



**Colegio de Postgraduados
Campus Puebla**



**Benemérita
Universidad Autónoma
de Puebla**



Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo

Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés (Coordinadores)

Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo

Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo

Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés (Coordinadores)

Colegio de Postgraduados
Campus Puebla



Benemérita
Universidad Autónoma
de Puebla



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Rector

Dr. Enrique Agüera Ibáñez

Secretario General

Dr. José Ramón Eguíbar Cuenca

Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado

Dr. Pedro Hugo Hernández Tapia

Vicerrectora de Extensión y Difusión de la Cultura

Dra. Lilia Cedillo Ramírez

Directora de la Facultad de Economía

Mtra. Verónica Yolanda Ayance Morales

COLEGIO DE POSTGRADUADOS CAMPUS PUEBLA

Director

Dr. Filemón Parra Inzunza

Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo.

Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés (coordinadores)

Primera edición 2011-México

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Colegio de Postgraduados Campus Puebla

289 pp., 21.5 x 28 cm

ISBN: 978-968-839-584-4

D. R. © 2011 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

4 Sur 104

Puebla, Pue., Centro Histórico

D. R. © 2011 Colegio de Postgraduados Campus Puebla

Km. 125.5 Carretera Federal México-Puebla,

Santiago Momoxpan, Municipio de San Pedro Cholula,

Teléfono: 01 222 285 14 42, 285 14 45, 285 00 13.

Puebla, Pue.

Fotografía de portada en libro y CD: José Castañares.

Esta obra puede ser reproducida o almacenada en cualquier sistema de información, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente y no se realice con fines de lucro. Los derechos de propiedad los conserva la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Colegio de Postgraduados Campus Puebla.

Impreso y hecho en México

Printed and made in México

Presentación

Este libro es resultado del esfuerzo conjunto de investigadores pertenecientes a la Asociación Mexicana de Estudios Rurales A.C. (AMER) y a diversas instituciones de Puebla y Tlaxcala¹, que en el marco preparatorio del 8° Congreso Nacional de la AMER, a realizarse del 24 al 27 de mayo de 2011, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), se dieron a la tarea de realizar el foro Problemas del Campo Poblano y Propuestas para su Desarrollo, el 28 de enero de 2011; con el fin de analizar, sistematizar y aportar una serie de reflexiones, sobre diversos tópicos y problemáticas de la sociedad rural.

El cambio de gobierno estatal hizo pertinente la convocatoria y el debate, buscando valorar las políticas públicas en materia rural en la última década, con el fin de proponer políticas para construir un desarrollo rural alternativo, que tenga como ejes fundamentales la soberanía alimentaria, la justicia social, la diversidad cultural, la equidad y la sustentabilidad.

Las ponencias presentadas en el foro y enriquecidas por la discusión se recogen en 12 ensayos, con el fin de profundizar sobre aspectos claves del campo poblano y proponer una agenda para su desarrollo. Las diversas temáticas abordadas responden a planteamientos y demandas de los campesinos, indígenas y productores rurales, así

¹ Las instituciones convocantes al foro fueron: La Asociación Mexicana de Estudios Rurales; la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Colegio de Postgraduados Campus Puebla; el Colegio de Puebla; el Colegio de Tlaxcala; la Universidad Iberoamericana Campus Puebla; la Universidad Realística de México; la Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros; Altépetl A.C.; el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural-Cesder y el Instituto Tecnológico del Altiplano de Tlaxcala

como a investigadores que desde tiempo atrás tienen como eje de su análisis y reflexión el mundo rural, así como los añejos y nuevos problemas que lo acompañan.

Partimos del hecho de considerar a la sociedad rural poblana como compleja y desigual, donde la heterogeneidad estructural presente en sus sistemas de producción tiene historia y es resultado, entre otras cosas, de una inequitativa distribución de la tierra y el agua, que fincó las bases de dos formas predominantes de producción y de organización social de la vida en el campo: la campesina y la empresarial, con un gran número de mediaciones.

En Puebla, si bien podemos encontrar complejos agroindustriales de relevancia, enclavados en ciertas regiones del estado, así como empresarios en diversas ramas y cultivos, los agricultores con formas de producción campesina, basados en mano de obra familiar es lo que predomina.

Un problema central que identificamos es que los proyectos de modernización desde la década de los noventa, aunados a la liberalización plena de los mercados, implicaron una mayor diferenciación y una exclusión del campesinado como sujeto productivo.

En ese sentido, la modernización se limita a un reducido número de agricultores y a determinadas áreas geográficas y rubros productivos, reduciendo a los estratos ampliamente mayoritarios de pequeños productores rurales, a los objetivos de la política social. Si bien ésta es necesaria, no es suficiente para potenciar la actividad y la energía social de la mayoría de los productores y de la sociedad rural.

Sabemos, que el ingreso rural no agrícola ha crecido en el pasado más rápidamente que el agrícola y constituye en la actualidad la principal fuente de ingreso de las familias rurales, provenientes de actividades como el trabajo asalariado, el

comercio, el autoempleo, las remesas de la emigración y las transferencias de los apoyos institucionales .

Si bien y en primera instancia la composición del empleo y el ingreso de las familias dependen de sus recursos naturales y de las condiciones de producción y mercado imperantes para sus cultivos. Los productores minifundistas viven de la agricultura pero sobre todo de ingresos extra-parcelario. Por ejemplo, en México y según fuentes oficiales, los campesinos con menos de 2 hectáreas derivan de la agricultura sólo 23 por ciento de su ingreso, mientras los que tienen mayores recursos los que cuentan con más de 5 hectáreas, lo hacen en 42 por ciento y con más de 18 hectáreas de temporal, en 62 por ciento.

Partiendo del hecho que la fijación de precios en un mercado de competencia abierta implica grandes desafíos para todos los actores involucrados, pero en especial para los campesinos, que difícilmente podrían enfrentar por sí mismos, las políticas públicas deberían coadyuvar a resolver y mediar en aspectos que profundizan las desigualdades presentes en las actividades productivas, reconociendo la importancia que esos productores tienen en la producción social, económica y ambiental del estado de Puebla.

Por ello, la invitación es a la revisión crítica de las políticas gubernamentales, y a la construcción de políticas públicas que retomen las posiciones de los diversos actores sociales. Se puede argumentar que las políticas públicas representan una arena en la que convergen, se enfrentan y concilian los intereses y perspectivas de las distintas fuerzas sociales que sustentan y ejercen el poder².

² Enríquez Pérez, Isaac (2008). *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*. Edición electrónica gratuita. Acceso al texto completo en www.eumed.net/libros/2008c/453/, pp.143-144.

Por ello, las políticas públicas no constituyen actividades uniformes y homologadoras, sino que las mismas problemáticas sociales, en función de los intereses involucrados pueden ser resueltas por diferentes caminos, instrumentos y recursos. Este libro, más allá de las distintas visiones o divergencias que puedan existir entre quienes lo escriben, busca aportar a la discusión de las políticas públicas para la sociedad rural y a un ejercicio democrático, donde diversos actores sociales generalmente excluidos de las mismas tengan la posibilidad de incidir y ser tomados en cuenta.

Se trata en el fondo, de lograr unas políticas públicas que revaloren el mundo rural, en especial el mundo campesino poblano.

Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés

Índice

Presentación	5
---------------------	----------

Índice	9
---------------	----------

Capítulo 1. La necesaria construcción de políticas públicas	17
--	-----------

Susana Edith Rappo Miguez, Rosalía Vázquez Toríz y Desiderio Ortega Quintal.

Introducción	17
--------------	----

1.1 Algunos elementos de contexto y del debate nacional y estatal	19
---	----

1.1.1 Los impactos	25
--------------------	----

1.2 Políticas van y vienen...mientras los actores sociales están ausentes	28
---	----

Capítulo 2. Crisis, desafíos globales y las respuestas campesinas como base del desarrollo	35
---	-----------

Rosalía Vázquez Toríz, Susana Edith Rappo Miguez y Desiderio Ortega Quintal.

2.1 Crisis y desafíos globales: el perfil no campesino de las políticas gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático	35
--	----

2.2 Políticas gubernamentales y las dimensiones escalares en los espacios de reproducción campesina	40
---	----

2.3 La fuerza social campesina y la viabilidad opciones alternativas de desarrollo	44
--	----

Capítulo 3. Pobreza rural en Puebla y exclusión social	49
---	-----------

Adrián González Romo y Benito Ramírez Valverde.

Introducción	49
3.1 La medición de la pobreza	51
3.2 La pobreza en Puebla en su relación con el contexto nacional	55
3.3 La migración en Puebla en su relación con la pobreza existente	59
3.4 Los programas de combate de la pobreza en Puebla: descripción y resultados	60
3.5 Hacia una propuesta de combate a la pobreza en el estado de Puebla	61
3.6 Conclusiones	65

Capítulo 4. Los siempre ausentes 69

*Sergio Cortés Sánchez, Oscar Calderón Morillón y Gustavo Ángel López.
(Con la colaboración de Suri Sarai Meléndez Totolhua).*

4.1 El norte como destino	69
4.2 Causa de la emigración mexicana hacia Estados Unidos	70
4.3 Las crisis económicas	72
4.4 Las estructuras gubernamentales en acciones transnacionales	78
4.5 Las acciones públicas	81
4.6 La valoración de la gestión	84
4.7 Las expectativas del nuevo gobierno	89
4.8 Las tareas pendientes en el diseño de políticas públicas	93
4.9 Conclusión	95

Capítulo 5. Soberanía y dependencia alimentaria: el maíz y otros productos básicos 105

José Luis Jaramillo Villanueva, José Sergio Escobedo Garrido y Sonia Emilia Silva Gómez.

5.1 El contexto global y local del maíz y otros básicos	105
---	-----

5.2 Políticas de alimentación y nutrición en México _____	106
5.3 Importancia del maíz, frijol y otros granos _____	112
5.4 La productividad como eje de las políticas públicas _____	115
5.5 El gasto público en México _____	117
5.6 Recomendaciones _____	120

Capítulo 6. Ganadería industrial y campesina _____ 125

J. Santos Hernández Zepeda, José Silvestre Toxtle Tlamani y Roberto Reséndiz Martínez.

Introducción. La ganadería y las políticas públicas _____	125
6.1 Sobre las políticas públicas y su importancia en el subsector pecuario _____	126
6.2 La ganadería del estado de Puebla y políticas públicas _____	128
6.2.1 Contemplaciones del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 _____	128
6.2.2 Programas federales _____	134
6.2.3 Programas estatales _____	134
6.2.4 La ganadería en el contexto de la salud animal _____	138
6.2.5 Inocuidad de los productos pecuarios _____	140
6.3 Colofón _____	141

Capítulo 7. La situación de la agroindustria y agroexportación en el estado de Puebla _____ 145

Héctor Bernal Mendoza, Adriana Sánchez Espíndola, Pablo Zaldívar Martínez, Fabián Enríquez García, Esteban Joaquín Medina, Juan Manuel Barrios Díaz y Lucero Montserrat Cuautle García.

Introducción _____	145
7.1 La Agroindustria _____	148

7.2	La Agroexportación	154
7.2.1	Marco de referencia de las políticas públicas	154
7.2.1.1	Oferta exportable del estado de Puebla	155
7.2.2	Ubicación de empresas agroexportadoras	156
7.3	Experiencias y estrategias de políticas públicas en la agroexportación	160
7.4	Propuesta del Programa Estratégico Agroexportador del Estado de Puebla (PEAEP)	163

Capítulo 8. Problema indígena y marginación étnica 167

Ricardo Pérez Avilés

	Introducción	167
8.1.	La población indígena como argumento para las políticas públicas	168
8.2.	Las políticas públicas para los pueblos indígenas en México y Puebla	170
8.2.1	El nivel federal	171
8.2.2	El nivel estatal	171
8.3.	Elementos de las políticas públicas que llevan a su fracaso	172
8.3.1	La ideología en la política pública	173
8.3.2	El contexto de las políticas públicas: remando a contracorriente	174
8.4.	Temas en la agenda nacional	175
8.5.	Propuestas concretas	176
8.6.	Conclusiones	181

Capítulo 9. Patrimonio biocultural, conocimiento indígena y campesino en Puebla: Una propuesta para su protección 185

Antonio Macías López, Benjamín Ortiz Espejel, Andrés Pérez Magaña,

Braulio Edgar Herrera-Cabrera, J. Arahon Hernández Guzmán, Benjamín V. Peña Olvera, José Sergio Escobedo Garrido y Engelberto Saldoval Castro.

Introducción	185
9.1 Patrimonio biocultural y su problemática	188
9.2 Importancia del conocimiento campesino e indígena en el desarrollo rural sostenible	194
9.2.1 Predicciones climáticas	199
9.2.2 Selección de variedades de haba (<i>Vicia Faba L.</i>)	200
9.2.3 Uso y conservación de orquídeas	201
9.2.4 Proceso de producción de maíz azul	203
9.3 El enfoque de la gestión del conocimiento tradicional y de los saberes indígenas y campesinos	207
9.4 Conclusiones	210

Capítulo 10. Propuestas para el campo poblano desde una perspectiva académica 215

Ignacio Ocampo Fletes, Sergio López Cuevas, Ernesto Hernández Romero, Francisco Rodríguez Ruíz, Z. Gerardo López Tecpóyotl, Luis Alberto Villarreal Manzo, J. Arahón Hernández Guzmán, Blanca Alicia Salcido Ramos, Esteban Martínez Dajui, José Sergio Escobedo Garrido y Luis Adolfo Zepeda Casillas.

Introducción	216
10.1 Propuestas para el campo poblano	217
10.1.1 Desarrollo de la producción de frutales en el estado de Puebla	218
10.1.2 Establecimiento de módulos agroforestales demostrativos con especies frutícolas de clima templado intercaladas en cultivos básicos	223
10.1.3 Producción de alimentos orgánicos en traspatios familiares	227
10.1.4 Producción de abonos orgánicos por medio de lombricomposteo	230

10.1.5	Transferencia de tecnología y capacitación, para la producción de alimentos de origen animal, con pequeños productores del estado de Puebla	232
10.1.6	Captación y aprovechamiento de agua de lluvia para la seguridad alimentaria en regiones marginadas del estado de Puebla	236
10.1.7	Rescate, conservación y producción de cultivos básicos, oleaginosos e industriales	238
10.1.8	La participación de la mujer rural en actividades del traspatio	242
10.1.9	Gestión y evaluación de un esquema de microfinanciamiento rural para familias pobres a través del ahorro y préstamo comunitario	244
10.1.10	Gestión y acompañamiento de cadenas productivas y de valor	248

Capítulo 11. Medio ambiente, ecosistemas y agroecosistemas rurales: deterioro y conservación _____ **253**

Joel Cordero Elizalde, María de Lourdes Hernández Rodríguez, Amado Enrique Navarro Frómeta, Juan José Castellón Gómez y David Navarrete Rosas.

