

# Seguridad alimentaria, políticas públicas y agricultura familiar en Los Bosques, Chiapas

Por Yuritzin Anyvette FLORES PUIG\*

*Introducción*

**E**NTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA y quienes producen alimentos al interior de los países existe un fuerte vínculo. Se pensaría que los productores tienen cubierta esa necesidad vital; sin embargo, dadas las desigualdades y la pobreza en la que viven algunos agricultores en distintas regiones del mundo, garantizar la seguridad alimentaria entre los campesinos pobres, la subsistencia, autoconsumo e infrsubsistencia se vuelve una tarea desafiante, particularmente en materia de política pública.

Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), se calcula que en el mundo “hay 2 000 millones de productores familiares que trabajan en más de 570 millones de explotaciones familiares, que representan más de 90% de las granjas en el mundo y producen una parte significativa de los alimentos en el planeta”;<sup>1</sup> pero al mismo tiempo, de manera paradójica los agricultores familiares, campesinos y asalariados del campo en países con ingresos bajos y medios enfrentan condiciones de pobreza, desigualdad, inseguridad alimentaria e incluso hambre. México no es la excepción: de acuerdo con datos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se estima que hay “55 millones de mexicanos

---

\* Egresada del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, e-mail: <yuri\_puig@hotmail.com>.

El presente artículo se basa en algunos hallazgos de la tesis doctoral *Seguridad alimentaria y agricultura familiar en el territorio, un análisis desde las políticas públicas: el caso de la Sierra Norte de Chiapas en México*, México, UNAM, 2019, 377 págs. También forma parte de “Gobernanza y desarrollo territorial: el papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo”, proyecto PAPIIT IN303117, coordinado por Gerardo Torres Salcido y Rosa María Larroa, con sede en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Véase *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: invertir en la agricultura para construir un futuro mejor*, Roma, FAO, 2012, p. 9.

que viven en pobreza, de los cuales 61% vive en zonas rurales”,<sup>2</sup> y las mujeres rurales y campesinas son las más vulnerables. En términos de seguridad alimentaria se calcula que “80% de los hogares rurales enfrentaron algún nivel de inseguridad alimentaria, en cuanto a la desnutrición crónica se estima que en zonas urbanas es de 10% mientras que en zonas rurales es de 20%”.<sup>3</sup>

Con respecto a esta situación surgen distintas iniciativas globales como los Objetivos del Milenio, la campaña Hambre Zero e incluso el Año Internacional de la Agricultura Familiar, coincidentes con el objetivo de erradicar el hambre y alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo mediante una producción sostenible. Todo ello desde una óptica en la que los pequeños productores se convierten en alternativa para abastecer al mundo, inclusive cuando ellos mismos enfrentan una situación de inseguridad alimentaria y pobreza.<sup>4</sup>

Es innegable el potencial que, para el desarrollo rural tienen los agricultores familiares en términos de seguridad alimentaria, en la conservación de la biodiversidad y en la conversión a sistemas sostenibles en distintas regiones del mundo; sin embargo, este sector enfrenta limitantes relativas a la capacitación, la competitividad, la producción y la necesidad de que los gobiernos tomen acciones en materia de política pública.

En México recientemente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) implementó una serie de programas dirigidos a los agricultores en pequeña escala,<sup>5</sup> lo que en cierta manera es un avance, pues normalmente

---

<sup>2</sup> Véase el informe *Medición de la pobreza en México y en entidades federativas 2014*, México, Coneval, 2015, pp. 16, 31; también SAGARPA, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, México, SAGARPA, 2016, 154 págs., en DE: <[https://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/POT\\_2016/Informe/CuartoInformeDeLabores\\_SAGARPA.PDF](https://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/POT_2016/Informe/CuartoInformeDeLabores_SAGARPA.PDF)>. Consultada el 10-i-2018.

<sup>3</sup> Juan Rivera Dommarco y Juan Pablo Gutiérrez, coords., *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012: resultados nacionales*, Cuernavaca, INSP, 2012, p. 144. Se revisó la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016*, sin embargo, en ella no se abordan los datos desagregados de seguridad alimentaria y, en relación con el tema de la desnutrición, si bien hay referencias descriptivas no se hacen estimaciones generales, véase DE: <[https://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012\\_Nutricion.pdf](https://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012_Nutricion.pdf)>. Consultada el 15-ii-2016.

<sup>4</sup> “Elementos para la definición de la agricultura familiar”, México, CEDRSSA, 2014, 16 págs., en DE: <[http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/90Agricultura\\_familiar.pdf](http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/90Agricultura_familiar.pdf)>. Consultada el 22-xii-2017. Véase también Mario Samper, *Sistemas territoriales de agricultura familiar*, San José de Costa Rica, IICA, 2016, 52 págs.; y Campaña del Decenio de la Agricultura Familiar (AIAF+10), en DE: <<http://www.familyfarmingcampaign.org/es/agricultura-familiar/que-es>>. Consultada el 18-ii-2016.

<sup>5</sup> En el año 2016, la SAGARPA integra el Programa de Pequeños Productores con el objetivo de incentivar a los que se ubican en los estratos E1: Familiar de subsistencia

las políticas públicas han definido al sector productivo, y así consta en los marcos regulatorios, como agricultores o productores.<sup>6</sup> Igualmente en el año 2012, en un estudio conjunto de la SAGARPA y la FAO se introduce el término de *agricultura familiar* para establecer que: “las unidades de producción de pequeña escala generalmente tienen un carácter familiar”.<sup>7</sup> Al mismo tiempo se plantea una clasificación de las Unidades Económicas Rurales, de acuerdo con ingresos por ventas, en que se distinguen seis estratos: 1) Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado; 2) Familiar de subsistencia con vinculación al mercado; 3) Unidades Económicas Rurales en transición; 4) Empresarial con rentabilidad frágil; 5) Empresarial pujante y 6) Empresarial dinámico.

