2003 se implementó el PESA en distintas regiones pobres y rurales de nuestro país, con la asesoría de la FAO y perfilado como una herramienta metodológica que permite a los campesinos potenciar sus capacidades y mejorar su estado alimentario mediante prácticas agroalimentarias y procesos de organización. El PESA, más que un programa es una estrategia de acompañamiento metodológico de la Sagarpa liderado por la FAO (Yúnez 2010: 55). La implementación del PESA en México surgió como producto de un encuentro coyuntural en 2002 entre agentes de la FAO, el presidente de México y el titular de la Sagarpa. Sin embargo, en dicho encuentro se planteaba cómo adecuar el PESA a la realidad mexicana en tanto había sido diseñado por la FAO para

atacar las hambrunas en algunos países de África.

En México afortunadamente no tenemos hambruna, habrá mala alimentación, habrá gorditos, pero no hay hambre, afortunadamente [...] entonces, este programa que inició con un enfoque de FAO mundial se fue modificando y adaptando, decimos e fue *tropicalizando* a las condiciones de México para dar origen a lo que es el PESA [...] es un programa que inició en la producción de alimentos, fue evolucionado y terminó como un programa de desarrollo rural integral de zonas marginales, que es como se encuentra actualmente” (entrevista con el director nacional del PESA, México, D.F., 24 de octubre de 2010).

El PESA es actualmente un proyecto concurrente de la Sagarpa que tiene como objetivo “contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso” (Art. 50).<sup>2</sup> En la fase piloto, entre 2003 y 2005, abarcó cinco entidades de la República Mexicana: Michoacán, Aguascalientes, Yucatán, Jalisco y Puebla, con

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 2003; en línea: [<http://www.veracruz.gob.mx/agropecuario/files/2011/10/SAGD021121.pdf>].

un total de 13 municipios y 48 localidades de alta y muy alta marginación social (Sagarpa/PESA/FAO, 2014). Para 2011 operaba ya en 16 entidades de la República (8 300 localidades de mil municipios de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas), beneficiando a más de 180 mil familias con una inversión de 2 550 millones de pesos (mdp), distribuidos en los siguientes subprogramas: Apoyo a la inversión y equipamiento en infraestructura (1 300 mdp), Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural (700 mdp) y Sustentabilidad de los recursos naturales (550 mdp) (PESA/Sagarpa, 2014).

La forma de operación y organización del PESA en las entidades se articula mediante tres agentes que guardan una relación jerárquica: *a*) grupo operativo PESA, integrado por un representante de la Sagarpa, un representante de la Secretaría de Desarrollo Rural de la entidad y especialistas de la Unidad Técnica Nacional (UTN) de la FAO. Algunas de las funciones principales del grupo operativo son: autoriza los municipios y localidades que se incluyan por primera vez en el PESA y refrenda a aquellos que seguirán recibiendo los apoyos en años subsecuentes; aprueba el refrendo y recontractación de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR),<sup>3</sup> además articular acciones y progra-

mas de las diversas instituciones en la entidad y municipios, y coordinar esfuerzos de los actores sociales, gubernamentales y privados, para el desarrollo de las microrregiones; *b*) las ADR son personas morales que no persiguen fines de lucro, integrados por profesionistas y especialistas que están enfocadas al desarrollo de zonas rurales de alta marginación; su función es promover, gestionar y poner en marcha los proyectos que las comunidades deciden en torno a las tres fases que contempla el PESA; *c*) las comunidades rurales son consideradas el principal activo del PESA y deben ser vistas como socios de la ADR y no como simples agentes beneficiarios y pasivos; las personas son responsables de su propio desarrollo y la organización es la vía para superar y mejorar sus condiciones de vida (PESA/Sagarpa, 2014). El PESA tiene una responsabilidad compartida entre la federación representada por la Sagarpa, la UTN de la FAO y la entidad federativa donde se implementa el proyecto. Las dos primeras tienen la responsabilidad técnica-normativa y la última es la instancia ejecutora del PESA. La contratación de los servicios de las ADR se realiza treinta días después que la instancia ejecutora y la Sagarpa suscriban el acuerdo específico para operar el PESA, la instancia ejecutora deberá convocar a las ADR que prestarán servicios integrales en las localidades donde operará el PESA y en aquéllas que fueron atendidas previamente por ADR (cuyo dictamen de servicio haya sido calificado como condicionado o no aceptable) por parte del Centro Estatal de Capacita-

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 20013, en línea [<http://www.veracruz.gob.mx/agropecuario/files/2011/10/SAGD021121.pdf>].

ción y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales en la entidad.<sup>4</sup>

Ahora bien, ¿cómo se articula esta relación jerárquica y burocrática del PESA con el problema alimentario en las comunidades rurales? Desde la percepción gubernamental la inseguridad alimentaria de los campesinos es atribuible a su baja productividad, la falta de acceso a alimentos sanos en sus propias comunidades y problemas de ingresos. En ese sentido, asumen que con el PESA y el acompañamiento de expertos de las ADR, los campesinos no sólo en el futuro podrán comer bien, sino además podrán incorporarse al mercado fortalecidos en sus capacidades como agentes productivos. No obstante, la estructura burocrática (UTN) que se conformó en la entidad mexicana con la implementación del PESA coincide al mismo tiempo que el gobierno estatal destina miles de despesas alimentarias para la población en pobreza con su Programa Seguridad Alimentaria (registro que se expone más adelante). De tal forma que en la misma entidad se tienen dos percepciones sobre la inseguridad alimentaria y por ende estructuras y funciones distintas y contradictorias: en la primera, la UTN delega la responsabilidad de alimentar bien al campesino siempre y cuando se adecue a los procedimientos que le indican las reglas y

procedimientos del PESA; en cambio, en la segunda, el gobierno estatal apela a la pobreza y vulnerabilidad social de las personas, la cual requiere de la asistencia y abrigo del gobierno. No obstante la diferencia con que se maneja el concepto de inseguridad alimentaria, ambas posturas coinciden en un punto: el poblador rural debe ser intervenido en nombre de la alimentación. Gracia (2007) comenta que poco importa si la alimentación va más allá de la simple ingesta biológica de alimentos o se compone de otros significados, como ritualidades, estatus, convivencia e integración social, tipificación de alimentos por edad y sexo, sabor y calidad de los alimentos que tiene la comida en la población.

La experiencia del PESA en otras entidades demostró algunos logros, pero derivado de cambios en su metodología original, a partir de las particularidades y características de las regiones y comunidades. Es el caso de Guerrero (uno de los estados más pobres del país), con la implementación de proyecto Guerrero sin Hambre (GSH) y agregar apoyos productivos y financieros a beneficiarios de Oportunidades. Los resultados de una evaluación externa a este proyecto concluyeron que mostró impactos positivos en el bienestar de las familias beneficiadas, por ejemplo, en los ingresos provenientes de sus actividades agrícolas, de traspas, en el autoconsumo de alimentos, en la ingesta de calorías y en los rendimientos del cultivo de maíz (Yúnez, 2010: 55). Sin embargo, para este autor, ejemplos como GSH no se han replicado en otras entidades de la República. Asi-

<sup>4</sup> Para mayor profundidad de la operación del PESA en México puede consultarse *Evaluación y Análisis de Políticas*, el PESA, Sagarpa/FAO; en línea: [[http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otras%20Evaluaciones/Attachments/4/Evaluacion\\_PESA.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otras%20Evaluaciones/Attachments/4/Evaluacion_PESA.pdf)].

mismo, señala que en términos de las políticas agropecuarias para todo el país, en los documentos pertinentes del gobierno de Felipe Calderón (incluidos los de Sagarpa) no se encontró una estrategia que detalle la manera en que el Estado mexicano se propone contribuir al logro de la seguridad alimentaria en una economía de mercado (2010: 55).