Introducción	253	
11.1	Presiones y respuestas al problema ambiental de los agroecosistemas	255
11.2	Las políticas públicas: presente y futuro	257
11.3	La degradación de suelos y el uso del agua en la agricultura	259
11.3.1	La degradación de los suelos	259
11.3.2	Uso del agua: distribución de la infraestructura para la pequeña irrigación en el campo poblano	264
11.4.	Conclusiones	268

Capítulo 12: Tenencia de la tierra y estructura agraria _____ **271**

Javier Ramírez Juárez

Introducción	271
--------------	-----

12.1	El desarrollo agrario en el estado de Puebla	273
12.2	Los cambios en la producción agrícola	277
12.3	Limitantes económicas e institucionales en la producción agropecuaria	278
12.4	La reproducción social de la agricultura campesina	282
12.5	Conclusiones y recomendaciones	284

Índice de figuras, gráficas, tablas, y cuadros.

Figuras

Figura 3.1	Municipios con población predominantemente indígena y por grado de marginación en el estado de Puebla	58
Figura 9.1	Bio-diversidad, Agro-diversidad, Etno-diversidad	190
Figura 9.2	Relación entre administración del conocimiento y dominio de procesos en el sistema de conocimiento y saberes tradicionales	208
Figura 9.3	Enfoque orientado a resultados y al cliente de la Gestión del conocimiento en el Sistema de Conocimiento y Saberes Tradicionales	210
Figura 11.1	Degradación de los suelos del estado de Puebla	260
Figura 11.2	Causas de degradación de los suelos del estado de Puebla	262
Figura 11.3	Regionalización de la pequeña irrigación del estado de Puebla	265
Figura 11.4	Tipos de infraestructura para la pequeña irrigación en Puebla	266

Gráficas

Gráfica 4.1	Crecimiento anual del Producto Interno Bruto per cápita a precios constantes de 2003	74
Gráfica 4.2	Tasa de desocupación real. %	76

Tablas

Tabla 1.1	Desarrollo rural. Objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 _____	31
Tabla 6.1	Tipos de productores y apoyos relacionados _____	133

Cuadros

Cuadro 4.1	Encuestas telefónicas aplicadas a ciudadanos radicados en el municipio de Puebla _____	97
Cuadro 6.1	Participación de las actividades agropecuarias en el PIB estatal _____	136
Cuadro 6.2	Inventario de especies pecuarias (cabezas) _____	137
Cuadro 6.3	Evolución del Inventario de especies pecuarias (cabezas) _____	137
Cuadro 7.1	Parques industriales privados y de gobierno donde se identifican actividades agroindustriales _____	153
Cuadro 8.1	Entidades federativas con mayor proporción de población indígena censada, 2000 _____	168
Cuadro 8.2	Municipios con mayor población de 5 y más años que habla lengua indígena, 2005 _____	170
Cuadro 11.1	Infraestructura para la pequeña irrigación por región hidroagrícola _____	266
Cuadro 12.1	Unidades de Producción con problemas para desarrollar la actividad agropecuaria o forestal según problemática principal, Puebla, 2007 _____	280
Cuadro 12.2	Unidades de Producción Rural con superficie agrícola y uso de tecnología según su empleo en cultivos y plantaciones, Puebla, 2007 _____	281
Cuadro 12.3	Unidades de Producción según origen de los ingresos totales del productor; Puebla, 2007 _____	283

1. La necesaria construcción de políticas públicas

Susana Edith Rappo Miguez³

Rosalía Vázquez Toríz⁴

Desiderio Ortegón Quintal⁵

Resumen

El ensayo sintetiza las principales transformaciones que, en el marco del proyecto neoliberal, se han impulsado en materia de políticas públicas en el ámbito rural, en diversas dimensiones (nacional, estatal y regional) y sostiene la necesidad de revisar dichas políticas, ya que son excluyentes del campesinado. Recupera algunas de las políticas aplicadas en Puebla, a partir de la diferenciación entre política económica y política social en materia rural y valora algunos de sus impactos. Identifica a la sociedad rural como mayoritariamente campesina e indígena, dependiendo de la región de que se trate, reconociendo su gran energía social, que le ha permitido a pesar de la exclusión, persistir, y proponiendo la necesaria revisión de las políticas gubernamentales y su transformación en políticas públicas.

Introducción

La sociedad rural poblana, predominantemente campesina e indígena destaca por su gran energía social. A pesar de la exclusión, que desde el ámbito de las políticas gubernamentales en materia productiva se ha sostenido, las actividades agrícolas, en pequeña escala, acorde a sus recursos naturales y materiales, se mantienen, siendo una característica su gran diversidad y persistencia, resultado de una multiplicidad de elementos.

En Puebla, si bien podemos encontrar complejos agroindustriales de relevancia, enclavados en diversas regiones del estado, así como empresarios en ramas

³ Profesora Investigadora. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Facultad de Economía- CEDES. susanarappo@hotmail.com

⁴ Profesora Investigadora. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Facultad de Economía-CEDES. rosalivt@hotmail.com

⁵ Profesor investigador. Colegio de Tlaxacala A.C. desideriociinders@hotmail.com

productivas y cultivos comerciales, predominan los agricultores con formas de producción campesina basados en mano de obra familiar.

Dicha heterogeneidad estructural presente en los sistemas de producción es resultado de una inequitativa distribución de la tierra y el agua, que fincó históricamente las bases de dos formas predominantes de producción y de organización social de la vida en el campo: la campesina y la empresarial, con un gran número de mediaciones, dependiendo de la región donde nos ubiquemos.

Tal situación se reconoce en planes y programas de gobierno, donde se afirma “el medio rural continúa presentando una marcada estructura dual, por un lado se observan unidades productivas que utilizan técnicas avanzadas de cultivo, diversificación en riego y uso intensivo de capital, que son las menos, representando tan sólo 6.4 por ciento del total de la superficie de cultivo estimada en un millón 155 mil hectáreas y por el otro, un sector atrasado en técnicas productivas y uso intensivo de mano de obra, cultivos tradicionales, insuficiencia de apoyos adecuados y oportunos, así como una baja productividad de las tierras, en su mayoría de temporal que representan 82.4 por ciento de la superficie rural. También se consigna la existencia de áreas mixtas, ya que combinan la producción de temporal con la de riego y representan 11.2 por ciento. El resto de la superficie es de tipo cerril y urbano” (GEP 1999).

Vale la pena preguntarnos si el gobierno estatal en Puebla ha propuesto políticas que atiendan a su realidad y se distancien de las estrategias nacionales, buscando apuntalar las potencialidades propias. Creemos que no, que no existen ni han existido dichas políticas. Un elemento que destaca en la ausencia de esas iniciativas es la concepción que prevalece, donde el minifundio constituye sólo un problema productivo y social, sin ver sus potencialidades. En ella las urbanizaciones siguen avanzando sobre las zonas agrícolas y pecuarias, desplazando y excluyendo a las poblaciones que han construido esos territorios. Igualmente, subyace una idea de desarrollo que es excluyente del campesinado y sus formas de vida. Finalmente, las comunidades y

organizaciones sociales son excluidas de las decisiones y, por tanto, del destino de los recursos públicos.

En Puebla, en el último Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, en materia de desarrollo rural, se habla de renovar el pacto con los campesinos. Como sabemos, en los primeros años de la década de los noventa el país conoció profundas transformaciones que trastocaron las bases sobre las cuales se sustentó el pacto social surgido de la Revolución Mexicana. Sin embargo, no queda claro cuál es la base del nuevo pacto.

Se afirma que “el campo será el motor de la economía de amplias regiones del estado, atendiendo tanto los aspectos económicos como los rezagos sociales de la población rural”, para lo cual se plantean objetivos, estrategias y líneas de acción, que se sintetizan en la tabla adjunta. Sin embargo, el discurso es contrastante con la realidad y la pregunta de cómo lograr ese objetivo sigue sin responderse, ya que la práctica y el poder político excluyen a los que deben ser escuchados para estructurar una respuesta.

1.1 Algunos elementos de contexto y del debate nacional y estatal

En las últimas décadas y en el marco de los procesos de mundialización, el campo y la sociedad rural en México y Puebla, han sufrido importantes transformaciones. Las llamadas reformas estructurales de corte neoliberal producto del agotamiento del patrón de acumulación sustitutivo de importaciones en un contexto de economía cerrada, significó en los ochenta y como salida de la crisis, el tránsito a una nueva dinámica de acumulación, lo que se conoce como patrón secundario exportador, sustentado en una economía abierta.

Lo anterior implicó la liberalización de los mercados, un mayor énfasis de la inversión privada, un nuevo papel del Estado en las actividades económicas y una mayor integración a la economía mundial. En materia rural, los embates que sufrieron

las actividades agropecuarias fueron parte de los cambios de la economía en su conjunto, donde las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), plasmadas en las políticas de ajuste y de estabilización, generaron un entorno recesivo durante la primera década de ajustes, sentando las bases para la nueva política de modernización.

A inicio de los noventa, el diagnóstico gubernamental en materia agropecuaria partía de considerar signos de debilitamiento muy claros, reflejados en el estancamiento en el nivel de actividad productiva; déficits recurrentes en la balanza comercial y fuerte deterioro ecológico, siendo la pobreza el problema más grave.

Las reformas, entre ellas la liberalización y la apertura comercial, buscaban, por lo menos en el discurso oficial, alterar esa situación para el conjunto de la economía, orientando la agricultura hacia la exportación, basada en la gran empresa con inversión privada nacional y extranjera, explotando las ventajas comparativas existentes en ciertos productos hortofrutícolas y ganaderos.

Se trataba, entonces, de generar un proceso de mayor penetración del capital en el campo, transformando la estructura productiva, con clara exclusión del campesinado, que al amparo de la división entre la política económica y la social, ahora se convertía por su situación de marginación y pobreza, en sujeto de ésta última.

Al igual que para otros sectores económicos, en materia agropecuaria, la “nueva” política gubernamental se inscribió en el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994 y se plasmó en el Programa Nacional de Modernización para el Campo (Pronamoca), que proponía constituir un sector agropecuario y forestal más abierto, más competitivo y menos protegido de las políticas públicas.

A partir de ocho objetivos generales y quince particulares, el Pronamoca estableció la estrategia de modernización, la cual establece, en primer lugar, la necesidad de establecer certidumbre en la tenencia de la tierra, continúa con el financiamiento y el seguro, donde se establece que “las políticas de crédito y seguro al

campo dejarán de ser vías de subsidios indiscriminados” y se plantea que el sistema financiero dará un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y de su potencial productivo. Se tipificará a los productores en tres grandes estratos: a) de zonas marginadas; b) con potencial productivo y c) productores que actúan dentro de la agricultura comercial. Los primeros serían atendidos por el Programa Nacional de Solidaridad, mientras que la reestructurada banca de desarrollo y la banca comercial destinarían recursos para los otros segmentos de productores. (Rappo y Vázquez 2007)

Inicia en este caso la separación explícita en materia de políticas de gobierno, de la política social y la política económica. La primera atendería, en el marco del combate a la pobreza, a la población de zonas marginadas, creando incluso nuevas instituciones que se encargarían de operar los programas que tenían como objetivo la reducción de la pobreza y que, de manera focalizada, harían llegar recursos a los grupos identificados como más vulnerables -niños, mujeres, ancianos, discapacitados- y sobre los aspectos más directos de los considerados satisfactores básicos tales como la alimentación, la educación y la salud, a través de programas como el Progresá en tiempos de Zedillo y Oportunidades, durante el foxismo y en la actualidad.

La entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ubica en ese contexto, así como en la constitución de un bloque comercial, con clara hegemonía estadounidense, cuya estrategia ha propiciado los procesos de apertura con el fin de garantizar la realización de sus excedentes.

La liberalización se acentúa y en la mayoría de los casos los precios internacionales, regirán el establecimiento de precios internos, al transformarse el mercado nacional en un mercado de competencia abierta. Partiendo del hecho que la fijación de precios en un mercado de competencia abierta implica grandes desafíos para todos los actores involucrados, pero en especial para los agricultores campesinos -que difícilmente, por sí mismos, podrían enfrentar-, las políticas públicas deben o deberían coadyuvar a resolver y mediar en aspectos que profundizan las

desigualdades presentes en las actividades productivas, reconociendo la importancia que esos productores tienen en la producción social, económica y ambiental del estado de Puebla. (Rappo y Vázquez 2007)

En 2008, el plazo de 15 años, el de mayor protección para los granos -como el maíz y el frijol- y la leche, se cumplió, liberalizándose plenamente el comercio agropecuario.

Institucionalmente, se destacan como logros significativos de las reformas, el incremento del comercio exterior y de la producción. Efectivamente, ambos han aumentado. Sin embargo, el saldo comercial es deficitario para el país: de 1980 a 2009, sólo dos años presentan números positivos y estos se asocian a movimientos del tipo de cambio, lo cual relativiza los logros.

La posibilidad de que las reformas y el proceso de modernización modificaran la restricción estructural externa que padece la economía mexicana no se ha logrado. En el sector agropecuario, el incremento de las exportaciones no es señal de una mejoría en las condiciones que presenta el país para garantizar la alimentación y el empleo de su población.

Lo anterior es extensivo para el conjunto de la economía e implica que uno de los problemas que se pretendía solucionar, como el déficit recurrente en balanza comercial, no se ha cumplido. También significa que para producir y exportar se sigue dependiendo de la importación, lo que implica que la transformación y fortalecimiento de la estructura productiva continúa pendiente.

En virtud del mercado y su eficiente asignación de recursos, así como de una mayor competitividad, se ha sacrificado y desmantelado, en estos años, una amplia infraestructura para la producción y comercialización nacional, decidiéndose por una disponibilidad externa de alimentos a precios más bajos que los internos. Existe hoy una mayor dependencia del exterior en materia alimentaria. (Rappo y Vázquez, 2007)

La producción se ha incrementado, salvo que los ingresos derivados de la actividad en muchos casos presentan tasas negativas, dependiendo del tipo de cultivos analizados.

Las visiones productivistas, basadas en incrementos de la producción, sin considerar el valor de dicha producción, presentan serios límites, ya que para el campesinado no son opción.

Un sector de productores, de tipo empresarial, que cuenta con recursos para ello, pudo responder a la apertura incrementando su productividad, compitiendo en el mercado nacional a precios internacionales, capitalizando los apoyos que a nivel federal y estatal se han entregado como parte de los programas gubernamentales.

Los productores dedicados a la producción hortofrutícola de exportación se vieron favorecidos dentro del esquema de especialización–integración, derivadas de sus ventajas absolutas y relativas.

Sin embargo, si bien desde los aspectos tecnológicos hablamos de producciones modernas, cuando se incluye el tema del deterioro de los recursos naturales y la sustentabilidad, dichas producciones se ponen en entredicho.