A partir de la clasificación anterior se muestra la desigualdad que prevalece entre las Unidades Económicas Rurales, de las cuales se registró un total aproximado de 5.5 millones, cuyos estratos 1 y 2 representan 73%, considerando que el estrato 1 no tiene ingresos y el 2 alcanza un ingreso promedio anual por ventas de 17 000 pesos, mientras que el estrato 6 representa 0.3% del total de Unidades Económicas Rurales con ingreso promedio anual de 11 700 000 pesos.<sup>8</sup> Tales estratos marcan la diferencia entre una estructura productiva de carácter familiar y otra empresarial —desde un enfoque económico, sin abundar en sus características sociales— retratando el modelo del sector agrícola imperante a nivel nacional. Además muestran la concentración de ingresos en un porcentaje mínimo de agricultores, frente a uno mayoritario con ingresos escasos o sin ellos y que no logran aportar al sector agropecuario

---

sin vinculación al mercado, y E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado, en DE: <[https://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/POT\\_2016/Informe/CuartoInforme-DeLabores\\_SAGARPA.pdf](https://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/POT_2016/Informe/CuartoInforme-DeLabores_SAGARPA.pdf)>. Consultada el 10-1-2018.

<sup>6</sup> En la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, artículo tercero, se incorpora el término *Agentes de la Sociedad Rural*. Como sujetos de esa ley se incluye a los productores del medio rural y, a lo largo del documento, se habla de forma general de *productores*, *Diario Oficial de la Federación* (México), 22-XII-2017.

<sup>7</sup> “La pequeña agricultura está íntimamente ligada a la agricultura familiar, ya que se considera que las unidades de producción de pequeña escala generalmente tienen un carácter familiar. En este sentido, la pequeña agricultura o agricultura familiar considera [que] los productores agrícolas, pecuarios, silvicultores, pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados [...] pese a su gran heterogeneidad, poseen las siguientes características principales: acceso limitado a recursos de tierra y capital, uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo”, citado en *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*, México, FAO/SAGARPA, 2013, p. 14.

<sup>8</sup> Alfredo González Cambero, coord., *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, México, SAGARPA/FAO, 2014, pp. 17-37.

ni al crecimiento de la economía nacional, cuyos estratos 1, 2 y 3 cobran mayor relevancia dadas sus condiciones socioeconómicas, productivas, pero sobre todo de inseguridad alimentaria. Atender estos estratos desde un enfoque político incorrecto perpetuará su condición de pobreza y desigualdad al tratar de aliviar dicha situación con medidas sociales de carácter asistencialista.

En México la situación que enfrenta el campo es difícil. En los últimos veinte años el sector agrícola ha tenido escasa productividad, en 2013 reportó un crecimiento de 0.3% inferior al crecimiento nacional de 1.1%, por lo que contribuye con 3% al producto interno bruto nacional (PIB).<sup>9</sup> En el año 2016, este sector, integrado por subsectores, tuvo una participación estimada de 3.45% del PIB nacional. El empleo rural<sup>10</sup> se estima en alrededor de 6.6 millones de personas, lo que representa 13.9%, con baja productividad del trabajo, ya que sólo representa 23% de la productividad nacional.<sup>11</sup> Esa situación se refleja en la fuerte diferenciación entre unidades productivas, cuyo número creció 25% entre 1991 y 2007 para llegar a un total de 5.5 millones de unidades.<sup>12</sup> Es importante mencionar que la actividad agrícola da sustento a una cuarta parte de los hogares del país si consideramos la pluriactividad como una fuente de ingresos en las Unidades Económicas Rurales de menor escala, y no la agricultura por sí sola.

El panorama de la agricultura campesina de subsistencia en México es complejo y crítico, a pesar de décadas de políticas públicas y programas sociales con el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre, la realidad es que esta situación persiste, con el riesgo de ir en aumento. Lo anterior pudiera atribuirse a políticas públicas mal diseñadas que se han implementado a nivel nacional y que en muchas ocasiones son resultado de la aplicación de agendas de organismos internacionales, lo que se aúna a las crisis financieras y alimentarias.

Sin embargo, un factor determinante ha sido la puesta en marcha del modelo neoliberal, que afectó al campo mexicano y a sus habitantes. Por ejemplo, la instauración de una estructura bimodal

<sup>9</sup> INEGI, “PIB y cuentas nacionales”, 2012, en DE: <<https://www.inegi.org.mx/default.html>>. Consultada el 26-VIII-2015.

<sup>10</sup> El empleo rural entendido como la población económicamente activa ocupada en actividades agropecuarias, forestales, caza y pesca.

<sup>11</sup> INEGI, “Población económicamente activa ocupada en actividades agropecuarias además de forestales, caza y pesca”, 2012, en DE: <<https://www.inegi.org.mx/default.html>>; y “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, 2012, en DE: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>>. Consultadas el 26-VIII-2015.

<sup>12</sup> *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012* [n. 7], p. 79.

en la agricultura hace una distinción entre los agricultores de mediana y gran escala, insertos en el mercado, de aquéllos de pequeña producción o escala, que no siempre logran lugar en la lógica de mercado (representados en los estratos mencionados). En relación con las políticas públicas, se transita del llamado Estado benefactor al Estado neoliberal, con un marcado cambio en el enfoque con que se abordan los programas gubernamentales, el primero basado principalmente en los subsidios a la producción y consumo de alimentos de acceso universal a través de programas focalizados en transferencias monetarias. Entre las medidas más radicales, se observa el paso de una política alimentaria a una social, de corte asistencialista; el resultado más notorio es que los campesinos —de autosuficiencia, subsistencia y pequeños productores— se quedaron rezagados, encaminados a la pobreza rural, destinados a ser beneficiarios de los programas sociales y, en menor medida, a participar en los programas productivos.