Una de las evaluaciones más reciente al PESA en México por parte de Sagarpa/FAO (2009) encontró que el objetivo principal de esta herramienta, que los miembros de los hogares que habitan en las zonas rurales marginadas dispongan y consuman alimentos nutritivos y suficientes, no ha sido alcanzado, en cambio se ha centrado más en las actividades de diseño de proyectos, en la capacitación y acompañamientos técnicos y que carezca de inversión en las áreas en donde se instrumenta se debe precisamente a que en su concepción actual se asume como una “estrategia de apoyo técnico metodológico” y no como un programa que cuente con presupuesto (Sagarpa/FAO, 2009: 2).

En esta misma evaluación se encontró que el PESA presenta duplicidad con el Programa de Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) porque tiene un objetivo y población potencial similares; en algunas entidades de la República, como Puebla y Michoacán, el PESA se duplica con los programas estatales de Seguridad Alimentaria, para el primero, y el Programa Sustenta, para el segundo; en ambos, tanto el PESA como los estatales buscan los mismos objetivos y

tienen la misma población potencial. En cuanto a las ADR que operan el PESA, la evaluación señala que 40% de ellas se enteró de la convocatoria del PESA por medio de invitaciones directas de los gobiernos estatales, de las delegaciones de la Sagarpa u otras agencias; 89% no recibió capacitación en evaluación de proyectos, desarrollo humano, motivación y técnicas de negociación; la capacitación que han recibido las ADR en cuanto a la metodología del PESA se ha centrado en la elaboración de productos contenidos en sus contratos y no en lo medular, como son las herramientas y técnicas de la planeación participativa (Sagarpa/FAO, 2009). Con estas consideraciones, en el siguiente cuadro se exponen algunas cifras de los logros y resultados, que según el gobierno mexicano demuestran la efectividad del PESA.

De acuerdo con las cifras presentadas en el cuadro 1, se infiere que el impacto del PESA en la seguridad alimentaria de las personas está en función del número de proyectos productivos de la población beneficiada y el acompañamiento de las ADR. Sin embargo, ¿cómo interpretamos, por ejemplo, que las ADR hayan pasado de ser sólo 66 en 2007 a 270 en 2011? La respuesta apunta a considerar que el discurso oficial de la seguridad alimentaria en México ha permitido, entre otras cosas, la oferta de las ADR y los despachos privados, así como la disputa entre éstos por la obtención de recursos para este tipo de proyectos, más que resolver los problemas alimentarios de las familias rurales, como señala la evaluación Sagarpa/FAO.

**Cuadro 1. Evaluación presupuestal y regional del PESA**

<b>Años</b>	<b>Agencias de Desarrollo Rural</b>	<b>Municipios</b>	<b>Localidades</b>	<b>Familias con proyectos</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Presupuesto PESA-PEF-MDP</b>
2007	66	380	2018	55 761	278 805	10 872	561
2008	124	613	3 679	87 500	437 500	98 856	1 100
2009	139	656	4 482	110	550 000	168 423	1 560
2010	148	692	4 891	122 743	613 715	181 153	1 340
2011	279	1 000	8 300	180 000	900 000	260 000	2 550

Fuente: Unidad Técnica Nacional FAO/PESA. Las cifras hasta 2011 son los montos y metas programadas por la Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (PESA/Sagarpa, 2014).

## EL PESA EN EL ESTADO DE MÉXICO

El PESA se implementó en el Estado de México a partir del año 2009. Inició con 15 municipios considerados de alta marginación<sup>5</sup> y para su operación en campo el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro) contrató ocho agencias de desarrollo rural mediante convocatoria pública. Sin embargo, no es la primera vez que se interviene en las localidades rurales mexiquenses de alta marginalidad y con problemas alimentarios.

Previo al PESA, en el gobierno de Arturo Montiel (1999-2005) se diseñó un proyecto que también buscó mejorar el estado nutricional de los pobres rura-

les y colonias urbanas marginadas llamado Programa Estatal de Seguridad Alimentaria, orientada por el Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (Comesa). Contrario a su propósito, su aplicación no fue más allá del periodo de gobierno de Montiel (Vizcarra, 2009). En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2005-2011) el programa de seguridad alimentaria local no continuó, pero se diseñaron nuevos programas de corte alimentario en los cuales la estrategia se limitó a la entrega de canastas alimentarias de forma bimestral. En el gobierno actual de Eruviel Ávila Villegas (2011-2017) continúan los mismos programas de su antecesor con la adición de uno nuevo llamado Control de Calidad y Nutrición, que tiene como objetivo seleccionar, evaluar y dar seguimiento a los productos que integran las canastas alimentarias de los diferentes programas (Sedesem, 2012). En suma, es el mismo esquema de asistencialismo gubernamental nombrado con otros términos.

<sup>5</sup> Sultepec, Texcatitlán, Zacualpan, San José del Rincón, Villa de Allende, Villa Victoria, San Simón de Guerrero, Temascaltepec, San Felipe del Progreso, Aculco, Amanalco, Donato Guerra, Acambay, Amatepec, Tlataya (IFAI, oficio 500/UE/218/12; solicitud núm. 00000800022412, 12 de marzo de 2012).

Los procesos de coordinación institucional a nivel de federación y entidades donde opera el PESA al parecer se desarrollan sin mayores obstáculos; sin embargo, en la práctica no es así, en las comunidades donde se aplica la metodología PESA y se resalta en el discurso por parte de las instancias gubernamentales, queda atrapada entre prácticas clientelares, de exclusión y con impactos mínimos en la seguridad alimentaria de las personas.

#### LA LOCALIDAD DE SAN LUIS LA MANZANA. MARCO CONTEXTUAL

La localidad de San Luis la Manzana es un pequeño núcleo campesino de 1 173 personas, perteneciente al municipio rural de Villa Victoria, considerado de alta marginación social en el Estado de México, ubicado en el Altiplano central de la República Mexicana. Su población forma parte de la cultura indígena mazahua, aun cuando, en esta localidad se ha perdido por completo su lengua original: de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI, 2010) sólo una persona hablaba la lengua mazahua. El tipo de tenencia de la tierra en San Luis la Manzana es pequeña propiedad y ejidal; junto a la localidad de San Luis el Alto y San Luis la Gavia conforman el ejido de San Luis el Alto, el cual consta de 148 ejidatarios y 200 poseionarios (presidente del Comisariado Ejidal de San Luis el Alto, 2011). Se siembra maíz de autoconsumo intercalado con quelites (del náhuatl *quililitl*<sup>6</sup>)

en parcelas que no rebasan un cuarto de hectárea. Las tierras presentan problemas de erosión y deslaves; la reserva forestal está calculada en una hectárea (presidente del Comisariado Ejidal, 2011) y expuesta a una fuerte presión por el avance del desmonte para construcción de viviendas y la tala clandestina. Uno de los principales problemas de la localidad es el casi nulo acceso al agua para usos tanto doméstico como agrícola. La localidad cuenta con un centro de salud que a decir de las entrevistadas (beneficiarias del Programa Seguro Popular) presenta deficiencias en su atención, en tanto la asistencia del médico es irregular; tres centros escolares: un jardín de niños y dos primarias. Se cuenta con una carretera en estado deficiente que entronca a cinco kilómetros con la carretera federal Toluca-Valle de Bravo. No hay transporte público: una flota de taxis colectivos brinda el servicio de transporte de pasajeros a la cabecera municipal.