En esos aspectos, varios temas han estado en el debate nacional y estatal de los últimos años, asociados a los nuevos patrones tecnológicos. Uno de ellos es la introducción de semillas transgénicas, lo cual ha significado el rechazo y la movilización de un buen número de sectores y organizaciones sociales que han buscado impedir la siembra de transgénicos, aunque no se haya logrado. Las presiones han derivado en otros proyectos que buscan preservar las variedades genéticas de los maíces del país; por ejemplo en 2008, arrancó el Proyecto Maestro de Maíces Mexicanos en el estado de Puebla. Dicho proyecto inició involucrando a los dirigentes de la Confederación Nacional de Productores de Maíz en México (CNPAMM) –quienes facilitarán el equipo y la infraestructura en Puebla, Oaxaca, estado de México y Tlaxcala, donde se ha

propuesto su desarrollo -al gobierno del estado de Puebla y a la Universidad Agraria Antonio Narro, que construirá un banco de germoplasma.

Según algunos avances presentados por CNPAMM, existe en Puebla un total de 12 razas distintas de maíz criollo, de las cuales seis habían sido detectadas en la década de los cincuenta del siglo pasado, y en 2008 fueron registradas seis más.

Existen 38 redes de productores que custodian 186 tipos diferentes de maíz producto de esas 12 razas, los cuales observan todas las características de los granos desde que se siembran hasta que se cosechan. Cada productor que siembra en red con otros tiene su parcela georreferida a través del sistema de posicionamiento global. Los productores de maíz poblano lo resguardan en 40 municipios de la entidad, que a su vez se dividió en cuatro regiones. Según los promotores del proyecto, en el año 2010 los campesinos podrían registrar como suya esa variedad de maíz.

Lo loable del proyecto se relativiza cuando se sabe que son impulsores del mismo aquellos que han defendido la siembra de transgénicos en México. Más aun, cuando están involucradas, a partir del financiamiento, empresas productoras de semillas transgénicas que han impulsado la legislación de la llamada Ley Monsanto - cuyo reglamento fue aprobado en 2010-, que permite el cultivo de dichas semillas, poniendo en riesgos las variedades criollas.

Por ello, resulta importante la aprobación del Congreso en Tlaxcala de la Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario, con lo cual queda prohibido sembrar o hacer experimentos con semillas transgénicas en el agro local, a fin de proteger el germoplasma que dio origen a esta gramínea en la vecina entidad.

Otro de los temas se asocia a la producción de biocombustibles. Desde el 2007 el precio de los alimentos se ha encarecido considerablemente, comenzando por la tortilla de maíz que es la base de la alimentación de la población además del pan, el huevo, etcétera.

Si bien México es autosuficiente en la producción de maíz blanco, los precios del grano están en función de los precios internacionales. La inestabilidad de estos últimos, producto de la especulación generada a partir de la decisión de Estados Unidos de producir etanol, afectó directamente los precios internos, de manera alcista, impactando directamente en el precio de la tortilla, que se encareció en los primeros meses de 2007 en 60 por ciento.

1.1.1 Los impactos

Aunque los impactos de mayor gravedad son los que contribuyen a agudizar una serie de rasgos estructurales, ya que ante la desigual y concentrada distribución de la tierra y el agua, la orientación que asume el conjunto de la política vuelve a sumar nuevos elementos diferenciadores. El proceso de modernización se limita a un reducido número de agricultores y a determinadas áreas geográficas y rubros productivos, limitando a los estratos ampliamente mayoritarios de pequeños productores rurales a los objetivos de la política social.

En estos años, además de esa diferenciación se ha sumado la que es producto de la economía global, y de la pasividad estatal ante la lógica del mercado. En agriculturas campesinas, como la poblana, el efecto es devastador.

Diversos estudios han mostrado que las fuentes de ingreso de las familias rurales en México suelen ser muy variadas; pocas de ellas se dedican únicamente a las actividades del sector primario.

El número y la diversidad de las actividades cubiertas por las familias dependen de sus recursos, del número de sus miembros y de sus capacidades y oportunidades. El ingreso rural no agrícola ha crecido en el pasado más rápidamente que el agrícola y constituye en la actualidad la principal fuente de ingreso de las familias rurales, provenientes de actividades como el trabajo asalariado, el comercio, el autoempleo, las remesas de la emigración y las transferencias de los apoyos institucionales.

Desde hace tiempo se reconoce a nivel nacional que la mayor parte de la población rural no tiene acceso a la tierra: de los 24.5 millones de personas consideradas por la estadística como población rural en México, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000, 10.7 millones son consideradas como población rural económicamente activa. De esa población, 3.1 millones son productores con tierra; 6.6 millones son trabajadores sin tierra y 0.9 millones son productores sin tierra.

La composición del empleo y el ingreso de las familias depende de sus recursos naturales. Los productores minifundistas viven de la agricultura pero, sobre todo, de ingresos extra-parcelarios. Por ejemplo, en México los campesinos con menos de 2 hectáreas obtienen de la agricultura sólo 23 por ciento de su ingreso, mientras los que tienen mayores recursos (más de 5 hectáreas) lo hacen en 42 por ciento. Cuando disponen de 18 hectáreas de temporal logran de la tierra 62 por ciento.

Transformar las condiciones del campesinado, así como la propia existencia del minifundio, en un proyecto incluyente implica necesariamente cambios que van más allá del sector rural y del entorno inmediato.

Actualmente, las principales contradicciones del orden agroalimentario vigente radican en aspectos sociales, energéticos y ambientales, que cuestionan desde el entorno natural los procesos productivos y de consumo, altamente depredadores de la naturaleza y de la propia sociedad. Por un lado, y desde el ámbito productivo, las cosechas *record* en materia agroalimentaria -muestra del éxito de un patrón productivo emanado de la revolución verde y del avance científico tecnológico- se confrontan con el deterioro de los ecosistemas a nivel local y con procesos sintetizados en el calentamiento global, que cuestionan la relación sociedad-naturaleza establecida bajo la dominación del sistema capitalista.

Por el otro, y desde el ámbito social, el orden vigente se ha vuelto cada vez más excluyente de una parte muy significativa de la población mundial, donde el binomio hambre y abundancia son expresiones contradictorias de esa exclusión.

La lógica de que es más barato importar que producir -que excluye a todos aquellos pequeños productores que justamente por sus recursos no pueden competir en mercados liberalizados con productos y precios de agriculturas empresariales, altamente subsidiadas- tiene que revisarse.

Las transformaciones del campo en Puebla y México en las últimas décadas reflejan en su interior los viejos y nuevos problemas rurales: unos, producto de aspectos estructurales y otros, producto de y agravados por el proceso de mundialización.

En el primer caso, los procesos históricos y complejos que inician desde la reforma agraria explican la dualidad y heterogeneidad de la estructura agraria, producto de un reparto que propició el surgimiento del minifundio a partir de una desigual dotación de tierras y agua, y de una agricultura campesina, tradicional y temporalera, imposibilitada de producir excedentes y finalmente imposibilitada de generar un sustento completo para las familias campesinas, que cada día necesitan más el ingreso de otras actividades para garantizar su reproducción, aunque se mantengan en la producción y/o sólo logren obtener una parte de su sustento.

Al igual que el salario, el producto agrícola generado de la explotación de pequeñas parcelas es insuficiente para garantizar la reproducción familiar. De ahí la gran cantidad de combinaciones de actividades que realiza la mayor parte de las familias rurales que poseen tierra y siguen produciendo, aunque en pequeña escala, una parte de los alimentos que proporciona la milpa o sólo la producción de maíz y que garantiza aunque sea en parte la alimentación. Sabemos que desde hace tiempo la mayor parte de la población rural no tiene tierras y que, desde la lógica de la reproducción y la alimentación, esto deviene en una desventaja, ya que necesitan de los ingresos para abastecerse de todos sus requerimientos. Como en el caso de los productores, el precio de sus productos es fundamental para obtener ingresos: para la población rural y urbana que vive de su salario el precio de los alimentos es fundamental para determinar su consumo.

El precio de los alimentos se ve influido por los precios de los granos y es de suponer que existe una tendencia a su abaratamiento a partir de mayores volúmenes de producción. Sin embargo, existe un sin número de mediaciones, que manteniendo bajo el precio de los granos, los alimentos que se derivan de ellos pueden tender a incrementarse dependiendo de la estructura de los mercados. Además, los procesos inflacionarios no son novedad en nuestros territorios.

El proceso de mundialización, asociado a la liberalización y la apertura, acentuó la diferenciación productiva al mismo tiempo que, desde el Estado, las políticas y los apoyos económicos desde las instituciones gubernamentales reforzaban dicha diferenciación al estar diseñadas para el sector empresarial aunque manteniendo el discurso del desarrollo rural.

1.2 Políticas van y vienen... mientras los actores sociales están ausentes

Después de la crisis de 1994-1995, la propuesta gubernamental se materializó en el programa Alianza para el Campo que, con diversos énfasis, se mantiene como estrategia en materia rural. Definido como un programa integral de apoyo para la producción agropecuaria y el desarrollo rural, tiene por objetivos un programa de fomento que coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público, con la participación prioritaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Delegación Estatal en Puebla, vinculados estrechamente con los productores y sus organizaciones realizando, según se declara, un esfuerzo común de trabajo para la capitalización y rentabilidad del campo.

El programa confiere mayores responsabilidades a las instancias operativas locales. De esta forma, el gobierno federal transfiere recursos públicos y funciones a los gobiernos estatales, bajo un esquema de corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Sin embargo, persiste todavía una fuerte etiquetación de los recursos.

La Sagarpa, por medio de la subsecretaría de Desarrollo Rural, cuenta con otros programas como el Programa de desarrollo rural de la Alianza Contigo, cuyos principales objetivos son: a) Incrementar el ingreso neto de los productores; b) Aumentar y fomentar las exportaciones de los productos del campo; c) Reducir costos y aumentar la productividad; d) Apoyar a la infraestructura productiva; f) Generar valor agregado; g) Aumentar la producción agropecuaria a una tasa superior al crecimiento demográfico; h) Producir suficientes alimentos básicos para la población; i) Fomentar la organización de productores en figuras asociativas con régimen jurídico; y j) Proteger y conservar el entorno ecológico.

De ahí se derivan subprogramas como: a) Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); b) Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca) y c) Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor). En ellos se plantean, con el fin de focalizar los recursos, los siguientes criterios de asignación: 1) 70% de los recursos al programa a localidades de alta y muy alta marginación; 2) 35% a cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social y a los proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable; 3) 25% a los productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, que reúnan los criterios de elegibilidad del Programa de Desarrollo Rural y c) 20% a grupos prioritarios: grupos donde al menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad o grupos donde al menos 20% de los socios son discapacitados. (Rappo, Vázquez y Acametitla, 2007)

Los posibles beneficiarios del Programa de Alianza para el Campo son productores agropecuarios, ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, colonos, asociaciones de productores y sociedades civiles o comerciales dedicadas a la producción agropecuaria.

Por otra parte, y de acuerdo a los últimos programas de combate a la pobreza en México, mismos que se entrelazan y apoyan en programas concebidos desde instituciones internacionales, que han ido modificando sus objetivos, como sería el

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), creado por la FAO, inició en Puebla en 2003.

En el sexenio 2005-2011 a cargo del gobernador Mario Marín Torres, que está por terminar, se plantea el proyecto de Fortalecimiento de la Producción de Traspatio de familias pobres para garantizar su seguridad alimentaria. En la tabla adjunta están los objetivos y acciones en materia de desarrollo rural.

No es el objetivo la evaluación del mismo. Sin embargo y atendiendo a algunas evaluaciones consultadas, los logros pueden resultar muy limitados.

El problema central es que si bien en el ámbito rural podemos encontrar una multiplicidad de políticas e instituciones involucradas, los actores sociales a los cuales se pretende beneficiar, en la mayoría de los casos, son los principales ausentes en el diseño y reflexión de las mismas. En esas condiciones, los foros de consulta para elaborar planes y programas de gobierno siguen siendo una gran simulación.

Por ello, la posibilidad de elaborar políticas públicas en materia rural implica un proceso de retroalimentación donde, como primera condición, debe existir la voluntad política de construirlas, atendiendo la posición y los señalamientos de los actores sociales involucrados. Si bien el financiamiento es fundamental para el desarrollo de las más diversas actividades, no es suficiente ni supe a la voluntad de los actores sociales para involucrarse y continuar con acciones que se realizan en su supuesto beneficio.

Tabla 1.1
Desarrollo rural. Objetivos, estrategias y líneas de acción
del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

<p>Objetivo 1 Atención a grupos prioritarios</p>	<p>Estrategias y líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Impulso a la seguridad alimentaria de las familias. 1.2 Atención en el proceso migratorio y orientación de las remesas hacia actividades productivas estratégicas. 1.3 Mejoramiento de los programas de empleo temporal.
<p>Objetivo 2 Formación de Capital Humano y Social en estrecha relación con las cadenas de valor agropecuarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Promoción, impulso y consolidación de organizaciones económicas de productores. 2.2 Creación de un sistema estatal de educación, investigación, extensionismo y capacitación para el campo 2.3 Fortalecimiento de las cadenas de valor agropecuarias 2.4 Impulso del desarrollo agrícola, de acuerdo con las condiciones de 2.5 Fomento a la producción pecuaria 2.6 Reforzamiento de la acuacultura de subsistencia y comercial 2.7 Modernización de los procesos productivos rurales 2.8 Apoyo a la comercialización directa de los productores
<p>Objetivo 3 Atención integral al campo para que sea competitivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Estructuración de un sistema de apoyos para impulsar la competitividad de las organizaciones económicas de productores 3.2 Modernización de la infraestructura productiva del campo 3.3 Creación de un Programa Estatal de Financiamiento 3.4 Fortalecimiento del sistema de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria 3.5 Modernización de los sistemas hidráulicos 3.6 Mejoramiento del Sistema de Estadística e Información Agropecuaria
<p>Objetivo 4 Fortalecimiento del nivel de certidumbre en el campo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 Consolidación del proceso de federalización y municipalización de la atención al campo. 4.2 Certidumbre en la tenencia de la tierra a los diferentes agentes que participan en las actividades agropecuarias 4.3 Apoyo a la sustentabilidad de las actividades del campo

Fuente: GEP, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Eje 3: Competitividad y Progreso para Todos. Puebla.

Bibliografía

Acuerdo Nacional para el Campo. Por el desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria (2003).

GEP (Gobierno del Estado de Puebla) (1999), *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*.

GEP (Gobierno del Estado de Puebla) (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*.

INEGI (1990), *IV Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal*, México.

----- (2000), *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*, México.

López, Julio (1995), "Macroeconomía y Agricultura en el proceso de ajuste", *Investigación Económica*, no. 211, vol. LV, enero-marzo.

Prud'homme, Jean Francois (coord.) (1995), *El Impacto Social de las Políticas de Ajuste en el Campo Mexicano*, Editoriales ILET y Plaza y Valdés, México.