Aunque existen políticas y programas enfocados a la productividad en el campo y al desarrollo rural, no se cuenta con una sólida arquitectura institucional dirigida a la agricultura familiar (AF, que conforma los estratos 1, 2 y 3), ni tampoco en materia de seguridad alimentaria. Por tanto la única opción que prevalece para este sector de autosuficiencia pobre es recurrir a los programas de apoyo enmarcados en la política social, entre los que destacan el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y, en el ámbito agrícola, el denominado programa ProAgro Productivo, así como el Proyecto Estratégico en Seguridad Alimentaria (PESA), este último dirigido a comunidades de alta y muy alta marginación.<sup>13</sup>

Por lo anterior, en este artículo se muestran algunas de las características de la agricultura familiar de subsistencia y de su participación en los programas gubernamentales a mediano y largo plazo, esto mediante un estudio de caso en la región norte de Los Bosques del estado de Chiapas, y la necesidad de plantearse un enfoque de seguridad alimentaria en el territorio desde las políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Elaborado bajo la metodología de la FAO e implementado en los países por las instancias responsables de los temas de agricultura, en el caso de México por la SAGARPA, el PESA es un programa que tiene por objetivo contribuir al desarrollo de las capacidades de las personas en agricultura y ganadería familiar en localidades de alta y muy alta marginación, consúltese la DE: <<http://www.pesamexico.org/>>.

*Seguridad alimentaria,  
territorio y políticas públicas*

LA FAO establece, en relación con la seguridad alimentaria, que ésta existe “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.<sup>14</sup> Acompañando ese concepto se han establecido las siguientes dimensiones: *a)* disponibilidad física de los alimentos, *b)* acceso económico y físico a ellos, *c)* consumo y utilización biológica de los mismos y *d)* estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.<sup>15</sup> Sin embargo, se plantean algunas limitantes, como las de espacio, es decir, ya que éste normalmente se aborda a nivel nacional y a nivel de hogar e individuo, sus estrategias se concentran en ambos niveles, pero ignoran otras escalas subnacionales. Aunado a ello, las políticas públicas se han concentrado de manera particular en la producción y disponibilidad de los alimentos, como condiciones fundamentales para alcanzar la seguridad en ese rubro a nivel nacional, y éstas se encuentran a su vez, en las condiciones sectoriales (agrícola, social, económica) y no en una política alimentaria o en seguridad alimentaria que garanticen el derecho fundamental a su suministro. Asimismo, estas políticas buscarán combatir el hambre y la inseguridad alimentaria desde un enfoque de *top-down*, caracterizado por la verticalidad y sin considerar las necesidades y demandas de las personas implicadas en ese problema a nivel local e incluso comunitario.

El enfoque desde el territorio, entendido como un espacio dinámico en el que fluyen las interacciones entre los distintos actores que pertenecen y participan en el mismo, en el cual se reproducen las relaciones sociales y económicas y donde los sujetos encuentran los medios de vida a través de los recursos naturales ofrecidos por el territorio, pero regulados por una institucionalidad. Además, se caracteriza por la multiescalaridad y la multidimensionalidad

---

<sup>14</sup> Theodor Friedrich, “La seguridad alimentaria: retos actuales”, *Revista Cubana de Ciencia Agrícola* (La Habana), núm. 4 (2014), en DE: <<http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>>. Consultada el 25-III-2015.

<sup>15</sup> Para conocer de manera detallada cada una de las dimensiones véase “Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria”, en DE: <<http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>>. Consultada el 25-III-2015.

(económica, política, social, ambiental) y que nos permite entender la existencia de distintos tipos de territorio.<sup>16</sup>

En una reflexión sobre la seguridad alimentaria y el territorio, se muestra que la seguridad alimentaria varía entre territorios y en sus distintas escalas; por ejemplo, “en los espacios urbanos, donde la producción es limitada, hay mayor disponibilidad y acceso a los alimentos, mientras que en los espacios rurales, en donde la mayoría de éstos se produce, su oferta es poco variada y los productores tienen un acceso limitado a ellos”.<sup>17</sup> En términos productivos, son pocos los espacios urbanos en donde se producen alimentos suficientes, de calidad y sanos, mientras que en los espacios rurales los alimentos que producen son insuficientes, particularmente para los productores de autosuficiencia e infrasubsistencia y sus familias. Aunque en términos de calidad podemos decir que tienen cierta ventaja, no siempre es así.

Desde la seguridad alimentaria y el territorio se propone un enfoque que, en el caso del análisis de las políticas públicas, permitirá considerar las diferencias entre cada uno y en sus distintas escalas y actores. Al mismo tiempo podría ampliar o coordinar las políticas sectoriales en la lucha contra la inseguridad alimentaria en los territorios.

En relación con los actores en el territorio, la tipología propuesta en el marco de la pequeña agricultura o agricultura familiar, si bien es limitada en tanto se basa en el vínculo de mercado e ingresos, ofrece algunas características que servirán para determinar los estratos de campesinos en el territorio y las acciones gubernamentales. Asimismo, los términos *campesino*, *agricultor familiar* o *pequeño productor* se utilizarán como sinónimos a lo largo del estudio.

Por otra parte, lo anterior representa varios desafíos y complejidades, sin embargo, también permitirá impulsar el desarrollo

---

<sup>16</sup> El enfoque del territorio se retoma de dos trabajos de Bernardo Mançano Fernandes, “Territorios, teoría y política”, en Georgina Calderón y Efraín León Hernández, coords., *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina: reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*, México, Itaca, 2011 (Col. *Como pensar la geografía*, núm. 3), pp. 21-51; y “Sobre la tipología de los territorios”, 20 págs., en DE: <<https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>>. Consultada el 2-vii-2018; y del libro de Rogério Haesbaert, *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la “multiterritorialidad”*, México, Siglo XXI, 2011, 328 págs.