Una característica de esta localidad rural marginada y de otras en la misma región es la pluriactividad de sus habitantes como estrategia común para obtener ingresos para su sobrevivencia. La mayor parte de los hombres jóvenes y adultos de San Luis la Manzana se emplean como trabajadores de la construcción en las ciudades de México, Toluca y en algunos estados de la República, como Nuevo León y Baja California; otros, en menor proporción, trabajan como peones agrícola-

<sup>6</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Len-*

*gua Española* (2009), vigésima segunda edición. En línea [<http://lema.rae.es/drae/?val=quelites>].

las y taxistas en el municipio Villa Victoria. Las mujeres jóvenes antes de casarse se emplean como trabajadoras domésticas, principalmente en la ciudad de México y en Toluca. Sin embargo, al ser desposadas asumen de inmediato el rol tradicional de “amas de casa”. Cuando sus esposos no están en casa se ocupan de las labores de las pequeñas milpas con ayuda de los hijos:

Mi esposo desde los 13 años está saliendo fuera a trabajar en la obra [...] aquí no hay trabajo [...] mis cuñados también trabajan en la obra [...] a veces mi esposo le echa un poco la culpa a su papá porque dice que no le dio más estudio, por andar siempre tomando alcohol [...] dice mi esposo que algunos ayudantes de albañil sí han sobresalido porque tienen más estudios... él no, por eso no le sueltan algún trabajo de mayor responsabilidad [...] porque sólo tiene hasta cuarto año de primaria (beneficiaria de primera etapa del PESA, entrevista, 27 de octubre de 2010, San Luis la Manzana).

Nosotros no somos dueños de alguna tierra, la que tenemos es un pedacito que nos los presta mi suegra y sembramos maíz [...] a veces sembramos un año y el otro no, dependiendo de cómo ande la voluntad de mi suegra [...] lo que cosechamos apenas nos alcanza para tres meses, lo demás lo compramos en la tienda o con alguna otra gente que venda [...]. Cuando mi esposo no está yo soy la que siembra [...]. En tiempo de secas no hay agua y uno tiene que ir por ella hasta al arroyo (beneficiaria de la primera

etapa del PESA, entrevista, 27 de octubre de 2010, San Luis la Manzana).

El presidente del Comisariado Ejidal de San Luis el Alto, al cual pertenece San Luis la Manzana, comenta sobre la estrategia de sobrevivencia:

Mire usted, la actividad agrícola ya no es rentable: por un lado, los viejos ejidatarios han ido repartiendo sus tierras a los hijos que se casan y buscan construir su vivienda; por el otro, la combinación de adversidades climatológicas como “heladas” (lluvia de agua nieve), alza de precios de los insumos y el bajo precio del maíz hace insostenible dicha actividad. Por eso, la mayoría de los hijos de ejidatarios se han ido a la ciudad a trabajar en la construcción [...] las esposas de uno son las que nos ayudan con el cuidado de los animales y la siembra de maíz [...] hay gente que aunque se vaya a la ciudad tardan un poco [...] luego regresan sin nada, derrotados, pero aquí tienen sus tierras, aquí cuando menos pueden sembrar algo para no morir de hambre [...] allá en la ciudad, ¿qué siembra uno? (Presidente del Comisariado Ejidal de San Luis el Alto, entrevista, 8 de septiembre de 2011).

Las esposas e hijos que se quedan en San Luis la Manzana escasamente sobreviven con ingresos que van entre los 300 a 500 pesos semanales. Los esposos que consiguen algún trabajo también apenas subsisten en los lugares en donde se emplean. Algunos que logran obtener trabajo reciben un salario como oficial de albañil entre los

1 700 y 1 800 pesos a la semana; el ayudante de albañil recibe un aproximado de 1 200 pesos a la semana. Otros trabajadores regresan a sus comunidades sin haber trabajado un solo día. Casi la totalidad de niñas y niños que asisten a la escuela primaria no toma algún desayuno previo la entrada a clases. Los niños y niñas de primero y segundo grados algunas veces se le hace entrega por parte del gobierno municipal de un “desayuno frío”, el cual consiste en una barra de granola, un par de galletas y leche especial. El director de la primaria “Constitución de 1857” expone que el “desayuno frío” no es del completo agrado de los infantes, particularmente la leche, pues la mayoría de ellos la tira. En cambio, en la otra primaria de la localidad, los pocos escolares que traen consigo algunos pesos, únicamente les alcanza para comprar un almuerzo que consiste en uno o dos tacos dorados y comida de muy baja calidad nutricional, como frituras industrializadas de maíz, golosinas, aguas endulzadas y saborizadas artificialmente, o bebidas gaseosas que se venden dentro de la escuela.

Existen cinco tiendas de abarrotes, pero dos son las que concentran el mayor número de ventas: la del exdelegado y la miscelánea “Domínguez”. Los propietarios de éstas coinciden que uno de los productos que más se vende son los refrescos o bebidas azucaradas gaseosas, principalmente de cola; no existe un mercado fijo o tianguis; una o dos veces por semana ingresan camionetas para vender verduras, frutas y algunos abarrotes. La dieta alimentaria de la localidad se compone princi-

palmente de maíz, sopa, lentejas, huevo, frijoles, tortillas, jamón y salchichas; muy escasamente se come carne de pollo, de puerco o de res, leche, verduras y frutas. No obstante, el grupo de mujeres entrevistadas admitieron que ya comían mejor porque tienen las despensas alimentarias que les proporciona el gobierno estatal desde 2008, la cual contiene un kilogramo de frijol, un kilogramo de arroz, un kilogramo de harina de maíz nixtamalizada, un kilogramo de azúcar, un litro de aceite, una lata de atún y dos sopas de pasta. Señalan que antes lo que predominaba en su alimentación eran los frijoles, los quelites, salsa con tortillas y atole. Comentaron que no planean lo que se va a preparar al otro día, comen lo que tienen al momento, sean los alimentos de la despensa o compran algo en la tienda con el poco dinero que tienen.

En los siguientes cuadros se exponen cantidades de despensas alimentarias por tipo de programa que el gobierno del Estado de México, independientemente del PESA, ha venido entregando de manera sistemática a las familias de escasos recursos como parte de su visión de la seguridad alimentaria. Si bien no fue posible recabar información por localidad, se exponen las concernientes del municipio Villa Victoria (al cual pertenece San Luis la Manzana) entre 2008 y 2011.

La información expuesta en los cuadros únicamente corresponde al municipio de San Luis la Manzana, pero estos programas abarcan la mayoría de los municipios mexiquenses. En ese sentido, la estrategia del gobierno estatal para atacar el problema alimenta-

**Cuadro 2. Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores**

<b>Municipio de Villa Victoria</b>			
<b>Año</b>	<b>Número de beneficiarios</b>	<b>Total de despesas</b>	<b>Presupuesto (millones de pesos)</b>
2008	1614	15622	7621750.30
2009	1541	16052	9677780.51
2010	1506	16427	10685272.51
2011	1501	12380	8481538.00*

Fuente: INFOEM, folio: 00032/CEMYBS/IP/A/2011. \*Información correspondiente a septiembre de 2011.