SARH (1990), *Programa Nacional de Modernización para el Campo. 1990-1994*.

----- (1993), *Procampo*.

Sagar (1995), *Alianza para el Campo*.

Sagarpa (2001), *Programa de Desarrollo Rural y Agroalimentario 2001-2006*.

Suárez Carrera, Víctor (1995), "Ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas: saldos del neoliberalismo en granos básicos y oleaginosas", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, nos. 11 y 12, enero-diciembre.

Rappo Míguez, Susana (1998), "El sector agropecuario y la modernización del campo", en Ornelas Delgado, Jaime y Sánchez Daza, Germán (coordinadores), *Puebla, modelo para armar*, UAP- Colección Pensamiento Económico, México.

Rappo Míguez, Susana y Vázquez Toríz, Rosalía (2007), "A quince años del TLCAN y las reformas neoliberales: una valoración del campo mexicano", ponencia presentada en las V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 7, 8 y 9 de noviembre de 2007.

Rappo Míguez, Susana; Vázquez Toríz, Rosalía y Acametitla Coutiño, Clara (2007), "Las políticas públicas y su impacto en la Región Centro Oriente de Puebla",

ponencia presentada en el 12° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México “Reconstruir el desarrollo regional de México ante la recomposición del mundo”, Tlaxcala, del 25 al 28 de septiembre de 2007.

Rello, Fernando (2000), “Estrategias campesinas frente al ajuste”, *Investigación Económica*, no. 233, julio-septiembre

2. Crisis, desafíos globales y las respuestas campesinas como base del desarrollo

Rosalía Vázquez Toríz⁶
Susana Edith Rappo Miguez⁷
Desiderio Ortegón Quintal⁸

Resumen

El cambio climático, junto con la crisis alimentaria, reflejan las crisis y los desafíos globales, sobre ellos se anuncian las consecuencias negativas y se llama a la acción. Sin embargo, hay una política gubernamental de mitigación y adaptación al cambio climático, que tiene problemas desde su enfoque –que de una u otra manera ignora a la economía campesina y la relevancia de su producción para el autoconsumo y las diversas estrategias campesinas de adaptación que les ha permitido producir de manera continua a pesar de la variabilidad climática-, sino en su doble discurso. En el caso del estado de Puebla, las políticas del gobierno del Mario Marín para mitigar y adaptarse al calentamiento global también tendieron a excluir las prácticas productivas tradicionales campesinas y priorizaron las recomendaciones de los “expertos” nacionales e internacionales en materia de generación y uso de energía, manejo de residuos y recursos forestales. Consideramos que en el proceso de globalización los gobiernos nacionales han cedido y perdido capacidad de gestión de las políticas gubernamentales, como la referida a la mitigación y adaptación al calentamiento global que, como se trató de mostrar, adopta la explicación sobre las causas y consecuencias del cambio climático de los organismos internacionales, así como las estrategias que proponen para resolverlo sin alterar los ritmos de acumulación de capital: mercados de bonos de carbono, privatización de los recursos naturales, eficiencia energética, educación ambiental, etcétera.

2.1 Crisis y desafíos globales: el perfil no campesino de las políticas gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático.

El cambio climático, junto con la crisis alimentaria, es una de las grandes preocupaciones a nivel mundial. Diferentes instituciones internacionales, estados

⁶ Profesora Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la BUAP. rosaliavt@hotmail.com

⁷ Profesora Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la BUAP. susanarappo@hotmail.com

⁸ Profesor Investigador del Colegio de Tlaxcala, A. C. desideriociinders@hotmail.com

nacionales y organizaciones de la sociedad civil, desde sus particulares diagnósticos, alertan sobre las consecuencias negativas de estos problemas globales y llaman a la acción.

En su Informe sobre Desarrollo Mundial 2010, el Banco Mundial asevera que el cambio climático es uno de los desafíos más complejos de comienzos de nuestro siglo en la medida que ningún país se encuentra inmune a sus efectos. Sin embargo, afirma, los países en desarrollo son los más vulnerables y soportarán aproximadamente entre 75% y 80% del costo de los daños provocados por la variación del clima, agravando de por sí las condiciones de pobreza en las que sobreviven buena parte de sus habitantes.

Para el año 2050 las emisiones deberían ser 50% inferior a los niveles de 1990 y ser nulas o negativas para 2100. Ello requeriría esfuerzos inmediatos y hercúleos: en los próximos 20 años las emisiones mundiales deberían registrar, con respecto a una situación sin cambios, un descenso equivalente al total de las emisiones actuales de los países de ingreso alto. Además, para evitar que el calentamiento supere los 2° C, se necesitaría una adaptación costosa: habría que cambiar el tipo de riesgos para los que se preparan las personas, los lugares donde viven, lo que comen y la forma en que diseñan, desarrollan y gestionan los sistemas urbanos y agroecológicos (...) se necesitará una transformación tanto de nuestro sistema de energía como de la forma en que gestionamos la agricultura, el uso de la tierra y los bosques (Banco Mundial, 2010: 10,15)

A tono con el Banco Mundial, en nuestro país el Programa Especial del Cambio Climático, 2010-2012 del gobierno federal afirma que

El Gobierno de México reconoce que el cambio climático constituye el principal desafío ambiental global de este siglo, y que representa, a mediano y largo plazos, una de las mayores amenazas para el proceso de desarrollo y el bienestar humano. Además de producir un desplazamiento de regiones climáticas, intensificación de sequías, inundaciones, huracanes intensos, derretimiento de glaciares, aumento en el nivel del mar, entre otros efectos, el cambio climático incide en la pérdida de biodiversidad, así como en el deterioro de los recursos hídricos y de los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas. Enfrentar el cambio climático implica desarrollar de inmediato actividades de mitigación, o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y de adaptación, o reducción de la vulnerabilidad y de los riesgos para la vida, para el orden natural y el desarrollo. (Poder Ejecutivo Federal 2009: 3)

El gobierno de Felipe Calderón asumió el compromiso de reducir en 50% las emisiones de GEI al año 2050, en relación con las emitidas en el país en el año 2000. Mitigación que será alcanzada, afirma, mediante el desarrollo de “una profunda transformación de las formas de producción y consumo, de la utilización de energía y del manejo de recursos naturales, así como de las formas de ocupación y utilización del territorio”. (Poder Ejecutivo Federal, 2009:6)

Desde la perspectiva gubernamental, acorde a los lineamientos internacionales, para el año 2012, la meta de reducciones de los GEI se estaría alcanzando mediante acciones fundamentalmente relacionadas con la generación y uso de energía (59%), agricultura, bosques y otros usos del suelo (30%), y desechos (11%). Así, la aportación que México estaría haciendo a los esfuerzos internacionales de la mitigación y adaptación al calentamiento global sería resultado de la instalación de rellenos sanitarios, autoabastecimiento de energía eléctrica con fuentes renovables, instalación de estufas ahorradoras de leña, vivienda eficiente e hipotecas verdes, energía eólica, transporte limpio, unidades de manejo de conservación de la vida silvestre, áreas naturales protegidas, plantaciones comerciales, incorporación de hectáreas al esquema de pago de servicios ambientales, entre otras. (Poder Ejecutivo Federal, 2009)

Para inducir la conservación, captura y sustitución de carbono en el sector forestal, el gobierno federal plantea la protección, conservación y manejo sustentable de los ecosistemas forestales y sus suelos; el incremento del potencial de los sumideros forestales de carbono a través de acciones de forestación y reforestación; estabilizar la frontera forestal-agropecuaria; y, reducir la incidencia de incendios forestales provocados por quemas agropecuarias y forestales.

En el caso de la agricultura, los objetivos sectoriales para la reducción de emisiones se enfocan a cuatro áreas fundamentales: reconversión productiva, uso eficiente de fertilizantes, labranza de conservación y ganadería sustentable (Poder Ejecutivo Federal, 2009:41-44).

Llama la atención que aún cuando se afirma que la agricultura, bosques y otros usos del suelo constituyen la segunda fuente de emisiones de GEI en el país, como ocurre en otros países, no se cuestiona y busca transformar los patrones productivos de uso intensivo de los recursos naturales, basados en paquetes tecnológicos modernos y altamente generadores de carbono, que dominan principalmente en áreas del país destinadas a la producción comercial de bienes agrícolas, ganaderos y forestales. Lo que sí se busca, como forma de mitigación y que desde nuestra perspectiva pone aún más en riesgo la seguridad alimentaria de las familias rurales, es, por ejemplo, “reconvertir tierras de maíz para el autoconsumo a producción forestal”. (Poder Ejecutivo Federal, 2009:41)

Pero el problema de la política gubernamental de mitigación y adaptación al cambio climático no sólo está en su enfoque –que de una u otra manera ignora a la economía campesina y la relevancia de su producción para el autoconsumo y las diversas estrategias campesinas de adaptación⁹ que les ha permitido producir de manera continua a pesar de la variabilidad climática-, sino en su doble discurso. Al respecto, Víctor Suárez (2010) señala que no obstante la declaraciones y programas del gobierno para mitigar y adaptarse al calentamiento global

En el plano nacional, el gobierno continúa aplicando las mismas políticas macroeconómicas, energéticas, agroalimentarias, de transporte, etcétera, que promueven e incrementan la emisión de GEI, además de que generan mayor

⁹ Algunas de las estrategias de adaptación campesina al calentamiento global incluyen: 1. Uso de variedades/especies adaptadas localmente mostrando adaptaciones más apropiadas al clima y a los requerimientos de hibernación o resistencia incrementada al calor y la sequía. 2. Incremento del contenido de materia orgánica de los suelos a través de la aplicación de estiércol, abonos verdes, cultivos de cobertura, etc., para una mayor capacidad de retención de humedad. 3. Un uso más amplio de tecnologías de “cosecha” de agua, conservación de la humedad del suelo mediante *mulching*, y un uso más eficiente del agua de riego. 4. Manejo adecuado del agua para evitar las inundaciones, la erosión y lixiviación de nutrientes cuando la precipitación pluvial aumenta. 5. Uso de estrategias de diversificación como cultivos intercalados, agroforestería, etc., e integración animal. 6. Prevención de plagas, enfermedades e infestaciones de malezas mediante prácticas de manejo que promueven mecanismos de regulación biológica y otros (antagonismos, alelopatía, etc.), y desarrollo y uso de variedades y especies resistente a plagas y enfermedades. 7. Uso de indicadores naturales para el pronóstico del clima para reducir riesgos en la producción. (Altieri y Nicholls, 2009:8)

desigualdad económica y social, pobreza rural, dependencia alimentaria, mala nutrición, migración y depredación de nuestros recursos naturales (Suárez, 2010)

Como ejemplo de lo anterior, Víctor Suárez señala que el gobierno mexicano ha autorizado siembras experimentales de maíz genéticamente modificado, lo cual pone en riesgo la agrobiodiversidad de los maíces mexicanos, vital para la adaptación al cambio climático. El gobierno también ha promovido plantaciones forestales industriales privadas, en lugar de poner en el centro de las políticas forestales la restauración campesina de los suelos y el manejo comunitario de bosques. Igualmente, ha descuidado la promoción del uso de tierras de cultivo para establecer plantaciones industriales de oleaginosas destinadas a los agrocombustibles y presión al Congreso para modificar leyes que prohíben el uso de maíz para la elaboración de bioetanol, y ha impulsado el despojo de territorios campesinos para favorecer inversiones extranjeras en energía eólica. Además, ha otorgado subsidios para importar fertilizantes químicos y cero subsidios para la producción local de abonos orgánicos y la restauración de suelos agrícolas degradados, no obstante que estos dos últimos están planteados en el Programa especial de Cambio Climático como áreas fundamentales para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En el caso del estado de Puebla, las políticas del gobierno de Mario Marín para mitigar y adaptarse al calentamiento global también tendieron a excluir las prácticas productivas tradicionales campesinas y priorizaron las recomendaciones de los “expertos” nacionales e internacionales en materia de generación y uso de energía, manejo de residuos y recursos forestales.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del gobernador Mario Marín se afirma que, en materia de desarrollo regional sustentable, “se frenará el deterioro ambiental de suelo, agua y aire, y se regenerarán los ecosistemas mediante la acción conjunta del gobierno y la sociedad, propiciando un desarrollo sustentable y con calidad de vida” (Marín 2005:180).

Seis años después, en el informe de gobierno 2011 de Mario Marín se reportó que durante el periodo 2005-2011 la política ambiental que involucró al sector agropecuario y forestal estuvo sustentada en la reforestación e incorporación de bosques al pago de servicios ambientales, establecimiento de plantas forestales comerciales, uso de energías alternativas, educación ambiental y ordenamiento ecológico. Políticas gubernamentales en las que sobresalen los mecanismos de mercado y acciones de “desarrollo rural” orientadas a elevar los rendimientos y rentabilidad agrícola mediante el uso de semillas mejoradas, mecanización e instalación de invernaderos.

Es preciso recordar, como evidencia de que la política ambiental no está funcionando bien, que en el propio documento fundacional de la Estrategia de Mitigación y Adaptación del Estado de Puebla ante el Cambio Climático, promovida en el 2008 por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de Puebla -en colaboración con instituciones de educación superior de la región-, se reconocía explícitamente que:

El Estado de Puebla, social, económica y ambientalmente es vulnerable a los efectos del cambio climático; cumpliendo con la tipificación de vulnerabilidad contemplada en el artículo 4.8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, al poseer zonas áridas y semiáridas; áreas susceptibles a la deforestación o erosión, a los desastres naturales, a la sequía y desertificación; áreas urbanas con alta densidad poblacional y ecosistemas frágiles. Por ello, parte de las consecuencias previstas por el IPCC podrían ocurrir o estar ya sucediendo en el Estado de Puebla. (Semarn, 2008: 1)

2.2 Políticas gubernamentales y las dimensiones escalares en los espacios de reproducción campesina

Ante un escenario en el que se buscan resolver los problemas ambientales con el mismo pensamiento y los mismos instrumentos que le dieron origen, no es ocioso preguntarse por qué las políticas gubernamentales para mitigar y generar procesos de adaptación al cambio climático en nuestro país y entidad no han considerado seriamente a los sistemas tradicionales campesinos y a las formas de vida rural como “modelos de sostenibilidad que ofrecen ejemplos de medidas de adaptación que

pueden ayudar a millones de pobladores rurales (y urbanos) a reducir su vulnerabilidad al cambio climático”. (Altieri y Nicholls, 2009:5)

Aproximar una respuesta requiere diferenciar el ciclo de las políticas públicas y el proceso de gestión de las políticas gubernamentales, distinguiendo, con ello, las esferas del estado nacional en las cuales se procesa el monopolio de la toma de decisiones dirigidas a regular procesos y estructuras sociales, y la construcción y reconstrucción de los espacios territoriales.