<sup>17</sup> Fonds d'Équipement des Nations Unies, *Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, París, OCDE, 2017, pp. 31-39. La traducción me pertenece.

en los territorios particularmente rurales (incluidos sus actores), caracterizados por condiciones de pobreza, al menos mediante políticas públicas diferenciadas. En este sentido, se fomentaría que los agricultores de subsistencia produzcan alimentos para su propio consumo lo que disminuiría la incidencia de inseguridad alimentaria en sus familias.

Con los elementos antes expuestos se abordará el estudio de caso, a partir del análisis de la seguridad alimentaria (únicamente en sus dimensiones de disponibilidad y acceso) de las familias de agricultores de subsistencia en comunidades de alta y muy alta marginación de la región de Los Bosques en Chiapas; también se abordan las dinámicas sociales de producción de alimentos y los procesos de organización y participación en programas gubernamentales de apoyo para su actividad productiva.

### *Metodología*

**EN** esta investigación hemos utilizado el método descriptivo mixto, que se basa en una investigación tanto documental como de campo. Para esta última, se mezclaron las técnicas de observación directa en las comunidades visitadas y de entrevistas semiestructuradas a sujetos sociales de interés. Además se desarrolló un análisis comparativo entre comunidades en relación con programas sociales y productivos y la seguridad alimentaria en las familias entrevistadas.

El trabajo de campo se realizó en el estado de Chiapas, en la región norte de Los Bosques, en los municipios Pantepec, Rayón y Tapalapa. Se visitaron diez comunidades y se realizaron setenta y cuatro entrevistas (sesenta y tres a mujeres y once a hombres), además de cinco entrevistas a los responsables de los programas PESA<sup>18</sup> y a funcionarios de la SAGARPA en Chiapas y Ciudad de México, respectivamente.

La muestra en campo fue aleatoria y se caracterizó por practicarse en comunidades de alta y muy alta marginación, con una mezcla de comunidades indígenas y no indígenas, y por familias dedicadas a la agricultura familiar de subsistencia, lo que permitió observar las características generales de los sujetos sociales, de

---

<sup>18</sup> Después de implementar y de observar en la sistematización del trabajo de campo que el programa PESA es relevante en las comunidades, se selecciona como una dimensión de análisis comparativo entre las mismas.

los sistemas predominantes de producción, del nivel de seguridad alimentaria y de los programas sociales en los que participan.<sup>19</sup>

*Algunos resultados preliminares del estudio de caso de la región de Los Bosques en el norte de Chiapas*

EL estado de Chiapas sin duda es una entidad de gran diversidad cultural, económica y social, característica que la torna compleja y obliga a dividirla en regiones para su estudio. En el año 2011 quedan establecidas de manera oficial las quince regiones socio-económicas en que está dividido el estado. La zona que corresponde a los municipios Rayón, Pantepec y Tapalapa, seleccionados para este trabajo, pertenece a la denominada región VII de Los Boques, en las montañas del norte de Chiapas, que en este apartado será referido como región de Los Bosques.

La región y los municipios visitados tienen mucha cercanía con los estados de Tabasco y Campeche. El municipio de Bochil es la cabecera municipal de la región.

La región de Los Bosques se caracteriza por ser rural con actividades principalmente agrícolas y ganaderas, con una geografía accidentada y clima cambiante que hacen que estas labores sean cada vez más complejas. Asimismo, observamos que las familias rurales campesinas son de bajos ingresos, lo que aunado a las carencias sociales de salud, vivienda, seguridad social y alimentación la convierten en una región con altos niveles de marginación y pobreza.

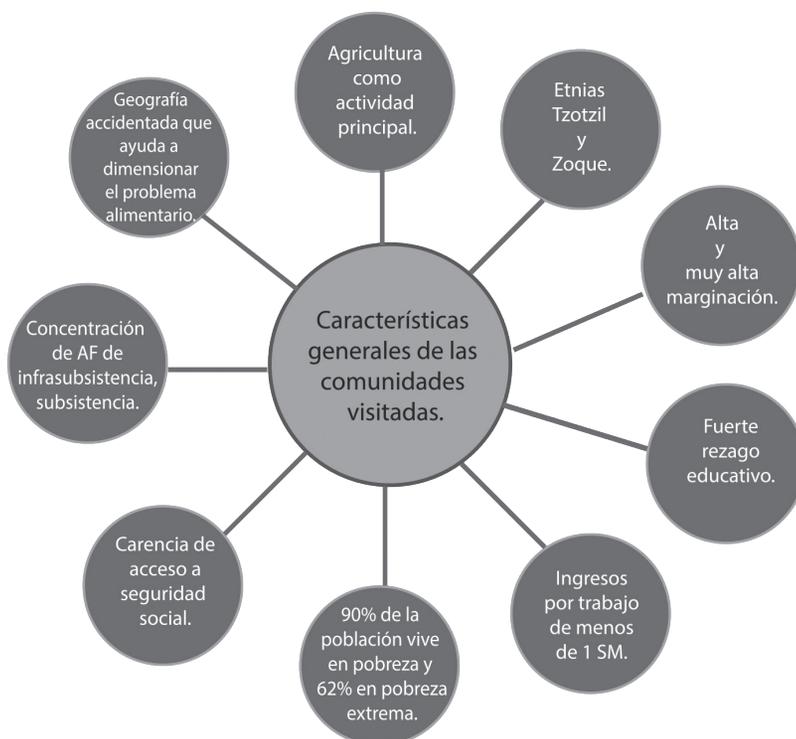
En la figura 1 se muestran las características generales de esta región, que no distan mucho de la realidad que viven las comunidades seleccionadas para el estudio de caso.

Los municipios visitados son los de menor extensión en relación con el resto de la región, la actividad básica es la agricultura, principalmente para autoconsumo y supervivencia. Aunque se observan zonas ganaderas, en las comunidades visitadas son pocas las familias que se dedican a la crianza de animales. 90% de la población vive en la pobreza y carece de infraestructura de carreteras, escuelas y hospitales, por lo que no tiene acceso a servicios básicos. A continuación se presentan los resultados preliminares más destacados del estudio de caso.