**Cuadro 3. Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años**

<b>Municipio de Villa Victoria</b>			
<b>Año</b>	<b>Número de beneficiarios</b>	<b>Total de despesas</b>	<b>Presupuesto (millones de pesos)</b>
2008	401	69	86363.75
2009	608	4181	461235.96
2010	512	5753	789002.11
2011	1120	6906	1401918.00*

Fuente: INFOEM, núm. Folio: 00032/CEMYBS/IP/A/2011. \*Información correspondiente a septiembre de 2011.

**Cuadro 4. Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas**

<b>Municipio de Villa Victoria</b>		
<b>Año</b>	<b>Número de beneficiarios</b>	<b>Presupuesto (millones de pesos)</b>
2008	0	0.00
2009	628	1706580.80
2010	638	1663973.00
2011	3430	6019932.98*

Fuente: INFOEM, folio: 00032/CEMYBS/IP/A/2011. \*Información correspondiente a septiembre de 2011.

**Cuadro 5. Programa Compromiso con el Futuro**

<b>Municipio de Villa Victoria</b>		
<b>Año</b>	<b>Número de beneficiarios</b>	<b>Presupuesto (miles de pesos)</b>
2008	48	117 130.00
2009	64	257 887.39
2010	58	233 749.42
2011	45	110 112.00*

Fuente: INFOEM, folio: 00032/CEMYBS/IP/A/2011. \*Información correspondiente a septiembre de 2011.

rio mediante la entrega de despensas alimentarias, lo cual más allá de su utilidad temporal implica la reafirmación del asistencialismo y, en consecuencia, sus posibles beneficios de tipo político y clientelar. Situación que se contrapone y contradice al mismo tiempo con la visión del PESA de la seguridad alimentaria en la misma entidad.

Es importante resaltar que los pobladores de San Luis la Manzana hasta hace unos años llevaban una dieta monótona sustentada en la disponibilidad de quelites, hongos y frutos estacionales. Por lo general realizan dos comidas al día: almuerzo y comida-cena, en ambas consumen tortillas de maíz nativo, frijoles, papas, quelites y atole o té. Por su poca cantidad y variabilidad se reprodujeron prácticas alimenticias pobres y de bajo valor nutricional, sobre todo al compararse con las dietas occidentales. En la actualidad se han introducido a la dieta mazahua alimentos de alto valor calórico que sólo pueden conseguir mediante su compra, pero de fácil acceso (Vizcarra y Lutz, 2010). Pese a la transición alimentaria, y que ahora cada vez más

el ingreso es un factor limitativo para acceder a alimentos, aún persiste la percepción de las personas entrevistadas de que comer carne significa estar bien alimentados y por lo tanto se posicionan económicamente en un nivel social más alto. En otras palabras, como señala Bertrán (2006: 222) productos que son de consumo cotidiano en clases con mayor poder adquisitivo se consideran de prestigio en las clases de escasos recursos. No obstante, en términos de seguridad alimentaria, las personas entrevistadas asumieron que una cosa es estar bien alimentados y otra asegurar los alimentos diarios, principalmente maíz: “Mientras no falte lo principal, el maíz, aunque no haya carne”.

Esta definición mazahua parece no tener eco en los programas como PESA, comenzando en que sus criterios de selección se establecen con otras miradas institucionales. Entonces, para seleccionar a San Luis la Manzana y otras localidades de la entidad se establecieron los siguientes lineamientos: primero, se seleccionaron los 15 municipios del Estado de México de mayor

rezago social con base en la información del Consejo Nacional de Población (Conapo); segundo, la selección de localidades por municipio se basó en consideraciones personales de practicidad y financieras de la burocracia estatal y del PESA, y no tanto por la condición de marginalidad de las localidades:

Hay comunidades que me quedan a 12 horas de distancia, hójole, con toda la pena, no puedo ir, porque mi ruta tiene que ser muy eficiente, porque el dinero no nos alcanza si tengo que viajar 12 horas, esos son básicamente los criterios de selección (director nacional del PESA, entrevista, México, DF, 24 de octubre de 2011).

En ese sentido se comprende que el criterio de mayor peso para la selección de localidades en el esquema PESA del Estado de México fue aquellas que estuvieran más cerca y a pie de carretera y no necesariamente las de mayor marginación o en situación de inseguridad alimentaria.

Ciertamente, en el municipio opera un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) donde participan productores y campesinos con mayor presencia municipal (agricultores, ganaderos, apícolas y acuacultura), y ahí se discuten los problemas de mayor importancia del ámbito rural, entre ellos la priorización regional; sin embargo, los problemas estructurales de empleo rural, migración, seguridad alimentaria y otros como la violencia, no se tratan en el Consejo; tampoco se invita a participar en el mismo a un representante del PESA.

Ante la realidad que se enfrentan los hogares mazahuas de la localidad para sobrevivir y ante la falta de interés de las autoridades municipales en el tema alimentario, el discurso de la FAO “afirma” que en las comunidades rurales donde se ha implementado el PESA ha sido “un éxito”, así lo expresa el representante de la FAO en México:

Para las familias han representado un cambio total de forma de vida. Han salido del círculo de la pobreza, están muy comprometidas con su trabajo y a sus integrantes se les ha dado una razón para no emigrar y seguir desarrollándose en sus comunidades. Lo que yo sugiero es que vayan a visitarlas y hablen con ellas, porque son los mejores testigos del éxito del PESA (Sagarpa, 2011: 3).

#### LA IMPLEMENTACIÓN DEL PESA EN SAN LUIS LA MANZANA. PRIMERA FASE

La operación de la primera fase del PESA en San Luis la Manzana inició en 2009, y estuvo a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural Grupo de Profesionales para el Desarrollo Rural del Estado de México, S.C. (Grupoder). El presupuesto asignado para el municipio de Villa Victoria fue de 8 101 211 (Instituto Federal de Acceso a la Información, folio 000800039011, 13 de mayo de 2011) a repartirse en 20 localidades. Dicho recurso se empleó para la adquisición de los apoyos promovidos por el PESA en la primera fase, denominada “hogar saludable”: contenedores de plástico para almacenar agua de lluvia

y potable. Otras localidades beneficiadas con el PESA y vecinas a San Luis la Manzana, adquirieron letrinas (secas), estufas ahorradoras de leña, silos para almacenar granos, huertos de traspatio y módulo para la reproducción de conejos, entre otros.

En esta primera fase del PESA en San Luis la Manzana se procedió de la siguiente manera: los técnicos operativos de la ADR llegaron con el señor Tomás, delegado de la comunidad en ese momento,<sup>7</sup> para la selección de familias para ser incluidas en el PESA. El señor Tomás comenta que llegó a ese cargo después de más de diez años de ausencia de la comunidad, pues trabajó en la industria de la construcción en diferentes entidades de la República. Al regresar a San Luis la Manzana se involucró en la política comunitaria para competir por el cargo de delegado, pues argumentó que estaba muy inconforme porque el delegado de ese momento y vecino suyo acaparaba los apoyos materiales que el gobierno local destinaba para la comunidad, además de ocupar dicho cargo político de manera recurrente:

Fíjese nomás, la casa que tiene, a poco cree que la hizo de sólo trabajar como yo, de albañil, la hizo gracias a puros apoyos y materiales que le daba el presidente municipal para la gente, pero él muchas cosas se iba dejando, así la hizo.