Iniciemos con algunas precisiones conceptuales. Proponemos concebir al Estado nacional como el espacio en donde se concentra, se produce y reproduce el control del poder por parte de un bloque histórico determinado. Este bloque histórico desdobra su monopolio del poder a través de varias dimensiones escalares: el tipo de estado, el régimen político, el gobierno y el sistema político.

El Estado es, sin duda, el espacio densificado de lo político, esto es, de la producción y reproducción de los intereses cardinales de la clase dominante. El régimen es la forma como el estado construye las mediaciones entre los intereses dominantes del bloque histórico y los intereses de las clases subalternas. El gobierno es la escala en donde se gestionan las políticas, es un espacio eminentemente de mediación en el que interactúan de manera multidimensional, contradictoria y compleja la trama de los grupos de interés, de grupos de poder y de grupos de presión constitutivos del bloque histórico. En tanto, el sistema político debe concebirse como el espacio en donde se produce la competencia por la distribución del poder político a través de la operación de los partidos políticos que tienden a representar los intereses concretos de los diversos actores sociales.

En su conjunto y desde el enfoque de las políticas públicas, cada una de las escalas referidas se transforma en una arena de disputa del poder político y de construcción y diseño de las políticas gubernamentales y de las políticas públicas. En esta perspectiva, podemos afirmar que toda política pública atraviesa la malla de

producción de las políticas gubernamentales pero no toda política gubernamental puede considerarse una política pública.

La diferencia sustancial que demarca una política pública de una política gubernamental es que la primera necesariamente debe involucrar todo su ciclo: a) diseño, b) formulación, c) implementación, d) seguimiento y e) evaluación a los actores gubernamentales por parte de los actores sociales directamente afectados o directamente demandantes. Es más, la direccionalidad del proceso emerge desde los actores territoriales y son ellos los que desde la agenda sistemática presionan, se movilizan y reposicionan un problema social determinado en un problema público.

En otras palabras, son los actores territoriales (campesinos y empresarios, por ejemplo) quienes con su capacidad de movilización, articulación y organización son capaces de reposicionar una demanda comunitaria (impulso a la economía campesina o a la economía empresarial, por ejemplo) en la agenda pública. Es decir, darle la suficiente visibilidad en el plano de la opinión pública a un problema social intenso (efectos del agro negocio en el calentamiento global y la crisis alimentaria, por ejemplo), el cual es ignorado o invisibilizado por la escala gubernamental.

En consecuencia y desde la perspectiva analítica propuesta, el diseño de las políticas públicas (de mitigación y adaptación al calentamiento global) se mueve en una esfera de mayor autonomía en los marcos y en el contexto del estado-nación, mientras que las políticas gubernamentales nacionales (de mitigación y adaptación al calentamiento global) han sido minadas por el poder de grupos de presión como los grupos financieros (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etcétera), los grupos industriales y los grupos comerciales internacionales (Monsanto, Aventis, Novartis, DuPont, Bayer, Syngenta, Nestlé, Cargill, Pepsico, Coca Cola, etcétera) para los que, desde su perspectiva e intereses, lo campesino no representa ninguna opción económica y social, no así los recursos que poseen y que son atractivos para la acumulación capitalista.

Aunado a la debilidad de los gobiernos nacionales para diseñar e implementar políticas gubernamentales de estímulo y potenciación de los intereses y de las demandas cardinales de grupos sociales subalternos, se adiciona la posible fragmentación de los actores territoriales bajo el efecto y el impacto causado por la globalización en su intensa e irreversible nueva lógica de articulación de los ciclos de la acumulación del capital y la estrategia de arrasamiento de las resistencias nacionales y regionales a su nueva lógica de expansión que de ello deriva.

Así nuestro análisis, consideramos que en el proceso de globalización los gobiernos nacionales han cedido y perdido capacidad de gestión de las políticas gubernamentales, como la referida a la mitigación y adaptación al calentamiento global que, como se trató de mostrar, adopta la explicación sobre las causas y consecuencias del cambio climático de los organismos internacionales, así como las estrategias que proponen para resolverlo sin alterar los ritmos de acumulación de capital: mercados de bonos de carbono, privatización de los recursos naturales, eficiencia energética, educación ambiental, etcétera.

Por lo anterior, consideramos indispensable que ante estas nuevas realidades y marcos de interpretación de los problemas globales impuestas por la nueva lógica espacial del capitalismo mundial, los grupos subalternos deben transitar de una posición muchas veces defensiva hacia el impulso de estrategias que les permita fortalecerse y ampliar su red de relaciones sociales que les permita forzar al sistema gubernamental a la adopción de un modelo de políticas públicas en las que los campesinos se vean representados. En otras palabras, forzar una praxis de gestión gubernamental que tenga la capacidad y la suficiencia para apoyar decididamente las prácticas e iniciativas campesinas que hoy siguen permitiendo la reproducción familiar a pesar de la crisis alimentaria y calentamiento global.

Lo anterior es de vital relevancia porque en los contextos globales actuales, donde el debilitamiento de las políticas gubernamentales se ha acrecentado, es difícil prever que las prioridades del gobierno nacional por sí solas se orienten al propósito de

dirigir recursos fiscales crecientes hacia el fortalecimiento de las condiciones de vida socio-productiva de los espacios campesinos y, de paso, construir opciones más viables para enfrentar los trastornos generados por el aumento de la temperatura de la tierra.

En México se ha olvidado, se ha descartado la economía campesina. Se cree que es tradicional, regresiva, que no produce, que no es productiva, etcétera, que genera pobreza y que hay que apostar todo a las grandes extensiones, a la tecnificación, a la producción en gran escala, lo cual en el papel suena muy bien pero en la realidad no es exactamente así, porque lo que pasa con la pequeña agricultura campesina es que da empleo, trabajo, ingreso, sobrevivencia a mucha más gente, con muy poco capital, y muy poca tecnología, muchas veces ineficiente porque no ha recibido el apoyo que requiere en estudios, investigación, de crédito, de tecnología adecuada, para ser altamente productiva, incluso la producción de los cerros y los montes. No las grandes extensiones irrigadas del noroeste, sino la que hay en buena parte de tierras de temporal en muchas partes del país y no estoy inventando algo muy romántico e idealizado, como a veces se dice. (Stavenhagen citado por Rudiño: 2010)

No obstante la importancia y funcionalidad de la economía campesina, tal como lo señala Rodolfo Stavenhagen, la tendencia previsible es que se intensifique el repliegue de las políticas gubernamentales dirigidas al campo, entiéndase campesinos e indígenas, y que se siga apostando a un agro negocio que debilita el tejido social y económico, base para la reproducción de las sociedades campesinas regionales.

2.3 La fuerza social campesina y la viabilidad opciones alternativas de desarrollo

No obstante las tendencias globales y contrario al pensamiento occidental dominante, que considera a lo campesino como atrasado, inferior, improductivo y lo niega como fuente de opciones de desarrollo y solución a los grandes problemas globales que hoy nos aquejan, en nuestro país existen diversas experiencias que a contra corriente dan cuenta de la fuerza social y capacidad campesina para adaptarse y enfrentar problemas como el cambio climático y, además, trazar caminos de vida buena.

Al respecto, David Barkin (2008) señala que a pesar de la crisis y la exclusión social y política que enfrentan los sectores más empobrecidos, en México hay numerosos grupos sociales trabajando en el fortalecimiento de sus comunidades y protección de sus ecosistemas. Afirma que hay más de 7.5 millones de personas en comunidades campesinas e indígenas involucradas en proyectos que pretenden soluciones colectivas para la producción no-mercantil o para las producciones no-capitalistas.

Por su parte, Víctor Toledo (2009) da cuenta que la construcción de la sustentabilidad rural en México y otros países de América Latina están en manos de los campesinos e indígenas. El calcula que solamente en nuestro país, fundamentalmente en el centro y sur de la república, existen cerca de 15 regiones con más de mil comunidades con proyectos orientados a la sustentabilidad, de las cuales cien se encuentran en el estado de Puebla.

De esta manera, advertimos que la tendencia de mayor viabilidad a la solución de los problemas sociales, económicos y ambientales que hoy acompañan a las comunidades rurales es la progresiva restauración de los tejidos sociales y económicos campesinos por la vía de la emergencia de procesos de catalización y sinergización de redes territoriales campesinas endógenas, que se manifiestan y tienen su base en proyectos como los que señalan David Barkin y Víctor Toledo, o en la funcionalidad de la economía campesina que destaca Rodolfo Stavenhagen.

El gobierno ha demostrado sus fallas estructurales para contribuir a la recuperación y relanzamiento de las economías campesinas. El mercado ha mostrado su total incompetencia para resolver los problemas de la producción y la distribución en los espacios campesinos, así como la crisis ambiental y alimentaria actual.

Sólo queda una tercera vía: la construcción y fortalecimiento de los actores sociales a partir de las potencialidades de la energía social de las regiones campesinas de Puebla y del país. En este camino, no sólo los campesinos, sino también el gobierno y otros sectores sociales tienen la oportunidad histórica de contribuir a la construcción

de una nueva realidad rural que tenga como pilares a la seguridad alimentaria, el equilibrio ecológico, la democracia y la inclusión social.

En particular, consideramos que una política pública que busque construir respuestas viables de mitigación y adaptación al cambio climático tendría que escuchar la voz de los diferentes actores sociales rurales y recuperar y apoyar acciones campesinas que en diferentes regiones del país y de nuestra entidad están mostrando su efectividad: uso de semillas nativas; diversificación de cultivos; intercalado en el mismo terreno de actividades agrícolas, silvícolas y ganaderas; incremento de la materia orgánica del suelo; cosechas y almacenamiento de aguas de lluvia; control de plagas mediante su manejo y control biológico, etcétera. Acciones que también estarían construyendo opciones de seguridad alimentaria.

Bibliografía

- Altieri, Miguel A. y Nicholls, Clara I. (2009), "Cambio climático y agricultura campesina: impactos y respuestas adaptativas", *LEISA Revista de Agroecología*, Marzo 2009, pp. 5-8
- Banco Mundial (2010), *Informe sobre el desarrollo mundial. Panorama general. Desarrollo y cambio climático*.
<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>
- Barkin, David (2008), *Reconsiderando las alternativas sociales en México: estrategias campesinas e indígenas*. Revista POLIS. Universidad Bolivariana. (sin paginado)
<http://www.revistapolis.cl/polis%20final/15/pro.htm>
- Marín, Mario (2005), *Plan estatal de Desarrollo 2005-2011*.
http://www.coteigep.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=65:ped-2005-2011&catid=47:ped-2005-2011&Itemid=91
- Poder Ejecutivo Federal (2009), "Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto.

- Rudiño, Lourdes Edith (2010), “Demanda Stavenhagen políticas a favor de los campesinos e indígenas”, *La Jornada del Campo*, No. 30. 13 de marzo.
- Semarn (2008), “Elaboración de la Estrategia de Mitigación y Adaptación del Estado de Puebla ante el Cambio Climático”.
<http://www.remapuebla.gob.mx/index.php/estrategia-de-cambio-climatico/38-cambio-climatico/48-elaboracion-de-la-estrategia-de-mitigacion-y-adaptacion-del-estado-de-puebla-ante-el-cambio-climatic>
- Suárez, Víctor (2010), “Un nuevo modelo agroalimentario para enfrentar la crisis climática”, *La Jornada del Campo*, No. 39, 18 de diciembre.
<http://www.jornada.unam.mx/2010/12/18/modelo.html> (no aparece numeración)
- Toledo, Víctor (2009), “Ecología política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica”, en *América Latina en Movimiento No 445: La agonía de un mito: ¿Cómo reformular el "desarrollo"?*, Junio 2009.
<http://alainet.org/publica/445.phtml>

3. Pobreza rural en Puebla y exclusión social

Adrián González Romo¹⁰
Benito Ramírez Valverde¹¹

Resumen

Una de las grandes deudas que se tiene en este país con la sociedad ha sido sin lugar a duda, el de no poder ofrecer adecuadas condiciones de vida para más de la mitad de la población, y por el contrario hemos sido testigos de una depreciación cada vez mayor de la calidad de vida. El modelo de desarrollo ha sido elitista y no ha permitido ser incluyente, por el contrario la desigualdad social es polarizada, permitiendo a unos cuantos vivir en los extremos de la calidad de vida, mientras la gran mayoría mantiene una lucha feroz por sobrevivir, ante la precariedad laboral existente y el desempleo al que se someten. En Puebla la situación es más alarmante que la existente a nivel nacional al situarse en el tercer lugar de los estados donde existe mayor pobreza en la población, y entre los más afectados sin lugar a dudas son los habitantes de los pueblos indígenas que se sitúan en los espacios más inhóspitos de la serranía poblana. Hemos avanzado en forma importante en la medición de la pobreza, pero la política social no ha sido capaz de ir a la par e incorporar al desarrollo a la población, vulnerable ante los factores físicos, geográficos, políticos y económicos a los que están sometidos o de los que dependen.

Introducción

Un indicador claro del nivel de depreciación de las condiciones de vida fue sin duda el señalado por la ONU para el año 2010, donde México ocupó el lugar 56 en la lista de Desarrollo Humano, por debajo de otros países de América Latina como Chile, Argentina, Uruguay y Panamá.

Oficialmente se ha anunciado una reducción en los índices de pobreza en los últimos 10 años, periodo que coincide con el incremento del ingreso vía remesas que envían los mexicanos desde el extranjero (se llegó a contabilizar el ingreso de poco más de 26 millones de dólares en el 2007, con disminuciones pequeñas en los años

¹⁰ Profesor investigador. El Colegio de Tlaxcala A. C. aromo@colpos.mx

¹¹ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. bramirez@colpos.mx

subsiguientes pero aún sumamente considerables que llegaron a representar el segundo ingreso más importante después del petróleo), situación que hace difícil atribuir dichos cambios en la mejora de las condiciones de vida de esta población pobre a los programas oficiales (González, 2008).

México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que presentan mayor desigualdad, donde coexisten unos pocos con una amplia riqueza en abierto contraste con la gran mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza. No puede haber seguridad, ni democracia, ni tranquilidad mientras mantengamos estos niveles de desigualdad social. Se ha estimado que el ingreso medio de 10% más rico en 2003 era de aproximadamente 30 mil pesos, en tanto que el del más pobre era de mil 380 pesos; es decir, la brecha de ingresos entre ambos deciles era de 2 050% (Hernández 2005), y para los años recientes no se ven signos claros de mejoría.

Esta situación es reflejo de las políticas públicas implementadas en el país por el estado mexicano, donde el modelo neoliberal no ha podido contrarrestar el crecimiento de la pobreza.

La población en México ha ido creciendo a través del tiempo y se ha concentrado en las zonas urbanas. Sin embargo, este mismo crecimiento ha permitido que aun permanezcan cerca de 25 millones de habitantes en el medio rural (INEGI 2005), la mayor cantidad de pobladores en la historia del país y la mayoría en condiciones de pobreza y marginación.