---

<sup>19</sup> Debido a la extensión y riqueza de la información obtenida en el estudio de caso no es posible presentar en este capítulo todos los resultados, por lo que se sintetizará la información por su relevancia.

Figura 1  
Características generales en la región de Los Bosques



Fuente: Elaboración propia con información del trabajo de campo y del INEGI, 2016.

### *Características generales de los campesinos y campesinas de subsistencia*

Las familias de las comunidades visitadas se caracterizan por ser numerosas y compartir la vivienda. Es muy común encontrar que hijos e hijas, con sus respectivas parejas, habiten en la casa de sus padres, en algunos casos porque no hay terrenos disponibles en su comunidad.

En las localidades visitadas se distinguen dos tipos de propiedad: la ejidal y la pequeña propiedad, y se registró un número alto de personas —particularmente concentrado en el sector joven en rango de 30 a 39 años—, que regularmente pedían prestada la propiedad de alguien, o la rentaban a cambio de un pago que podía ser en efectivo o en especie, es decir, entregaban un porcentaje

de lo cultivado al propietario, sobre todo cuando los dueños eran adultos mayores.

Las parcelas de los campesinos no son de gran extensión, en promedio se aproximan a dos hectáreas,<sup>20</sup> en comunidades de alta montaña son menores a una hectárea dadas las condiciones del terreno ya que, como consecuencia de la explosión del volcán El Chichonal, la zona es rocosa; y en la localidad el Canelar, en general son de media hectárea. Es importante señalar que el número de mujeres propietarias de una parcela es muy bajo.

Las comunidades visitadas están constituidas por familias campesinas y se caracterizan porque todos sus miembros —en mayor o menor medida— apoyan en las actividades de la milpa.

La región de Los Bosques está constituida por las etnias zoque y tzotzil, sin embargo, pocas comunidades siguen preservando y hablando la lengua indígena. Se observó la existencia de un hueco generacional, pues los adultos mayores son los únicos que hablan la lengua indígena y los niños sólo hablan español, hecho que aísla a los adultos mayores que, en la mayoría de los casos, no hablan español. Los abuelos se quedan en casa gran parte del día y cuidan a los niños cuando regresan de clases, pero no existe un circuito de comunicación entre ellos. Asimismo, en la zona no se preserva la tradición del bordado o de la alfarería, y algunas de las entrevistadas comentaban que eso se fue perdiendo paulatinamente porque a las mujeres no les gustaba vestir con la típica ropa bordada y ya no quisieron aprender el oficio.

### *Las prácticas productivas*

EN algunos casos se asume que la agricultura familiar indígena preserva formas de producción basadas en el cuidado de la tierra y a sus integrantes se los considera en general “guardianes” de la biodiversidad en sus localidades; sin embargo, en el caso de las comunidades visitadas en la zona de montaña de la región norte de Chiapas, compuestas por las etnias zoque y tzotzil, eso no ocurre. Observamos que con la llegada de la Revolución Verde y la implementación de políticas y programas de corte neoliberal para la agricultura y la alimentación, los sistemas de producción agrícola no lograron preservarse.

---

<sup>20</sup> Estos datos son aproximados y pudiera existir un sesgo, pues entre las entrevistadas fue difícil establecer el tamaño o extensión de la milpa, ya que quien tenía ese dato era el esposo y en ocasiones no se encontraba en el momento de la entrevista.

Asimismo, se identificó que la mayoría de los entrevistados considera el uso de fertilizantes como una práctica tradicional heredada de padres a hijos jóvenes; solamente algunos de los entrevistados recordaban que el trabajo tradicional en el campo era manual, es decir, mediante el uso de azadón para limpiar la milpa, sin fertilizantes y sembrando las semillas de maíz y frijol nativas de la zona. Ese sistema de producción agrícola se ha ido fortaleciendo con la implementación del programa PESA, que promueve la reproducción, uso y conservación de las semillas nativas.

Los roles hombre/mujer siguen siendo muy marcados, sin embargo, el hecho de que los hijos asistan a la escuela obliga a que las mujeres acompañen a sus esposos a la milpa, sobre todo para ayudar en la limpieza y preparación del terreno.

*Milpa y solar.* En las comunidades se han identificado dos sistemas productivos: la milpa, cuya práctica es ancestral, y el solar, que se retoma a partir del programa PESA y se ha convertido en un espacio en el cual las mujeres aprenden a aprovechar los pequeños patios o traspatios dentro de sus hogares para destinarlos a sembrar hortalizas, plantas medicinales, plantas ornamentales o bien para la crianza de aves de corral, que a su vez se vuelven una fuente importante de producción de alimentos frescos para el consumo familiar, y, en caso de excedentes, también proveen ingresos. Asimismo, las hijas participan en las actividades del solar como parte de las tareas domésticas.

En las comunidades visitadas el sistema milpa se realiza empleando la técnica de roza-tumba y quema, la siembra en su mayoría es de temporal y el principal cultivo es el maíz acompañado de chayote y de una o dos especies de frijol y calabaza; en otros casos aplican el monocultivo, ya sea de maíz o de frijol y, en menor medida, la tornamilpa.<sup>21</sup>

De la milpa también se aprovechan otras hierbas comestibles que crecen alrededor, como la punta del chayote, la malanga, la coliflor, la hierbamora; dependiendo de la zona, el tipo de maíz que siembran es principalmente blanco y amarillo, en tanto que el maíz rojo o negro escasea. El uso de fertilizantes y herbicidas químicos entre los campesinos es frecuente, en menor medida utilizan fertilizantes orgánicos.

Una de las técnicas que aprenden los agricultores familiares en el marco del PESA es el sistema de Milpa Intercalada con Árboles

---

<sup>21</sup> El tornamil o tornamilpa es el segundo cultivo de maíz de ciclo corto que se siembra después de recoger la cosecha principal.