<sup>7</sup> En adelante en el trabajo se identificará como el exdelegado o señor Tomás para no revelar su identidad real.

Por el abuso de poder que hacía esta persona, según Tomás, decidió organizarse con pocos conocidos y amigos, y postularse para el cargo, aunque ello le generó una enemistad con el anterior delegado y las personas leales a éste.

En San Luis la Manzana algunos de los requisitos oficiales para ser beneficiario del PESA fueron: copia fotostática de la credencial de elector, copia fotostática de la Cédula Única del Registro de Población, constancia domiciliaria (recibo de luz o constancia expedida por la autoridad municipal), documento legal de posesión del terreno y croquis de localización. Se seleccionaron 44 beneficiarios (37 mujeres y cinco hombres) que contaban con los documentos requeridos, quienes casualmente eran parientes y amistades del señor Tomás. Se sabe que las convocatorias no son ampliamente difundidas por las autoridades locales y que una forma de acceder a los recursos públicos es mediante redes de parentesco y compadrazgo constituidas en torno al poder político local (Torres, 2013).

El exdelegado acostumbra a darle apoyos a su gente, a ciertos “líderes” [...] es el caso de las despensas “Bicentenario” [...] sólo se las da a su familia y gente allegada [...] él sacó gente de la lista original del PESA, que no era muy allegada [...] se justificó diciendo que era la relación que le habían mandado [...] pero cuando yo le pedí que me la enseñara no me la quiso enseñar [...] además él le dijo al Ingeniero [de la ADR] que la gente que quedó en la lista era la que cumplía

con los requisitos [...] cosa que no era verdad [...] nos pidieron una copia de la constancia de posesión de la tierra [...] deberíamos comprobar que teníamos un pedazo de tierra para sembrar [...] hay gente que no quiso participar en el PESA pues decían: “que no iban a dar su constancia de posesión por una “mugre letrina” (esposo de beneficiaria del PESA, primera y segunda fases, entrevista, 8 de septiembre de 2011, San Luis la Manzana).

A los aceptados se les invitó a un taller organizado por los técnicos de la ADR, en el cual expusieron los principales problemas de la comunidad mediante herramientas específicas (como el árbol de problemas; información a la que no se tuvo acceso). El consenso grupal fue que lo más urgente eran letrinas secas; sin embargo, no fue posible cubrir esta demanda en tanto implicaba mayores recursos, por lo que los beneficiarios tuvieron que aceptar los depósitos para agua de lluvia o potable y una canaleta (conductor de plástico). De esta manera, cada uno de ellos recibió, en función del número de integrantes por familia participante, contenedores para agua con un precio de 2 727 a 4 900 pesos, con capacidad de almacenamiento de 1 000 y 2 500 litros de agua, respectivamente.

La percepción de la población excluida de la primera etapa del programa fue que los programas gubernamentales benefician siempre a las personas vinculadas al poder en la localidad, así como tener casa o techo de concreto, ropa, automóviles, piso de cemento son sinónimo de mayor estatus y dis-

tinción en la misma. Es común escuchar entre ellos: “¿Por qué le dan el apoyo a esa persona si ya cuenta con cisterna para almacenar el agua?, “¿Si esa señora ya tiene dos cuartos de concreto?”.

En el tiempo que se realizó el trabajo de campo se pudo constatar que distintas familias todavía no hacían uso del contenedor y tampoco éste estaba conectado al techo de la casa como les pidieron los técnicos de la ADR. A otras personas les entregaron el contenedor con piezas sueltas y rotas e inclusive, una familia se quejó que su contenedor explotó lleno de agua sin que la ADR se lo repusiera. Esto pone de manifiesto lo que considera Escobar (2007) como la legitimación del discurso de la pobreza por parte de las agencias internacionales de desarrollo y el papel que juegan las personas en el mismo. Es decir, los beneficiarios de los programas se representan en lo que previamente se construyó socialmente sobre ellos. Al decir “socialmente contruidos” estamos hablando de que la relación entre el cliente y el agente se estructura mediante mecanismos burocráticos y textuales que anteceden a la interacción” (Escobar, 2007: 185). Es decir, lo que importa no son los problemas reales del campesino, sino lo que los planeadores deciden que ellos necesitan en los programas diseñados desde el ámbito externo.

De la misma manera resalta el carácter patrimonialista que se hace de los recursos públicos y el nepotismo como práctica común en localidades rurales pobres, analfabetas y carentes de instituciones democráticas de parti-

cipación, en las cuales lo que vale es la decisión del “líder”. Para Knight (2001) el papel de estos personajes puede encajar en el nivel más bajo de una estructura jerárquica de cinco niveles llamados caciquillos o “minicaciques”, cuya influencia se limita a una sola comunidad, sea pueblo (sujeto), aldea, barrio o manzana (2001: 339).

La intervención del PESA se suma a un conjunto de programas sociales que operan en la región. Entre ellos a menudo existe rivalidad por obtener un padrón de beneficiarios, dejando evidencia de las contradicciones entre los funcionarios de distintos niveles sobre el carácter positivo de la coordinación interinstitucional.

El impacto del PESA es mínimo, son 20 comunidades del PESA en Villa Victoria [...] y en cada comunidad el promedio de beneficiarios son de 20 a 25 personas [...] no, eso no es representativo [...] nos crea conflictos entre las mismas familias [...]. A nosotros nos gustaría que se apoyara a más personas [...] y eso que ya hay otros programas en las comunidades, además del PESA [...] ya están Conafor (Comisión Nacional Forestal), Conaza (Comisión Nacional de las Zonas Áridas), Conagua (Comisión Nacional del Agua) [...] uno pensaría que en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable con todo estos programas las comunidades podrían salir adelante [...] pero no [...] nomás se pulverizan los recursos (coordinador municipal de Desarrollo Agropecuario y Forestal, entrevista, 8 de septiembre de 2011, Villa Victoria).

La visión de la burocracia local respecto a la seguridad alimentaria y la pobreza rural forman parte de las prácticas discursivas sobre el quehacer gubernamental en atención a los pobres, los cuales vienen acompañados de cierta invisibilidad de aspectos discriminatorios hacia los beneficiados de las políticas y programas:

Yo pienso que esa gente [indígenas] sí saben cómo organizarse, qué es una oportunidad, saben lo que es un trámite, qué es el PESA, simplemente por estar ya en el Estado de México [...] yo le digo esto porque soy originario de una comunidad mazahua y éstos andan ya hasta en camionetas (director del Centro Evaluador Estatal del PESA de la UAEM, entrevista, 20 de septiembre de 2011, Toluca, Estado de México).

El caso de una beneficiaria de la primera etapa del PESA en San Luis la Manzana, quien junto con su esposo construyeron dos cuartos de concreto en su vivienda, gracias a sus pequeños ahorros familiares, fue excluida de apoyos de cemento del gobierno municipal, pues al tener estos dos cuartos ya no entró en los criterios de selección del programa para gente con casas de adobe. Sin embargo, tiempo después algunas vecinas le avisaron de apoyos del Programa Piso Firme del gobierno federal, del cual resultó beneficiada. Estas acciones crean en las poblaciones ciertos resentimientos con algunos programas y agradecimiento con otros.