Se han establecido programas gubernamentales y organizaciones no gubernamentales han participado en el intento de combatir la pobreza y la marginación en el país, pero los resultados, si bien algunos destacables, no han sido suficientes con la consecuente persistencia de la pobreza. En el medio rural la pobreza es aún mayor y ante esta situación los campesinos buscan alternativas que les permitan mantener condiciones de vida dignas para su familia. Una de las alternativas seguidas por los productores del campo mexicano es la migración internacional: cada año vemos crecer

el número habitantes del medio rural que se dirige hacia el norte en busca de mejores condiciones de vida, aún cuando cada vez es más costoso y difícil realizar dicha travesía para poder acceder al vecino país debido a las vigiladas fronteras y las duras políticas internas de los Estados Unidos. Las remesas enviadas por los migrantes constituyen el soporte para un gran número de familias rurales, así como una parte fundamental de la economía del país, pero tampoco se pueden considerar como la alternativa a la crisis existente.

Estos tres indicadores se encuentran muy entrelazados en el estado de Puebla, al mostrar que en los municipios del medio rural donde se dan las mayores condiciones de pobreza y marginación, existe una fuerte emigración hacia los Estados Unidos o hacia las zonas urbanas, tratando de mejorar sus condiciones de vida y mitigar su precaria situación. El combate a la pobreza en Puebla, como en el resto del país, ha sido insuficiente y es necesario plantear una estrategia efectiva que permita resolver el problema de la pobreza. Sin lugar a dudas el permitir que ellos mismos generen sus propios ingresos es la base para mejorar sus condiciones de vida y así encaminarse a una mayor igualdad social.

3.1 La medición de la pobreza

Se han transitado caminos sinuosos en la identificación, conceptualización y medición de la pobreza en México. Pero no es tan sencillo, ya que de ahí se desprenden los mecanismos de cómo se debe actuar frente a la problemática de la pobreza que se vive en este país y fundamentalmente la vivida en las zonas rurales e indígenas. El qué y el cómo están ligados a concepciones ideológicas del fenómeno, es decir, transformar la realidad o simplemente paliarla son disyuntivas propias de quienes sustentan el poder. La duda es si realmente el objetivo es cambiar la situación imperante de las nefastas condiciones de vida que vive la población mexicana o sólo son paliativos propios del sistema. Desafortunadamente hemos sido testigos de que lamentablemente los programas de combate a la pobreza se inclinan hacia el

asistencialismo, donde la actitud mostrada hacia los estratos pobres de la población es asumida con desprecio, tendientes más a verlos como un lastre que como seres humanos con derecho, al igual que todos, a una vida digna.

Sin lugar a dudas los trabajos más importantes en este rubro se dieron a partir de Coplamar en 1977, cuando se hizo un primer acercamiento a dicho concepto definiendo una canasta básica, aunque sin lugar a dudas lo más relevante fue la inversión en infraestructura de salud, educativa y de abasto que se implementó. Fue el primer esfuerzo en México por buscar fórmulas que ayudaran a comprender las causas y consecuencias que trae consigo la pobreza, desde una visión universalista. El método unidimensional (o método directo) de la línea de la pobreza es sin dudas el más utilizado para medir quién es pobre o quién no lo es, aún cuando ha existido la variante de la canasta normativa alimentaria que ayuda a esta clasificación mediante la contabilización del costo de la canasta y el nivel de ingreso de los hogares y la marca que delimita la línea de pobreza, aun cuando esta medida crea un sesgo al determinar ciertas preferencias y hábitos alimenticios.

El segundo momento importante dentro de la implementación de programas es sin dudas el que inició con el Sistema Agroalimentario Mexicano (SAM) en 1982 y se profundizó con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1988. Ambos programas surgieron en el contexto de una crisis nacional profunda, donde el deterioro de las condiciones de vida se ve claramente marcados por los programas de ajuste estructural que los tecnócratas del poder llevaron cabo a sugerencia de los organismos internacionales con los cuales mantenemos compromisos en vista de la cantidad de préstamos económicos solicitados.

Con la implementación del modelo neoliberal fuimos testigos de cambios importantes en la política social. Al respecto se focalizaron los recursos y se pretendió romper el círculo vicioso de la pobreza a través de la creación de capacidades básicas, es decir, ante la dificultad de satisfacer las necesidades básicas de la población pobre se planteó que hay que dotarla de tres elementos importantes -educación, salud y

alimentación- que permitan romper el círculo de la pobreza. Como parte de esta concepción teórica de los ideólogos en el poder, surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) donde se considera que la población objetivo son las familias que se encuentran en pobreza extrema (de acuerdo con sus estimaciones el cálculo es de 5 millones de familias), otorgando becas para niños de niveles de primaria a secundaria y apoyo a adultos mayores. En esta etapa la medición de la pobreza recae en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la evaluación de resultados en empresas extranjeras contratadas por este organismo (uno de ellos fue el International Food Policy Research Institute (IFPRI) de Washington D. C., encargado de evaluar el Programa en el año 2001-2002).

Posteriormente, con el cambio de gobierno (de Ernesto Zedillo a Vicente Fox) se reformó el programa Progresá y surgió Oportunidades en 2002 como parte de las modificaciones en la atención de la población objetivo. Los principios, sin embargo, no variaron: el capital humano, que conlleve a fortalecer las capacidades individuales que los haga ser competitivos frente al mercado.

Una de las cuestiones más interesantes, y a petición de la Sedesol, fue sin duda la creación en el año 2003 del Comité Técnico de Evaluación de la Pobreza, integrado por especialistas -miembros académicos- cuyos objetivos fueron establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, así la aplicación de las recomendaciones metodológicas del comité sobre la estimación de los niveles de pobreza que permita hacer comparaciones en el tiempo.

El aporte de este comité se centra en la nueva metodología de estratificación de la población pobre, clasificada como *Pobreza alimentaria*, *Pobreza de capacidades* y *Pobreza de patrimonio*¹².

¹² *Pobreza alimentaria*: población que cuenta con un ingreso insuficiente para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia; la integran aquellos hogares cuyo ingreso es equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. *Pobreza de capacidades*: población que cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero no cuenta con la capacidad de invertir en educación y

A principios del 2010 el comité propuso cambios en la metodología de la medición de la pobreza con base en el método de medición multidimensional (PM), cuyo objetivo es identificar a la población en pobreza multidimensional y población vulnerable por ingresos y carencias sociales. Se incorporaron tres espacios de las condiciones de vida de la población: el *bienestar económico*, los *derechos sociales* y el *contexto territorial*. El nuevo método, desde el punto de vista de los derechos sociales, se sustenta en el análisis de la situación en que se encuentra la población respecto al rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. En el rubro de bienestar económico se evalúa el ingreso corriente *per cápita* y se mide la concentración del ingreso, mientras que el contexto territorial se mide el grado de cohesión social a través de los indicadores de desigualdad económica, polarización social, redes sociales y razón de ingreso. Con la finalidad de una mejor caracterización y de proponer una mejor atención de acuerdo a las carencias, se utilizaron tres niveles de pobreza: *Pobreza Multidimensional*, cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir por lo menos uno de los 6 indicadores; *Pobreza Multidimensional Moderada*, al existir 2 a 3 carencias; y *Pobreza Multidimensional Extrema*, cuando existen 3 o más carencias y no logran cubrir ni la alimentación adecuada.

Sin lugar a duda se muestran avances importantes en cuanto a la medición de la pobreza, pero el problema central radica en los mecanismos que utilizará el Estado para estar a la par de la generación de información respecto a la situación de los pobres, con la creación de un programa nacional que vea la mejor manera de involucrar a la sociedad en su conjunto para lograr sacar a esta población de las nefastas condiciones en que vive más de la mitad de las familias mexicanas.

salud. Ingreso equivalente a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. *Pobreza de patrimonio*: la población que cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de educación, salud, pero insuficiente para invertir en transporte, vivienda y sus servicios, vestido y calzado. El ingreso de los hogares oscila entre 28.1 y 41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Ingreso monetario correspondiente a agosto del año 2000.

Queda claro que la creación de mejores instrumentos de medición de la pobreza es un paso importante, pero también es importante señalar que no es suficiente con dicho avance.

Desde el punto de vista de la academia Julio Boltvinik ha sido indudablemente uno de los investigadores más críticos a las posiciones oficialistas, proponiendo métodos multidimensionales mucho más objetivos para la medición y atención de la población pobre de este país. Tales son los casos del Método de Medición Integrado de la Pobreza o el de Necesidades Básicas Insatisfechas que toma como base 6 fuentes de bienestar de los hogares. No olvidemos el aporte de Enrique Hernández Laos sobre la desigualdad social, que ha dado las pautas para señalar la importancia de la distribución del ingreso como elementos clave para cambiar la difícil situación de pobreza que vive México.

3.2 La pobreza en Puebla en su relación con el contexto nacional

El estado de Puebla muestra los grandes contrastes que padece el país, con la existencia de urbes con niveles de desarrollo del primer mundo en marcado contraste con una pobreza rural aberrante, aparejada al crecimiento de enormes cinturones de miseria que van surgiendo en las ciudades como producto de las expulsiones rurales, ya que el campo ya no tiene nada que ofrecer a la población joven que se incorpora al mercado laboral. La pobreza rural es dramática y contundente al revelar todas las carencias y la falta de oportunidades que se requieren para poder aspirar a una vida digna, mientras que en la ciudad vemos a filas de emigrantes rurales incorporados al ambulanteo o actividades informales, carentes de seguridad social y de todos los derechos laborales.

Los datos en Puebla para el año 2008 son contundentes: el Comité Nacional de Evaluación (Coneval, 2008) señalaba que 64% de la población se encontraba en condiciones de pobreza multidimensional (3.58 millones de personas), 45% de ellas en pobreza multidimensional moderada (2.57 millones de personas) y 18.1% en pobreza

multidimensional extrema (1.01 millones de personas). A nivel nacional vemos la pobreza multidimensional representó 44.2%, moderada 33.7% y extrema 10.5%, es decir, Puebla quedó solamente por encima de Chiapas y Guerrero en cuanto a los estados más pobres de México.

Con base en datos nacionales observamos que la pobreza indígena muestra el indicador más aberrante de carencias: se considera que 75.7% se encuentra en condiciones de pobreza y de ellos 39.2% están en pobreza multidimensional extrema. En octubre del 2010 la Secretaría de Desarrollo Social señaló que más de un millón 419 mil hogares indígenas estaban incorporados al padrón de Oportunidades, constituyendo la cuarta parte de la población atendida. Otras 87 mil familias que habitan en localidades indígenas reciben apoyos del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), operado también por Oportunidades. En total, un millón y medio de hogares en los que habitan siete y medio millones de indígenas reciben apoyos monetarios del Gobierno Federal a través de Oportunidades y el PAL. El Programa tiene presencia en más de 20 mil localidades, en el 100 por ciento de los mil 200 municipios clasificados como indígenas, y atiende a más de un millón 419 mil hogares de localidades eminentemente indígenas, por lo que 93.7 por ciento de la población indígena de estas localidades es beneficiada (Sedesol 2010).

En cuanto a las carencias sociales, observamos que 25% padece rezago educativo, 57.5% carece de acceso a servicios de salud, 77.4% no tiene acceso a la seguridad social, 22% presenta deficiencias en la calidad y espacios de la vivienda, 32% no cuenta con acceso a servicios de vivienda y 27% no tiene acceso adecuado a la alimentación (Coneval, 2008).

Poco se puede decir de logros en los últimos dos o tres decenios. Por el contrario, el incremento absoluto de la población pobre creció en forma alarmante y las políticas sociales no han rendido lo esperado.

En la Mixteca poblana, la Sierra Negra y la Sierra Norte se ubica uno de los extremos de la polarización de las regiones, al existir la mayor pobreza de Puebla, sin

hacer a un lado las poblaciones indígenas y mestizas que se encuentran en las faldas de la Malinche o del volcán Popocatepetl. En ellas habitan fundamentalmente los pueblos indígenas, nahuas, mixtecos, totonacos y otomíes.

En estas regiones indígenas de la entidad, además de estas peculiaridades, es importante resaltar sus características productivas: el que estén dedicadas a la producción de cultivos como el café, vainilla, cacao, pimienta y una gran variedad de productos frutícolas para autoconsumo en la Sierra Norte y Negra de Puebla, así como la producción de palma para la elaboración de artesanías y los productos xerófitos para venta ornamental en la región de la Mixteca poblana, entre otros, que no han podido dar el valor agregado necesario para mejorar sus condiciones de vida.

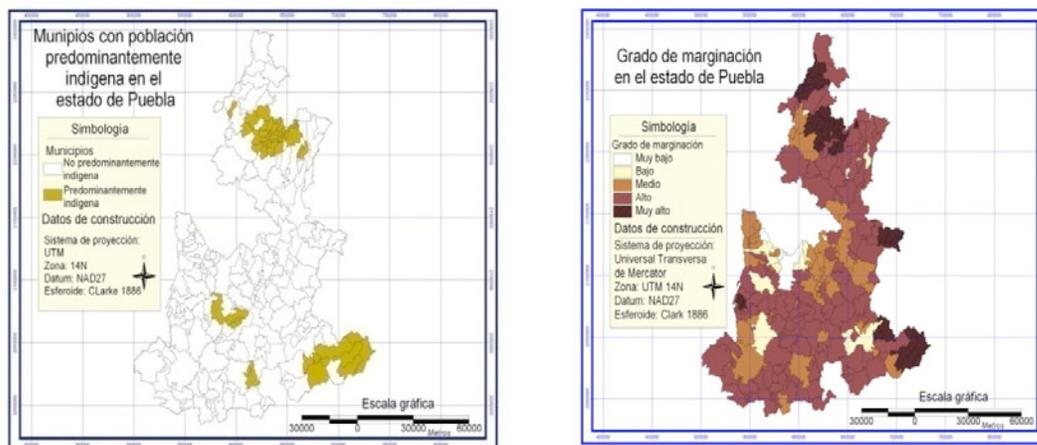
El modelo de desarrollo neoliberal marginó al sector rural al quitar los insumos, al retirar el sistema de asistencia técnica, al eliminar el seguro y los créditos, llevándolos de esta manera a una descapitalización total. La población rural que habita en estas poblaciones que funcionan bajo la lógica de la sobrevivencia y no necesariamente la del mercado, cada día enfrenta más dificultades para sobrevivir.