Frutales (MIAF), el cual ha resultado productivo y con ingresos entre las familias de comunidades avanzadas. Entre las frutas cultivadas se encontró una gran variedad, en la que destacan el durazno, el aguacate, los cítricos (naranja, toronja, mandarina, limón), la guayaba, el guineo (plátano), la ciruela y el zapote.

En el pasado, la mayoría de las comunidades eran productoras de café, pero la roya y otras enfermedades, así como la caída en su precio, hizo que se sustituyeran los cultivos, sin embargo, en el momento de la visita de campo algunas empresas comenzaban a financiar nuevamente su cultivo.

*Seguridad alimentaria.* Ninguna de las personas entrevistadas ha alcanzado la autosuficiencia alimentaria, si bien en algunos casos cubren parcialmente sus necesidades, con lo producido no logran ser autosuficientes. Incluso, la mayoría de las familias son deficitarias en maíz y frijol.

Las tiendas comunitarias son las principales proveedoras de alimentos básicos, como pasta, azúcar, sal, aceite, y en ocasiones llegan a vender frijol y maíz, además de ofrecer refrescos y comida chatarra; asimismo, se constató que las familias siguen invirtiendo una buena parte de sus ingresos en la compra de alimentos, y que hay un alto consumo en azúcares.

Aun cuando algunas familias llegan a tener excedentes de maíz o frijol, su objetivo no es vender, pero al no tener espacios para almacenar no tienen otra alternativa. El trueque de alimentos es una práctica frecuente entre las mujeres campesinas cuando no tienen dinero, así que el huevo, las aves, el frijol y las hortalizas se vuelven una alternativa para conseguir alimentos; en ocasiones algunas entrevistadas comentaban que hacían trueque en las tiendas. En relación con el precio, éste variaba, sobre todo cuando los productos encarecían, como el caso del maíz y el frijol que llegaron a costar el doble, dependiendo de cada comunidad.

Las familias que tienen traspatios presentan una alimentación más variada basada en hortalizas, en relación a quienes no tienen traspatio, en ocasiones llegan a vender sus excedentes, lo que les permite adquirir frutas, que no son parte de la dieta de las familias. *Pluriactividad.* En el estudio de caso se demostró que la pluriactividad es constante entre las familias campesinas, ya que dependen de estos ingresos para su propia subsistencia; aun cuando existe una complementariedad de recursos entre programas gubernamentales y las familias avanzadas inscritas en el programa PESA, los hijos y

jefes de familia buscan estos ingresos en otras localidades o estados de manera temporal o permanente.

*Cambio climático.* Aunque las familias no utilizan ese término como tal, reconocen que existe una variación en el clima y, dependiendo del lugar donde se localice la comunidad, ya sea en parta alta, media o baja de la montaña, encontrarán variaciones importantes. Entre los testimonios más frecuentes se encontraba que ya no lograban identificar las estaciones.

La escasez de agua también se ha convertido en un problema generalizado en las comunidades, así como la plaga de topos y tuzas que se comen los cultivos de la milpa, y que se han convertido en un grave problema en algunas comunidades.

*Participación en programas gubernamentales.* En la región de Los Bosques es notorio que existe una mayor participación de agricultores familiares campesinos de subsistencia en programas sociales, y en menor medida en programas productivos, a excepción del PESA, que no es considerado un programa de mejora de productividad, sino de seguridad alimentaria; su focalización no son los productores, sino las zonas en alta y muy alta marginación.

Los resultados de las entrevistas arrojan que los programas en los que hay mayor participación —aunque no con cobertura total— son Prospera y PESA, por lo que respecta a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ésta pasó inadvertida entre los entrevistados.

En relación con el programa PESA y de acuerdo con la clasificación realizada sobre el periodo de implementación, dividido en avanzados (9 años), intermedios (5 años) y principiantes (1-2 años), encontramos diferencias sustantivas. Por ejemplo, las comunidades principiantes enfrentan una situación de pobreza, marginación e inseguridad alimentaria. Con respecto al programa, aún están organizándose, no saben bien qué proyectos van a elegir y aún no reciben capacitación, y comparadas con las familias que no reciben ningún apoyo gubernamental enfrentan la misma situación. Dadas sus características, podríamos clasificarlos como agricultores de infrasubsistencia, categoría que no es reconocida en las tipologías de agricultura familiar, pero está presente.

El periodo denominado como de intermedios es considerado el más difícil del programa, ya que se invierte tiempo y recursos financieros sin ver resultados, requiere mucho trabajo pues el crecimiento de árboles frutales se encuentra en una etapa de cuidados y aún no hay producción, punto en que los apoyos recibidos por otros programas (Prospera o ProAgro) se vuelven complementarios para

invertirlos en la milpa o cubrir necesidades alimentarias. Incluso en algunos casos los campesinos salen de sus comunidades a buscar un trabajo asalariado no agrícola para sostener a sus familias e invertir en la milpa. Aunque no se ven los resultados inmediatos con PESA, este segmento tiene como referente al segmento de avanzados, ya que con los intercambios de experiencias se vuelve una fuente de inspiración en aquellas experiencias exitosas. De acuerdo con la tipología de agricultura familiar, este segmento correspondería al de subsistencia.

Después de nueve años, los participantes del segmento de avanzados se convirtieron en productores con excedentes en frutales y con ingresos por ventas, que en algunos casos alcanzaron entre 50 mil y 70 mil pesos anuales.<sup>22</sup> En cuanto a su acceso a mercados, ocurrió que los compradores acudían directamente a las comunidades por el producto y lo pagaban, ahorrando con ello en transporte y otros gastos. Es importante mencionar que estas comunidades agotaron el modelo del programa PESA y quisieron seguir adelante con proyectos como cooperativas para producir y envasar mermeladas y dulces, pero fuera del programa, ya que éste no les daba mayor soporte técnico ni apoyos. Por otra parte, si bien lograron ser excedentarios en frutales, en su mayoría no lograron la autosuficiencia en maíz y frijol, situación que compensan con los ingresos para comprar alimentos. Este segmento corresponde a la agricultura familiar intermediaria.