Cuando me tomaron la foto para comprobar lo del Piso Firme un ingeniero de los que venía supervisando el programa me dijo: “Hay señora, con estos “cuartotes” y dicen que están pobres [...] (beneficiaria de primera fase del PESA, entrevista, 27 de octubre de 2010, San Luis la Manzana).

## SEGUNDA FASE DEL PESA EN SAN LUIS LA MANZANA

La segunda fase del PESA tenía como meta la producción de alimentos, en su ejercicio 2010. En esta fase los beneficiados se redujeron únicamente a 19 mujeres y tres hombres, y se dispuso de los siguientes recursos: aportación del gobierno; 152 000 pesos; aportación de

los beneficiario: 50 974 pesos; total 203 000 pesos (Sedagro, 2010). En el cuadro 6 se aprecia la lista de apoyos que recibieron cada uno de los beneficiarios para la construcción de un gallinero como parte de la aportación del gobierno.

Cabe precisar que la viabilidad de la elección para la construcción del gallinero, según la ADR, estuvo en función de un diagnóstico previo realizado al beneficiario para saber los recursos monetarios y físicos con que contaba en ese momento (información que no fue posible obtener). En ese sentido, se especificó el tamaño de los gallineros (6 x 6 m<sup>2</sup>) y una galera de 1.60 x 2.50 m, con un costo promedio de 9 267 pesos (Delegación San Luis la Manzana,

### Cuadro 6. Materiales proporcionados por el PESA para la construcción de gallinero de aves de traspatio

<b>Lista de materiales proporcionados por el PESA</b>	<b>Aportaciones del beneficiario</b>
4 bultos de cemento	15 aves de la región
27 botes de arena	Alimento (granos de la región)
28 botes de grava	Agua
3 láminas	Terreno 36 m <sup>2</sup>
1 rollo de malla gallinera de 1 metro	Asistir reuniones y capacitaciones
3 a 5 postes PRT 1/2	Nidales (materiales de la región)
100 piezas de block (concreto)	Comedores (materiales de la región)
2 piezas de varilla	Bebederos (materiales de la región)
3 armex 10 x 15 pulgadas	Mano de obra
2 armex 10 x 10	
2 puertas	
6 Postes T	
2 bultos de mortero	

Fuente: Delegación de San Luis la Manzana, 2010.

2010). El tamaño del gallinero y las 15 aves que la o el beneficiario aportó fue una estimación hecha por la ADR, con la idea de obtener una producción de un kilogramo de huevo semanal para el autoconsumo de una familia compuesta de 4 a 5 miembros en promedio.

La idea de la segunda fase del PESA por mejorar la alimentación familiar pasó por alto que estas personas están abocadas en otra lógica para la obtención de sus alimentos: en primer lugar, les resulta más práctico comprar el huevo en la tienda cuando obtienen recursos monetarios derivados de sus pluriactividades, que aventurarse a tomar riesgos en una actividad en la que no se tienen aptitudes técnicas, vocación, tiempo ni recursos; en segundo lugar, la experiencia de producir aves de corral en un área pequeña y cercada es casi inexistente en la localidad, las pocas aves que se crían lo hacen de manera libre en el traspatio o en el campo al cuidado de los niñas y niños, y no obligan a sus dueños a comprar alimentos para las aves. Por ello, es posible —por las experiencias con este tipo de apoyos— que la mayoría termine abandonando u ocupando los apoyos para otros fines de lo que originalmente se propuso. Hernández (2008) comenta que generalmente este tipo de respuestas proviene de personas que están en los niveles de ingreso más bajos y tienen expectativas rápidamente atendibles, pues aceptan dadas o piden gestiones de fácil concreción, costo mínimo e impacto directo. Es decir, se trata de una estrategia de sobrevivencia institucional —todos son ciudadanos y beneficiarios potenciales.

Otro aspecto que ha pasado por alto la metodología del PESA al pretender mejorar la producción alimentaria es que el núcleo familiar en gran parte de las localidades rurales se ha transformado debido a la movilización laboral. Poititer (1999, en González, 2007) comenta que en los documentos de la FAO predomina la idea de organización familiar nuclear (padre, madre e hijos) en la que no hay cabida para estructuras familiares diferentes, con múltiples acuerdos intrafamiliares que atraviesan esas estructuras y que se vinculan de diferentes formas al mercado y a la sociedad. Este autor se cuestiona cómo la FAO acepta la diversidad cultural en los pueblos con problemas alimentarios, lo que demuestra, con base en investigaciones documentales, que sólo se trata de “gestos simbólicos”, ya que los puntos de vista de quienes viven en la inseguridad alimentaria en realidad no se toman en cuenta, pues se perciben en una jerarquía inferior y sólo se seleccionan aquellos elementos considerados de utilidad o relacionados con la política, pero descontextualizados del marco social y cultural en el que se encuentra (Poititer, 1999, citado en González, 2007: 10). En este mismo orden de ideas, González (2007) señala que a la FAO le ha faltado y se le demanda una posición más crítica respecto al papel que juegan las empresas transnacionales, instituciones financieras y del comercio internacional en los mercados alimentarios de los países pobres y así evitar que este organismo internacional siga utilizando un lenguaje apolítico y técnico que oculta las verdaderas causas de la inseguridad alimentaria.

Por eso es evidente que las limitaciones del PESA en San Luis la Manzana están determinadas por *a*) se concibe que los pobladores rurales estarán mejor alimentados siempre y cuando acepten y se constriñan a los procedimientos burocráticos que les marca el proyecto en cada fase, *b*) la visión que tiene el PESA sobre la seguridad alimentaria no corresponde con las estrategias de sobrevivencia y alimentación de la comunidad; *c*) el impacto que tiene el PESA en la comunidad en términos de población beneficiada y recursos es limitado, lo que ocasiona un manejo discrecional y político por parte del responsable del mismo. Este último aspecto deja ver a la población que el PESA no es más que otro apoyo del gobierno, y que lo aprovechan las personas cercanas a las autoridades locales.

#### LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL. FACTOR DE CONFLICTO EN SAN LUIS LA MANZANA

De acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas en San Luis la Manzana, en la medida que los programas u apoyos son entregados a las autoridades locales es casi seguro que éstos serán entregados con criterios de rentabilidad política y para beneficios particulares, como sucede en toda la región mazahua (Torres, 2013). Lerner (1998) y Torres (2013) coinciden en que ésta ha sido una práctica recurrente en México, pues aducen que las políticas selectivas se legitiman por un criterio político: deben dirigirse también a las zonas y grupos en con-

flicto, orientarse a los grupos más pobres, a los marginales (campesinos, indígenas) o a los núcleos empobrecidos por la transición (Lerner, 1998: 32). Sumado a esto, los criterios de medición de la pobreza que se han utilizado en México, en función de la ausencia de necesidades materiales y servicios básicos, ha contribuido a que, por ejemplo, en las comunidades se consideren “ricas” a las personas que cuentan con piso de cemento, refrigerador, cisterna de cemento para almacenamiento de agua y techo de concreto. En ese sentido, estos criterios se convierten en un problema al momento de decidir quién o quienes deben recibir determinado apoyo. El PESA se sumó a los recelos y desconfianza de las personas en San Luis la Manzana por el papel que desempeña el señor Tomás. Asimismo, el PESA, se implementó dentro de un contexto local caracterizado por la indiferencia de las personas a problemas comunes de su localidad; en cambio, si hay de por medio apoyos materiales, estímulos en especie o pagos directos por parte de la autoridad local, se genera cierta participación: “Esta imbricación de demandas, expectativas, intereses y apoyos, abre el paso a la integración de círculos o de espacios de influencia que se mueven alrededor del mediador que finalmente decide a quién, cuánto y hasta cuándo se dispensará la ayuda solicitada, privilegiando en la repartición —que también él encabeza y comanda— a quienes sean más cercanos o con quienes su compromiso deba ser mayor” (Hernández, 2008: 125).