De esta manera, podemos afirmar que en Puebla la pobreza en el medio rural está asociada al tamaño del predio (minifundismo), la temporalidad de los cultivos, la baja tecnificación, el monocultivo o la siembra de cultivos básicos de subsistencia, el tamaño de la familia y a la descapitalización existente, es decir, nos encontramos frente a las dificultades propias de una economía campesina para salir adelante. Elementos que debemos tener muy en cuenta para poder proponer cambios, son sin duda, que la población rural representa cerca de 25% de la población mexicana, y que muestra una disminución de la PEA activa de alrededor de 16%, a la par de la reducción de la tasa de crecimiento poblacional que mantiene desde los años 70's. En cuanto a la actividad productiva observamos que de los 22 millones de hectáreas que se siembran al año en México, 77.5% son de régimen de temporal y el restante de riego (casi 5 millones de hectáreas). En cuanto a la superficie, de las 3.8 millones de unidades de producción rural 54% son menores de 5 hectáreas y 30% menores de 2 hectáreas. Como parte de

esta situación se observan prácticas nocivas en por lo menos 12 estados del país, donde tradicionalmente se ha utilizado el sistema de roza-tumba-quema en una superficie que va de las 400 mil a 500 mil hectáreas en 3 millones 264 mil unidades de producción, donde se practica el monocultivo en laderas pronunciadas con tecnologías tradicionales, con deficientes sistemas de conservación de suelos. (González, 2007)

Considerando la población de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena a nivel nacional, encontramos a poco más de 6 millones de habitantes, mientras que el estado de Puebla se considera ser el cuarto estado con esta característica al ubicar una población indígena de 548,700 personas, concentradas principalmente en el medio rural (INEGI 2005).

Figura 3.1
Municipios con población predominantemente indígena y por grado de marginación en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia.

En los mapas presentados se muestran los municipios donde predomina la población indígena (más de 70%) y los municipios por grado de marginación. Podemos observar que los municipios indígenas son los más marginados del estado y el comportamiento es similar cuando comparamos con la pobreza. Entonces se deduce que en el estado de Puebla existe una relación directa entre indígenas, marginación y pobreza.

Los indígenas se encuentran entre los más pobres del estado y entre ellos, 70 ciento son indígenas dedicados a la producción de café (Aragón, 2006), actividad que depende en gran medida de factores externos, creando fluctuaciones en los precios, casi siempre a la baja, debido a la inundación del producto en los mercados internacionales, golpeando a la cadena más débil, los ya empobrecidos productores (Rivadeneira y Ramírez, 2006). Ante esta situación los productores continuarán dependiendo del aromático aunque buscan la diversificación en actividades agrícolas y no agrícolas (Ramírez y Juárez, 2008). En estudios regionales realizados en el estado de Puebla se ha demostrado que la mayoría de los indígenas entrevistados se consideran pobres y las principales manifestaciones son los problemas en la alimentación, carencia de servicios básicos, que los niños no asistan a la escuela, el analfabetismo, falta de atención médica y los bajos ingresos (Torres *et al.* 2007; González y Macías 2005).

Algo que es importante remarcar es la situación de la mujer, pues aún dentro de la pobreza se manifiesta desigualdad (Fonseca y Quintero, 2004), la cual no ha sido fácil de erradicar, pese a que los programas Progresá y Oportunidades ponen un énfasis importante en la mujer al otorgar el recurso económico a su nombre y ser beneficiadas por el mismo programa en el aspecto de salud.

3.3 La migración en Puebla en su relación con la pobreza existente

Las condiciones de pobreza de los habitantes del medio rural se agudizaron ante las recurrentes crisis económicas y los efectos de la liberación agrícola (Meyer 2005), por lo que los campesinos buscan opciones que les permitan mejorar o al menos mantener las condiciones de vida de la familia (Ramírez y González, 2006). Puebla no ha sido uno de los estados históricos de migración internacional, aunque en los últimos años en diversas regiones del estado se han fortalecido redes sociales que la favorecen, lo cual constituye un mecanismo de respuesta ante el endurecimiento de las políticas migratorias norteamericanas.

Una de las principales regiones expulsoras ha sido la Mixteca poblana, de donde parte una cantidad importante de habitantes hacia diversos estados de la unión americana, principalmente hacia Nueva York. No existen datos exactos del número de poblanos que habitan el área Nueva York, pero se estima que alrededor de 600,000 originarios de Puebla radican en la región que abarca los estados de Nueva York, New Jersey y Connecticut (Mendoza, 2004), al grado de que esta ciudad ha sido llamada principalmente por los habitantes del estado *Puebla York*. Tomando en cuenta este dato podríamos decir que aproximadamente 10% de la población del estado se encuentra en el vecino país del norte. Si consideramos que estos migrantes envían recursos económicos a sus familias podemos estimar conservadoramente que aproximadamente 5% de las familias recibe remesas, recursos que son fundamentales para activar la economía del estado de Puebla. Es claro que la mayoría de las familias de los migrantes se encuentra en condiciones de pobreza y estos recursos recibidos son efectivos para mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.

La migración ha ocasionado otros problemas, como la pérdida de familiares y amigos, la estructuración del patrón de relaciones que dan sentido de pertenencia, pérdida de conciencia y desgaste de los sentimientos de solidaridad y cooperación (Patiño, 2003); sin embargo, ha sido parte de las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas.

3.4 Los programas de combate de la pobreza en Puebla: descripción y resultados.

El auge de los programas sociales se produjo a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, buscando reducir los efectos negativos que trajeron consigo las medidas de ajuste de la economía mexicana, que afectaron a toda la población mexicana pero fundamentalmente a la población más pobre. Dichos programas se convirtieron en paliativos sociales que evitaron que la sociedad explotara contra las instituciones del estado. El universo de atención pasó de la atención a la

población afectada por el ajuste económico a la atención de la afectada por la pobreza estructural ya existente.

El principal programa es sin duda Oportunidades (antes Progresá, cuyo origen se remonta a 1997), cuyo eje central es la creación de capacidades en la población en extrema pobreza o lo que hoy se denomina pobreza alimentaria, meta que se ha pretendido lograr a través de los indicadores básicos de educación, salud y alimentación. Las familias gozan de una beca por cada niño que se encuentra estudiando y debe mantenerse un seguimiento médico en la clínica de la comunidad, que a su vez complementa la dieta, cuando es necesario, con suplementos alimenticios.

Sin lugar a dudas existen otros programas de gasto social importantes que ayudan de manera indirecta a tratar de paliar las deplorables condiciones de vida de la población, pero dado su nivel de dispersión muestran poca efectividad. Para 2007 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) fueron las dependencias que coordinaron el mayor número de programas sociales federales. Poco más de 73 por ciento (145) de los programas estaban concentrados en cinco dependencias: la Sagarpa con el 21 por ciento del total; la SEP con 16 por ciento; la SSA con 15 por ciento; la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con 11 por ciento, y organismos coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con 10 por ciento. El restante 27 por ciento (34) de los programas está distribuido en nueve dependencias (Coneval, 2008).

3.5 Hacia una propuesta de combate a la pobreza en el estado de Puebla

La pobreza tiene que verse en su propia dimensión, desde la incapacidad de las familias para salir de la pobreza estructural que padece la población rural de México y en particular de Puebla, hasta el desmitificar el modelo de desarrollo de mercado que ha ampliado la brecha de la desigualdad social, convirtiéndose en una fábrica de

pobres. En ese sentido, el combate a la pobreza tiene que partir de apoyar la generación de empleo productivo y la generación del ingreso que sea detonante del desarrollo, buscando para ello las vocaciones que tiene cada región e impulsando el desarrollo desde los niveles más bajos de la planeación, los municipios. El papel del estado sigue siendo crucial para detonar el desarrollo, promoviendo la inversión en infraestructura básica que permita contar con una población menos vulnerable y detonando las actividades productivas que permitan obtener el sustento a las familias rurales.

El modelo económico seguido por el estado mexicano ha sido incapaz de sacar a las grandes masas de la pobreza, y obviamente en los estados de la República se repite este cuadro. Aunque pueden existir programas estatales y regionales relativamente exitosos, el resultado en términos generales es el mismo: la pobreza. Un planteamiento general sería el cambio de modelo económico y obviamente una política social más justa, equitativa y efectiva. Es claro que este es un proceso a largo plazo y resultado de la participación de millones de mexicanos. En el corto plazo y utilizando los instrumentos actuales, consideramos que una propuesta de combate a la pobreza en el medio rural podría estar constituida por una serie de elementos, entre otros, que contemple lo siguiente:

a) Aspectos institucionales. Con respecto a la operación de programas contra la pobreza se requiere una serie de acciones.

- *Programas de combate a la pobreza.* Es necesario incrementar los presupuestos para los programas existentes, pues debido a que las necesidades de la población rural son muy altas, los presupuestos resultan insuficientes. Se requiere mejorar los programas existentes, adaptados a las condiciones reales de las regiones donde actúan. En ese sentido es importante definir los apoyos focalizados o universales; en las zonas de extrema pobreza consideramos que son importantes los apoyos universales, ya que muchos pobladores y condiciones de pobreza no son considerados en

los programas (González *et al.* 2006). Son necesarios nuevos programas con una visión más amplia que permita el combate más eficiente de la pobreza y donde se contemple en forma especial el papel de la mujer.

- *Coordinación interinstitucional e intersectorial.* Otro aspecto indispensable es la coordinación entre los diferentes programas que operan en el combate a la pobreza. Hablamos de que existe una serie de programas dentro de las funciones que maneja la política social y que funcionan en forma aislada; también dentro de otros sectores como el agropecuario, educación y el sector salud tienen acciones que funcionan en forma independiente. Los beneficiarios entonces reciben apoyos en forma descoordinada y no con un objetivo común de lograr que los habitantes del medio rural salgan de la pobreza. Es necesario entonces esta coordinación con los programas existentes y con los nuevos programas que puedan formularse.
- *Evaluación de los programas.* Se requiere la evaluación y la corrección de los problemas detectados en los programas con el fin de lograr los objetivos de combate a la pobreza. Es necesaria la participación en esta evaluación de los beneficiarios y es recomendable la participación de las instituciones de enseñanza superior. En el estado de Puebla existe la instancia encargada de este aspecto, el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza, que puede realizar estas funciones pero requiere mayor presupuesto e independencia absoluta de las dependencias gubernamentales.
- *Apoyos institucionales para el sector agropecuario.* Se requiere reactivar aspectos relacionados con el apoyo al campo tales como investigación agrícola, asistencia técnica, crédito y seguro agropecuario, etcétera.

b) Aspectos sociales. En este aspecto consideramos la participación de la población.

- Participación de la población beneficiaria de los programas de combate a la pobreza en la operación de los programas, selección de beneficiarios, y evaluación de los programas, con el fin de que éstos sean más efectivos.
- *Creación de empleo*. Es importante la decisión gubernamental para proponer programas y recursos que logren aumentar el número de empleos en el campo, mejores salarios y alternativas productivas de tal forma que pueda reducirse la pobreza y la migración, principalmente de la juventud rural.
- *Organización*. La organización campesina y popular es indispensable para promover el desarrollo, mediante la creación de empleos, participación en actividades productivas, agregar valor a sus productos, comercialización, etcétera. Es claro que la organización corresponde únicamente a ellos pero se requieren apoyos administrativos y económicos (por ejemplo créditos y asesoría técnica) para lograr un mejor funcionamiento. En ese sentido es importante el papel de la mujer (Patiño, 2005).
- *Educación superior para los jóvenes rurales*. Es necesario contemplar nuevas oportunidades a los jóvenes del medio rural y se propone el acceso de estos jóvenes a la educación superior mediante becas. Es importante que una vez que concluyan sus estudios se comprometan a regresar y promover el desarrollo en sus comunidades.
- *Participación de las Organizaciones No Gubernamentales*. El problema de la pobreza es tan grave que requiere la participación de todos los sectores, sin quitarle la responsabilidad principal al Estado, y en esto es importante la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- *Apoyo y protección a los migrantes*. Se requiere fortalecer las relaciones entre los países y promover acuerdos que permitan el trabajo legal de un cierto número de trabajadores mexicanos. Otro aspecto importante es la protección

a los migrantes ilegales; su aplicación es urgente en vista del endurecimiento y política discriminatoria de los Estados Unidos hacia los mexicanos.

- *Impulsar las actividades productivas por los recursos provenientes de las remesas.* En ese sentido se requieren apoyos tanto del Estado como de la sociedad.
- *Compromiso de las Instituciones de Educación Superior.* Se necesita mayor apoyo para la educación y la investigación generada en las universidades y el compromiso de estas con la sociedad, de tal forma que estos resultados puedan aplicarse en el combate a la pobreza.

3.6 Conclusiones

La política económica seguida en este país no ha dado los frutos deseados y los programas de combate a la pobreza, en este sentido, se han convertido en paliativos que ayudan a contener el descontento social. No podemos afirmar que la reducción de la pobreza que tanto pregona el Estado mexicano sea producto de estos programas, puesto que en los últimos diez años se observó un crecimiento enorme de las remesas y circulante monetario de actividades ilícitas, entre ellas el narcotráfico. No cabe la menor duda que estos programas son necesarios porque ayudan a la población pobre del medio rural a sobrevivir, pero también está claro que no son la alternativa para cambiar la situación imperante. Mientras exista desempleo y los bajos salarios prevalezcan, los jóvenes son carne de cañón para las actividades ilícitas o para creer que la única salida es la migración a los Estados Unidos. Coneval afirma que en el medio rural se puede alimentar con 15 pesos diarios por persona, la línea que define que una persona es pobre alimentario, lo cual resulta difícil de aceptar ya que consideramos que es insuficiente para mantener una dieta adecuada, de tal forma que da la impresión que se trata de un mecanismo para disminuir la pobreza por decreto.

Para ser un combate efectivo de la pobreza no basta con repartir migajas a través de programas asistencialistas. Se requiere cambiar el modelo económico imperante en el país implementado durante los últimos años 30 años y transformarlo a uno que se adapte a las condiciones propias de este país, tanto en la diversidad de las actividades productivas que las regiones presentan y en las diferentes formas de organización como en su población indígena y mestiza y en sus diferentes niveles de marginación y pobreza, etcétera, donde se tenga claro hacia donde caminar con pasos firmes en el corto, mediano y largo plazo. Ante la grave situación del país, este cambio requiere la participación de millones de mexicanos. Por ello, es importante se evalúe con claridad la continuidad de los programas existentes en el corto plazo, analizando los logros y siendo crítico de las deficiencias propias de estos instrumentos existentes en el combate a la pobreza, que no se queden en el mero asistencialismo, sino que lleguen a la base económica-productiva de los más necesitados, que ayude a generar sus propios ingresos.

Bibliografía

- Aragón, C. (2006), "Cafecultura, inequidad y pobreza" en Ramírez, B., Juárez, J. P. y Cesín A., *Productores indígenas de café de la Sierra Nororiente de Puebla*, Editoriales Colegio de Postgraduados y FOMIX, México.
- Coneval (2008), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, Coneval, México.
- Fonseca Hernández, Carlos y Quintero Soto, Ma. Luisa (2004), "La feminización de la pobreza en el medio rural de México", *Espacio femenino*, Brasil Universidad de Uberlândia, vol. 12, no. 15, pp. 117-129
- González Romo, Adrián (2007), "Evaluación del Acuerdo Nacional para el Campo como instrumento de las Políticas de estado" en Arce, Mercedes y Sánchez Gómez, Ma. Lourdes, *Una mirada binacional al desarrollo regional México-Cuba*, El Colegio de Tlaxcala, A.C., Tlaxcala, pp. 191-212.