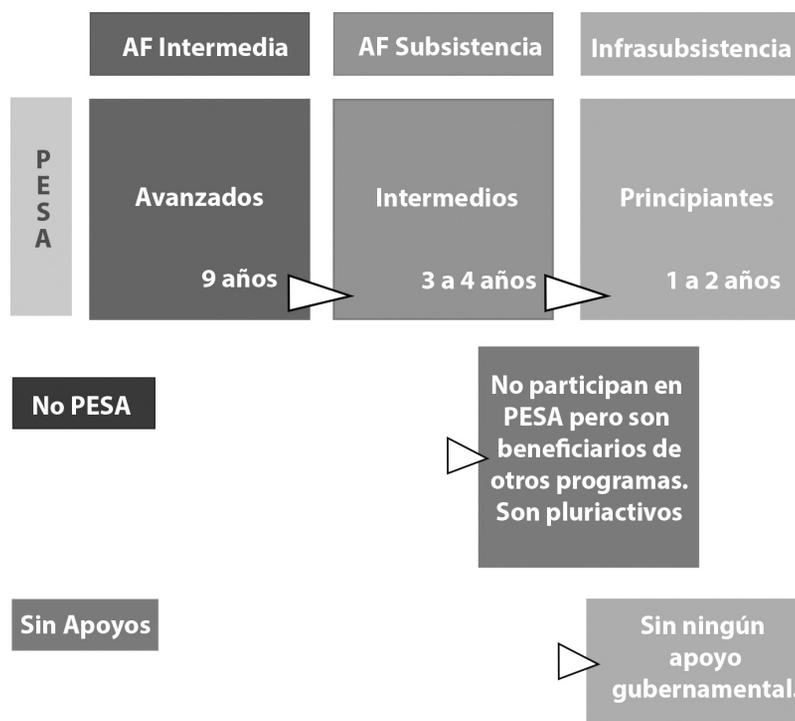
En términos de reconocimiento de los beneficios del programa PESA, las comunidades avanzadas tenían en alto valor la capacitación técnica, el involucramiento de los técnicos, el intercambio de campesino a campesino y el conocimiento adquirido; para las comunidades intermedias, el valor de PESA radicaba en los apoyos otorgados en especie, como plantas, semillas, infraestructura para los solares, semillas y pollos, entre otros; el beneficio que veían a corto plazo las comunidades principiantes eran los apoyos en especie.

En la figura 2 se sintetiza el análisis comparativo anterior, en donde las familias participantes del programa PESA en esta clasificación de avanzados, intermedios y principiantes, pueden ser comparadas con las familias no participantes pero que cuentan con apoyo de otro programa, ya sea Prospera o ProAgro y con aquellas que no son beneficiarias de ningún programa. En este sentido observamos que quienes no participan en el PESA se ubican entre los

<sup>22</sup> Este cálculo se basa en un valor aproximado total de la producción de la milpa, basado a su vez en los precios de venta de sus productos.

agricultores familiares de subsistencia e infrasubsistencia, ya que a pesar de que cultivan algunos alimentos en sus milpas no logran cubrir sus necesidades alimentarias básicas, y la mayor parte de sus ingresos provienen de otros apoyos o del trabajo asalariado en actividades no agrícolas fuera de su localidad. Por otra parte, aquellos que no reciben ningún apoyo gubernamental y carecen de ingresos adicionales, se ubican en la clasificación de infrasubsistencia, en algunos casos siembran muy poco por carecer de recursos o no tener tierra ni empleo y llegan a ser contratados como jornaleros en otras localidades, pero su situación es precaria.

Figura 2  
Análisis comparativo en relación con la participación en programas gubernamentales



Fuente: Elaboración propia con información del trabajo de campo.

En términos de políticas públicas, de acuerdo con la figura 1, es prioritario dar atención a los segmentos de infrasubsistencia y agricultura familiar de subsistencia, ya que estarán de manera

sostenida en una situación de pobreza e inseguridad alimentaria, aún con capacidad productiva. Por tanto se requiere una política integral con enfoque territorial para atender estos segmentos. Con PESA se espera que la agricultura de subsistencia continúe creciendo hasta llegar al segmento de avanzados, sin embargo aquellas familias que no tienen PESA y son beneficiarias de otros programas no tienen garantía de que lograrán pasar la brecha de infrasubsistencia. El riesgo latente entre beneficiarios PESA avanzados e intermedios, en términos de productividad y mayor nivel de capacitación, es que si no se atienden sus demandas en cualquier momento pueden retornar al segmento de infrasubsistencia, perpetuando esa línea de pobreza.

Es importante mencionar que el programa PESA tiene áreas de oportunidad, como el caso de los solares en donde las mujeres se dedican a la crianza de aves y las destinan únicamente para la venta, por lo que tienen una fuerte inversión en maíz para alimentarlas; otro objetivo del programa por disminuir la brecha de los participantes PESA y No PESA. De cualquier forma representa una alternativa para que los grupos más pobres de agricultores familiares logren disminuir sus brechas alimentarias y empiecen a insertarse en una dinámica productiva.

### *Reflexiones finales*

EL estudio de caso de las comunidades de la región de Los Bosques en Chiapas nos confirma que los territorios son distintos entre sí, desde los actores que los habitan hasta la forma en que cultivan y producen sus alimentos, pasando por sus condiciones socioeconómicas y su relación con el entorno natural, la geografía y el clima que determina sus cultivos, producción y rendimientos. En ese sentido, se hace necesario plantear y diseñar políticas y programas gubernamentales con un enfoque territorial que, en el caso de la seguridad alimentaria, permitiría que las dimensiones del concepto puedan bajar hasta lo local logrando la participación de los actores locales; plantear una política alimentaria o coordinar las políticas sectoriales en la lucha contra la inseguridad alimentaria en los territorios, ya que en la actualidad el tema de la seguridad alimentaria se atiende desde la política social y la política agropecuaria, sin alcanzar los efectos esperados.