La gente se da cuenta de cómo el ex-delegado nomás da apoyos a sus allegados [...] así que cuando a los que no les da [apoyos] y les pide faenas lo mandan a la chingada [...]; éstos le reclaman: “A ver, cuando tenías apoyos no nos avisastes, ¿verdad que no? Y ahora que quieres apoyo pa’ las faenas sí nos buscas (presidente del Comisariado Ejidal de San Luis la Gavia, al que pertenece San Luis la Manzana, entrevista, 8 de septiembre de 2011, San Luis la Gavia).

La gente coopera con las faenas para alguna obra siempre y cuando se les pague [...] cuando hay paga trabajan [...] cuando no hay, nadie quiere [...] se les paga ya sea con despensas alimentarias o dinero (beneficiaria del PESA, autonombrada “líder” comunitaria, entrevista, 8 de septiembre de 2011, San Luis la Manzana).

Como puede observarse, tanto el PESA como los beneficiados de San Luis la Manzana tuvieron favores mutuos: por una parte, más allá de si el PESA resuelve el problema alimentario, su presencia en comunidades indígenas y marginadas legitima el papel del Estado en la lucha contra la pobreza e inseguridad alimentaria. Por otra, los beneficiarios sólo participan en el programa conforme su lógica de aprovechar la pobre oferta institucional, en tanto es sabido que su acceso a la alimentación está en función de los ingresos que les provee el trabajo fuera de la comunidad, y de manera marginal, las despensas alimentarias proporcionadas por el gobierno mexicano.

## REFLEXIONES FINALES

La intervención institucional en San Luis la Manzana mediante la implementación del PESA e interacción de los agentes sociales y políticos no tuvo como objetivo plantear propuestas, sino más bien, hecho el análisis se desprenden las limitaciones y carencias del proyecto, observaciones que pueden ser consideradas para fortalecer las políticas alimentarias. El propósito central del estudio fue develar las relaciones y respuestas de los agentes de desarrollo rural, los beneficiarios y autoridades locales, ante la intervención institucional.

La forma y metodología en que fue diseñada el PESA por parte de la FAO y su aplicación en México ha pasado por alto que el medio rural mexicano actual, derivado de los cambios en las políticas para el sector y el contexto internacional, en la población urbana y rural se han generado reacomodos en su movilidad social y laboral a fin de asegurar algunos ingresos para su subsistencia. Esta situación transformó el ámbito espacial rural, por cual resulta difícil distinguir quién es campesino y quién no. Lo que hay en el medio rural, además de los pocos campesinos que todavía tienen una vocación productiva, es un conglomerado de desempleados, jornaleros, obreros, peones, albañiles, pequeños comerciantes y taxistas, que si bien viven en el campo, es porque allí han establecido su residencia y no porque se dediquen a actividades agrícolas. La pluriactividad es un común denominador de la mayoría de los campesinos.

Por otro lado, la falta de una política integral consensuada por parte del Estado mexicano facilita una gran diversidad de enfoques bajo el vocablo de seguridad alimentaria, lo cual propicia el hecho de cada unidad gubernamental, empresas, organizaciones filantrópicas y organismos multilaterales implementen sus propios programas alimentarios. Asimismo, en el medio rural avanza la proliferación de organizaciones que se autonombran campesinas, ADR y despachos especializados que compiten por los recursos gubernamentales de los programas para el campo. Es en este escenario de intervención institucional sistemática donde los pobladores rurales ven en los programas una vía para conseguir algo que complemente sus precarios ingresos para subsistir. Al mismo tiempo, al incorporarse a los programas, por su vulnerabilidad en materia de ingresos y empleo, son presa fácil de prácticas clientelares. Si bien en la actualidad la Cruzada Nacional contra la Pobreza y el Hambre (Sin Hambre) es el más mediático de los programas de desarrollo social, su campo de acción se reduce a una franja de la población más vulnerable del campo y de algunas zonas urbanas del país.

Disponiendo de escasos recursos humanos, del débil apoyo de las ADR y de una estructura metodológica deficiente, el PESA, tal como opera en la actualidad, es incapaz de resolver las causas profundas de la pobreza alimentaria que golpea a millones de familias. El Estado no ha mostrado una voluntad real para erradicar las desigualdades en materia de alimenta-

ción. En cambio, su veleidad oportuna para multiplicar los programas sociales y de desarrollo rural muestra que las autoridades siguen privilegiando el sector agroindustrial de gran escala al darle numerosas facilidades para aumentar sus ganancias modificando negativamente la dieta de los más vulnerables.

El asunto de la seguridad alimentaria es visto desde la esfera del poder como una nueva oportunidad para intervenir en la vida de la gente. El Estado no pretende resarcir las condiciones de empobrecimiento del pueblo sino más bien justificar su existencia como ogro filantrópico mediante programas como el PESA y Sin Hambre, que reproducen las condiciones de subordinación de los beneficiarios, estableciendo nuevas distinciones entre ellos mediante la competencia por los recursos a la cual están llamados a participar. Al respecto, la antropología del desarrollo ofrece herramientas cognitivas y metodológicas para examinar las implicaciones de los programas públicos en determinado sector de la población y, por ende, posibilita mostrar los mecanismos clientelares que rigen la acción del Estado. En suma, el hambre es una condición anormal de la vida de las sociedades que condiciona la acción institucional por un lado, y por el otro, obliga a los pobres ensayar diferentes tácticas de sobrevivencia. Mientras las desigualdades sociales y económicas predominan en una sociedad de abundancia como la nuestra, difícil es vislumbrar una soberanía alimentaria sustentable y democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERTRÁN, Miriam (2006), “Significados socioculturales en la ciudad de México”, en M. BERTRÁN y P. ARROYO (eds.), *Antropología y nutrición*, México, Fundación Mexicana para la Salud, A.C./UAM Unidad Xochimilco, pp. 221-235.
- Centro de Análisis e Investigación, Fundar, AC. et al. (2006), “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales”, en línea [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3067/1/monitoreo\_programas\_sociales\_cotextos.pdf] consultada el 12 de noviembre de de 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2011), “Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México”, en línea [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\_Y\_PUBLICACIONES\_PDF/INFORME\_DE\_EVALUACION\_DE\_LA\_POLITICA\_DESARROLLO\_SOCIA\_2011.pdf], consultada el 20 de mayo de 2011.
- DE SCHUTTER, Olivier (2012), El derecho a la alimentación. Informe de Misión a México, Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, en línea [http://www.hchr.org.mx/files/informe\_alimentacin\_web.pdf], consultada el 22 de enero de 2013.
- ESCOBAR, Arturo (2007), *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación editorial el perro y la rana, en línea [http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/218.pdf], consultada el 8 de febrero de 2011.
- FAO (1996), “Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria”, en línea [http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm], consultada el 8 de febrero 201.
- \_\_\_\_ (2003), “El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)”, en línea [http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm], consultada el 17 de octubre de 2011.
- \_\_\_\_ (2012), “Estado mundial de la agricultura 2010-2011”, en línea [http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf], consultada el 16 de enero 2012.
- FOUCAULT, Michel (1996), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- GARDNER Katy D. LEWIS (2003), *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- GONZÁLEZ, F. (2007), “La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria”, *Desacatos*, núm. 25, septiembre-octubre, pp. 7-20, en línea [http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/ini.html] consultada el 23 de febrero 2013.
- GRACÍA, Mabel (2007) “Comer, bien, comer mal: la medicalización del comportamiento alimentario”, en *Salud Pública de México*, vol.49, núm.3, mayo-junio, pp.236-242, en línea [http://www.redalyc.org/pdf/106/10649309.pdf], consultada el 11 de junio de 2011.
- HERNÁNDEZ, Edgar (2008), *Los usos políticos de la pobreza. Política social y clientelismo electoral en la alternancia*, Toluca, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C.
- HERRERA, Francisco (2013), “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1, primer semestre, pp. 131-159, en línea [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13325600004], consultada el 10 de diciembre de 2013.
- HEVIA, Felipe (2011), “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados Etnografía institucio-

- nal del programa. Bolsa Familia de Brasil”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XX, núm. 2, segundo semestre, pp. 179-331.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), Censo de Población y Vivienda. “Principales resultados por localidad”, en línea [[http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est)], consultada el 22 de agosto 2012.
- KNIGHT, Alan (2001), “La política agraria en México desde la Revolución”, en A. ESCOBAR A. y T. ROJAS (coords.), *Estructura y formas agrarias en México, del pasado y del presente*, México, SRA/CIESAS/Conacyt, pp. 327-363.
- LERNER, Sigal (1998), “Globalización, neoliberalismo y política social”, en R. CASAS *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, pp. 13-43.
- LUTZ, Bruno (2014), *Civilizar al campesino pobre: biopolíticas alimentarias en México* (en prensa).
- MIGDAL, Joel S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*, Nueva York, Cambridge University Press.
- MUÑOZ, Carolina y Verónica VÁZQUEZ (2012), “El Estado neoliberal y las mujeres indígenas”, *Espiral Publicaciones*, vol. 19, núm. 53, enero-abril, pp. 91-121.
- PESA/Sagarpa (Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria/Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2014), en línea [<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollo-Rural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>], consultada el 14 de febrero de 2014.
- PINEDA, Siboney, Ivonne VIZCARRA y Bruno LUTZ (2006), “Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas en el Estado de México”, *Indiana*, núm. 23, en línea [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/2470/247018073012.pdf>], consultada el 9 de junio de 2011.
- RANGEL Faz, Gabriela (2009), “Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones” (avances de investigación), Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México, pp. 1-33, en línea [[www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1867](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1867)], consultada el 22 de mayo de 2011.
- RUBIO, Blanca (2014), *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos*, México, UNAM-IIS/Juan Pablos.
- SANDOVAL Godoy, Sergio A. y César H. GUTIÉRREZ WILSON (2008), “Políticas y programas de asistencia social para la seguridad alimentaria en México: trayectorias sexenales y escenario local”, en Sergio A., Sandoval Godoy, y Juana María Meléndez Torres (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria*, México, Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo, A.C./Plaza y Valdés.
- SANDOVAL Godoy, Sergio A. y Juana María MELÉNDEZ TORRES (coords.) (2008), *Cultura y seguridad alimentaria*, México, Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo, A.C./Plaza y Valdés.
- Sagarpa/PESA/FAO (2014), “PESA en México”, en línea [<http://www.pesamexico.org/pesaenm%3%af%2%bf%2%bdxico/PESAenM%3%a9xico/Antecedentesinicioyevoluci%3%b3ndePESA.aspx>], consultada el 17 de octubre de 2014.

- Sagarpa (2011), Comunicado de prensa núm. 420/11, en línea [http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/NOTICIAS%20PESA/26-07-2011.pdf], consultada el 13 de agosto de 2011.
- Sagarpa/FAO (2009) “Evaluación y análisis de políticas, PESA, evaluación específica”, en línea [http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/informes-evaluacion-programas/evaluaciones-especificas/Evaluacion\_PESA.pdf], consultada el 17 de abril de 2013.
- PESA/Sagarpa (2014), “Indicadores de éxito del PESA en términos cualitativos y cuantitativos, en línea” [http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf], consultada el 23 de febrero 2014.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (2010), Solicitud de información pública, número de folio 00033/SEDAGRO/IP/A/2010.
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (Sedesem) (2012), “Apoyos y programas”, en línea [http://portal2.edomex.gob.mx/cemybs/adultosmayores/apoyos/calidad\_nutricion/index.htm], consultada el 19 de septiembre 2012.
- SOTTOLI, Susana (2000), “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, vol.62, oct-dic., 2000, en línea [http://www.jstor.org/stable/3541152], consultada el 16 de enero de 2014.
- TORRES Manzuera, Gabriela (2013), “Geopolitical Transformation in Rural Mexico: Toward New Social and Territorial Boundaries in an Indigenous Municipality of Central Mexico”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, núm. 2 (1.3.), pp. 397-422.
- TORRES, Gerardo y Mario PENSADO (2002), “Las políticas sociales alimentarias y la reforma del Estado en América Latina. La discusión vigente”, *Espacio Abierto*, vol. 11, núm. 2, abril-junio, en línea [http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12212125005], consultada el 25 de julio de 2012.
- TORRES, Felipe (coord.) (2003), *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- URIBE, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de la política social en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. 18, núm.52, septiembre-diciembre, en línea [http://www.bidi.uam.mx:5648/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=12e380f7-fae7-41dc-9638-60d7103fb212%40sessionmgr111&hid=114], consultada el 28 de abril de 2013.
- VERAZA, Jorge (coord.) (2007), *Los peligros de comer en el capitalismo*, México, Ítaca.
- VIZCARRA, Ivonne (2007), “Gobernabilidad foxista: las poblaciones vulnerables (mujeres) en la seguridad alimentaria”, en B. Lutz y S. ZENDEJAS (coords.), *El cambio en la sociedad rural mexicana, ¿se valoran los recursos estratégicos?*, vol. 1, México, Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- VIZCARRA, Ivonne (2009), “Lecciones de una política social emergente en el Estado de México. Caso del Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (Comesa)”, en Francisco GUÍZAR Vázquez e Ivonne Vizcarra B. (coords.), *Balances y perspectivas del campo mexicano: a más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista*, tomo I. Efectos y

- defectos de las políticas, México, AMER/JP/UAEMEX/Conacyt.
- VIZCARRA, Ivonne y Bruno LUTZ (2010), “Globalisation et crises alimentaires: remesas, sécurité alimentaire et pauvreté dans l’État de Mexico (centre du Mexique)”, en M.F. LABRECQUE, M. BULLIANNE y S. DOYON (coord.) *Migration, environnement, violence et mouvements sociaux au Mexique. Dynamiques regionales en contexte d’économie globalisée*, Quebec, Press de la Universidad Laval-Red Dialog.
- YÚNEZ, Antonio (2010), “Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural”, en M. ORDORICA y Jean F. PRUD’HOMME (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, pp. 23-62.