También es importante considerar que en México prevalece una política sectorial bajo un modelo de centralización, diferente

al del enfoque territorial; cambiarlo implicaría una transición hacia un enfoque multidimensional de las políticas públicas, que no sería ni inmediato ni sencillo por todo lo que conlleva, por lo que habría que pensar en algo más inmediato, ya que los agricultores familiares de subsistencia no pueden esperar; una opción viable, temporal, sería promover programas con enfoque territorial, como el PESA.

En la actualidad se cuenta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que en el papel mantiene una propuesta con un enfoque desde el territorio, pero que no ha logrado materializarse del todo, particularmente en la coordinación institucional descentralizada. Como se observa, pueden existir programas dirigidos a los pequeños productores, pero sin un eje rector se convierten en una serie de estrategias políticas aisladas y con efectos poco visibles. Tal es el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, considerada a nivel gubernamental como la más importante en materia de seguridad alimentaria en los municipios más pobres del país, la Cruzada aglutinaba programas relacionados con el tema del hambre (particularmente sociales) pero sin alcances reales; en el caso de las comunidades del estudio de caso —de alta marginación en el estado de Chiapas, uno de los más pobres del país— la mayoría de los entrevistados comentaba que no sabía de qué se trataba ni había visto sus beneficios.

Por lo anterior, es necesario cambiar a nivel gubernamental la visión de campesinos pobres por el concepto de *agricultores familiares con potencial productivo*. Eso no significa que todos deban ser parte de una lógica de mercado, sino entender como potencial productivo la capacidad que pueden desarrollar los agricultores familiares para alcanzar su propia seguridad alimentaria, en dos vertientes: disponibilidad física de los alimentos, es decir, producir en sus milpas y/o solares un porcentaje de los alimentos que consumen, y el acceso económico que les permita complementar su alimentación a través de mercados locales, y en buena medida con los ingresos de otros programas gubernamentales. Es una realidad que en las comunidades visitadas, los programas de carácter social (Prospera) y productivo (ProAgro) que manejan transferencias económicas se vuelven un ingreso complementario en la compra principalmente de alimentos y de reinversión en sus milpas, sobre todo en el caso de los participantes en el PESA.

En este análisis de mediano y largo plazo, el PESA nos muestra cómo varía la seguridad e inseguridad alimentaria en los distintos

territorios en las comunidades de alta y muy alta marginación, por lo que hablar desde un enfoque de seguridad alimentaria y territorios como parte de un análisis de políticas se torna una opción viable, ya que las familias que han participado en el PESA muestran un avance significativo en un periodo de nueve años. Aplicar una estrategia diferenciada que incluya la capacitación y seguimiento técnico en materia alimentaria y productiva, muestra avances significativos, sin embargo, aun dentro de este programa se presentan algunos desafíos, representados particularmente por quienes abandonaron el proyecto o no participaron en él, prevaleciendo en condiciones de infrasubsistencia.

El estudio de caso nos ha permitido ver en la práctica la metodología seguida por el programa PESA, en el que existe una figura de intermediarios entre las comunidades y el gobierno. Dicha figura se denomina Agencia de Desarrollo Rural y está conformada por equipos multidisciplinarios que incluyen técnicos de campo, nutriólogos e ingenieros agrónomos de la región, que hacen un seguimiento puntual de los proyectos implementados en las comunidades y se convierten en un elemento relevante para que las familias logren resultados efectivos en relación con la producción y el autoconsumo.

Al mismo tiempo el enfoque territorial del programa y su metodología participativa permiten que las decisiones recaigan en la comunidad, que debe organizarse en grupos de trabajo, los cuales desde el inicio del PESA establecen las prioridades en términos de proyectos agropecuarios, permitiendo que las familias puedan mejorar sus condiciones de producción y autoconsumo.

Asimismo, se demuestra que el programa Prospera se vuelve complementario en el gasto familiar, principalmente para la compra de alimentos, ya que las familias muestran que no son autosuficientes en producción de maíz y frijol, y que aun con el cultivo de hortalizas, tienen la necesidad de comprar alimentos procesados como pasta, azúcar, sal, sardinas, entre otros. Además, las entrevistadas aceptaron que este programa permite que sus hijos reciban educación, con lo que podrán acceder a mejores condiciones de vida y oportunidades de las que ellas tuvieron.

Con respecto al programa ProAgro, al momento de las entrevistas se registraron pocos beneficiarios; sin embargo, en años previos había más registrados, siendo un ingreso complementario al otorgado por el PESA, pero las reglas de operación cambiaron y

cada vez fue más complicado cumplirlas, así como trasladarse para dejar sus documentos en las ventanillas.

En este sentido, un programa productivo con estrategias diferenciadas dirigido a la agricultura familiar (específicamente las que componen los estratos 1, 2 y 3) podría dar oportunidades a las familias y comunidades que enfrentan una situación de pobreza, inseguridad alimentaria y marginación en nuestro país.

#### RESUMEN

En México los pequeños productores o agricultores familiares constituyen un amplio y diverso sector, que no logra superar su condición de pobreza e inseguridad alimentaria y que paradójicamente representa una mayoría; a través de un estudio de caso en Rayón, Pantepec y Tapalapa, municipios de la región norte de Chiapas, se analizan algunos programas gubernamentales así como sus efectos en la población.

*Palabras clave:* agricultura y marginación, sistema de siembra, desarrollo rural, comunidad campesina.

#### ABSTRACT

The large and internally diverse sector made up by small producers, or family farmers, in Mexico is unable to overcome the conditions of poverty and food insecurity it faces. Paradoxically, it also constitutes a majority. This analysis is based on a case study on governmental programs and their effects on the population in the Rayón, Pantepec and Tapalapa counties, in Northern Chiapas.

*Key words:* agriculture and marginalization, sowing system, rural development, peasant community.