- González Romo, Adrián (2008), *Migración y pobreza: remesas, condiciones de vida y trayectorias laborales de migrantes tlaxcaltecas en Estados Unidos y Canadá*, El Colegio de Tlaxcala, A.C.-Fomix Conacyt, Tlaxcala, México.
- González Romo, Adrián y Macías Laylle, J. Alfonso (2005), *El Combate a la pobreza en los Pueblos Indígenas Totonacos de Puebla*, El Colegio de Tlaxcala, A.C.-Colegio de Postgraduados y SIZA-Conacyt, Puebla, México.
- González Romo, Adrián; Ramírez Valverde, Benito; Boltvinik Kalinka, Julio; Macías Laylle, Alfonso (2006), "Pobreza y población objetivo de Progresá en cuatro municipios indígenas de la Sierra Norte de Puebla", *Papeles de población*, enero-marzo, número 47, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 115-153.
- Hernández, Gonzalo (2005), "El desarrollo económico en México", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- INEGI (2005), *II Censo de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- Mendoza, María de los Ángeles (2004), *Proyecto de creación de una nueva institución de apoyo para los migrantes poblanos en New York*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Puebla.
- Meyer, José Antonio (2005), "Imaginario y migración poblanos en Nueva York", *Revista Latina de Comunicación Social*, enero-junio, año/vol.8, número 59, Canarias, España.
- Patiño Tovar, Elsa (2003), "Territorio, pobreza y vida en el estado de Puebla. Liminar", *Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 1, no. 2, diciembre, pp. 43-58, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Patiño Tovar, Elsa (2005), "Pobreza, movimiento social y mujer", *Ciências Sociais Unisinos*, septiembre-diciembre, pp. 183-189, Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil.
- Ramírez Valverde, Benito y González Romo, Adrián (2006), "La migración como respuesta de los campesinos ante la crisis del café: estudio en tres municipios del estado de Puebla", *Ra Ximhai*, mayo-agosto, año/vol.2, no. 2, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, pp. 319-341.

Ramírez Valverde, Benito y Juárez Sánchez, José Pedro (2008), "Opciones económicas y productivas de reestructuración de las unidades indígenas de producción de café ante la crisis agrícola: estudio en la Sierra Nororiental de Puebla, México", *Revista Perspectivas Sociales / Social Perspectives* otoño/fall. Vol.10, no. 2, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Rivadeneira, J. I. y Ramírez, B. (2006), "El comercio local del café a raíz de su crisis en la Sierra Norte de Puebla", *Revista Mexicana de Agronegocios*, tercera época, año X, vol. 18, enero-junio, México.

Torres Medina, Alejandro Ramón; Juárez Sánchez, José Pedro; Ramírez Valverde, Benito y Ramírez Valverde, Gustavo (2007), "Pobreza en territorios indígenas de México. El caso del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez en la sierra Nor-oriental de Puebla", *Ra Ximhai*, septiembre-diciembre, año/vol.3, no. 3, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, pp. 781-803.

4. Los siempre ausentes

Sergio Cortés Sánchez¹³
Óscar Calderón Morillón¹⁴
Gustavo López Ángel¹⁵

(Con la colaboración de Suri Sarai Meléndez Totolhua)

Resumen

Vindicados reiteradamente en el discurso gubernamental, los emigrantes son sistemáticamente excluidos de las políticas públicas y, de sujetos del desarrollo, con derechos, saberes, cultura y organización propia, devienen acrítica masa amorfa de legitimación y fuente de financiamiento de campañas electorales y de proyectos productivos. La gestión pública de Mario Marín Torres en la entidad poblana (2005-2010) no fue la excepción: el clientelismo electoral y la permanente necesidad de legitimación trastocó las pocas acciones públicas que pretendían dignificar las condiciones de vida y de trabajo de los poblanos radicados en Estados Unidos. El propósito de este ensayo es valorar la política migratoria de esa gestión y delinear elementos para la agenda del próximo decenio.

4.1 El norte como destino

En los últimos treinta años, la emigración mexicana hacia los Estados Unidos (EEUU) ha pasado por un acelerado proceso de crecimiento y diversificación referente a los lugares de origen y destino: ya no sólo se expulsa gente de las regiones migratorias históricas (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí), sino que hoy estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, pertenecientes a una migración emergente (Reporte NATC, Rockefeller, 2005) están participando de manera importante en el envío de trabajadores a EEUU y Canadá. Por otra parte, las características sociales y laborales de quienes migran están cambiando con respecto a los lugares de origen considerados como históricos.

¹³ Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP. sercorsan@hotmail.com

¹⁴ Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la BUAP. ocalderon87@yahoo.com.mx

¹⁵ Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la BUAP. mixteca_migration@hotmail.com

Las políticas migratorias de EEUU han impactado el desplazamiento de mexicanos hacia ese país. El grado en el cual tales políticas pueden determinar el nivel de los flujos migratorios es discutible, pero con seguridad afectan su naturaleza. En la década de los ochentas del siglo pasado, las dos políticas estadounidenses más importantes se centraron en reducir la migración indocumentada: “Special Workers of Agriculture” (Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales, conocida como SAW) y “Emigration Reform and Control Act” (Ley de Reforma y Control de la Inmigración, mejor conocida como IRCA), ambas aprobadas en 1986. A la par de estos programas de amnistía, el gobierno estadounidense asignó más fondos a los servicios de inmigración nacional y a la vigilancia en la frontera. Estos programas ofrecieron un status de legalidad permanente a casi 3 millones de personas de un total de indocumentados estimado entonces entre 5 y 6 millones de personas, de las cuales dos terceras partes eran de origen mexicano.

4.2 Causa de la emigración mexicana hacia Estados Unidos

Por mucho tiempo, prevaleció la idea de que una de las causas más importantes de la emigración mexicana hacia EEUU eran las diferencias salariales. Sin embargo, podemos decir que son múltiples factores los que originan este fenómeno.

La reestructuración productiva en México ha sido un factor importante para que miles de personas abandonen el país. Esta reestructuración productiva ha traído consigo:

- una especialización en las economía, que tiende a enfatizar productos y sectores que gozan de ventajas internacionales, llevando al cierre a innumerables empresas e industrias;
- un gran aumento en el empleo informal, producto de la flexibilidad e intensificación del trabajo, que reduce las necesidades laborales;

- un rotundo fracaso de las políticas industriales y económicas como el adelgazamiento de las empresas;
- el abandono de un estado de bienestar que ha conducido a los trabajadores a la informalidad.

Sin embargo, desde mediados de los años de 1980 varios de los factores internos de la migración mexicana han cobrado importancia como resultado de un rápido crecimiento poblacional en los años de 1970 y las recurrentes crisis económicas en México, así como de ajustes laborales, producto de las políticas neoliberales, que llevan consigo cambios estructurales, como la privatización, la apertura comercial, la reestructuración de la industria, y de la agricultura en México (De la Garza, 2000), que hacen poco rentable esta actividad en pequeña escala.

A falta de un seguro de desempleo la mayoría de las personas no tiene más remedio que subemplearse para subsistir. La tasa de desempleo abierto ha permanecido en niveles relativamente bajos en ese contexto: en general ha sido inferior a 4% desde 1997 (INEGI). Esto luego de registrar su nivel máximo en 6% en 1996, como consecuencia de la crisis de 1994-1995, pero sólo gracias a un aumento en el empleo informal y un fuerte descenso de los salarios reales. Durante los años noventa, menos de la mitad de los empleos generados en México se registró en el sector formal. El crecimiento de empleo formal se recuperó pasada la crisis del peso, con una creación neta de empleo superior a 500 mil cada año durante 5 años (IMSS). Aunque los salarios reales aumentaron de manera sostenida a fines de los noventa, el aumento no compensó el gran descenso que siguió a las crisis recurrentes de la década de los ochenta y de 1995. Se ha creído que el impulso principal para la migración es atribuible a los diferenciales de salarios dentro México y EEUU, en tanto que a la disponibilidad de empleos en México se le asigna un papel de menor importancia.

Un factor importante es la reestructuración de la industria norteamericana, ligado al crecimiento sostenido que experimentó a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, y que tiene que ver con la creación de empleos que requieren una alta

calificación, pero también con los de baja calificación. En relación a esta perspectiva, la U.S. Office of Labor Statistics (Oficina de Estadísticas Laborales de EEUU), estima que EEUU enfrentará un faltante de trabajadores en los años por venir y que poco más de la mitad de los empleos generados requerirán personal con poca capacitación y educación formal inferior a la secundaria. De esta manera, con un crecimiento de 804 mil por año en la cifra de personas en edad de trabajar en México para el decenio 2000-2010 y la probabilidad de que los diferenciales de salarios continúen siendo considerables, se espera que los flujos migratorios de México hacia EEUU sigan en aumento, aún con bardas y con un sofisticado sistema de vigilancia a lo largo de los 3,000 Km de frontera internacional. Esto apunta hacia cierto nivel de complementariedad entre la apertura del comercio, la inversión y la migración laboral.

Otro de los factores importantes a considerar es la complementariedad demográfica entre México y EEUU. En la década de los ochentas y noventas del siglo pasado, en México se le daba una gran importancia al “bono demográfico”, y se le consideraba un factor de desarrollo para que México generara riqueza. Sin embargo, el estado mexicano no ha sido capaz de aprovechar esta mano de obra joven, que en EEUU ha venido a llenar huecos en la población estadounidense debido a su envejecimiento más pronunciado.

4.3 Las crisis económicas

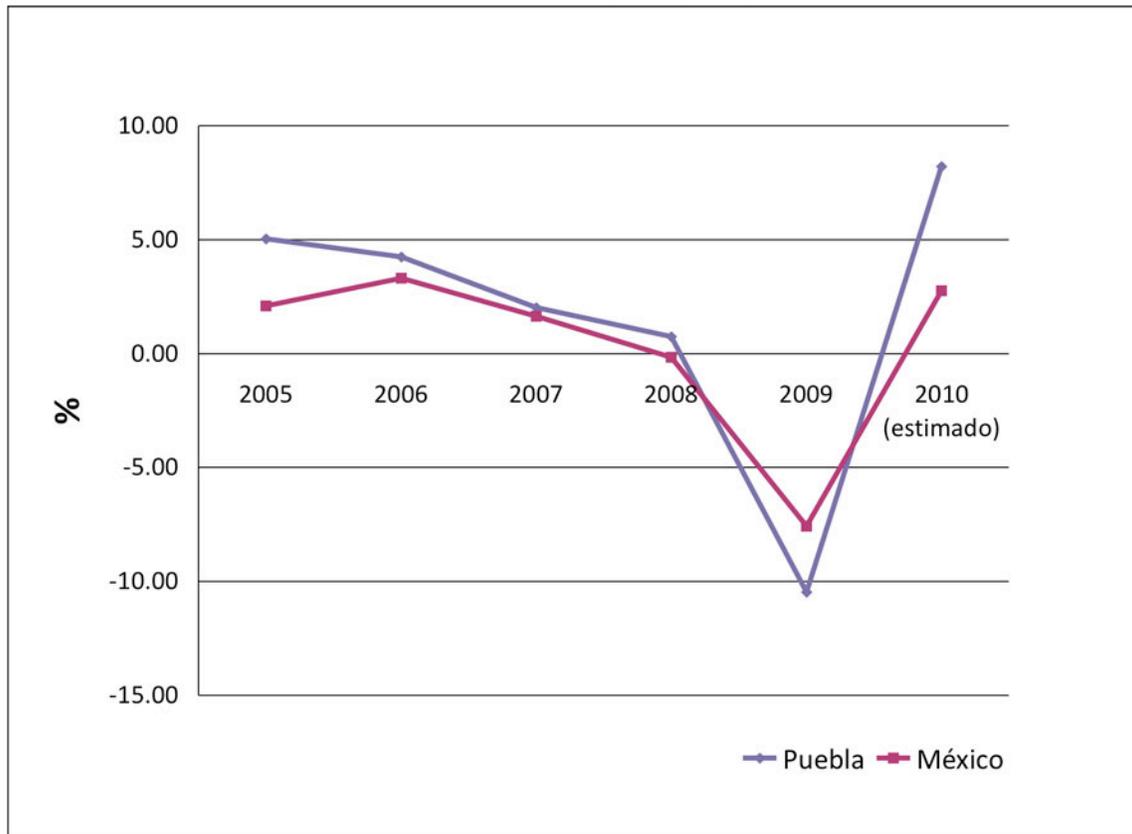
Durante la gestión de Mario Marín Torres se registró el crecimiento del Producto Interno Bruto nacional (PIB) más bajo del último cuarto de siglo: al concluir su mandato, la variación sexenal fue de 11 puntos cuando en la administración de Melquíades Morales fue de 22 puntos; de 18 con Manuel Bartlett y de 22 puntos con Mariano Piña Olaya. Solamente en los años ochenta hubo un incremento del PIB más bajo que el actual, fue en los años 1981-1986 cuando el producto sólo creció 6 puntos en todo ese sexenio. No fue solamente la economía nacional la que registró menores tasas de crecimiento entre 2005 y 2010; también la de EEUU tuvo la tasa de crecimiento

económico más baja de los últimos cuarenta años: 9 por ciento en esos años cuando en 1999-2004 fue de 18 puntos; de 24 puntos en 1993-1998; de 17 por ciento entre 1987 y 1992 y de 21 por ciento entre los años de 1981-1986 y entre 1975-1980.

El lento crecimiento económico de México lo es aún más si lo registrado es el producto por persona. Con base en el Sistema de Cuentas Nacionales y la información censal de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 2004-2009 el crecimiento por persona del PIB fue de 0.27 por ciento anual para la economía nacional y de 1.45 por ciento para la economía poblana. Si tomamos como base el año 2004 (igual a 100), en el año 2010 el producto por persona había crecido en dos puntos a nivel nacional y en nueve a nivel de la entidad poblana. Bajas tasas de inversión pública (entre 1980-1993 el crecimiento anual de la inversión pública fue de 6.5 por ciento, en tanto que en los años 1994-2009 fue de 4.1 por ciento); sobrevaloración del peso; ineficiencia y corrupción gubernamental; una política económica procíclica (además de excluyente) y una mayor dependencia de EEUU en el más amplio sentido de la palabra son algunas de las razones del estancamiento económico y de la degradación de las condiciones de vida y de trabajo (Huerta,2010).

Otras fuentes refrendan el mediocre comportamiento de la economía: la Comisión Económica para América Latina registró un PIB por persona de 6 mil 654 dólares constantes para 2005, el cual alcanzó su máximo en 2008, con 7 mil 092 dólares; con la crisis, disminuyó hasta 6 mil 598 y será hasta el año 2012 cuando alcance el nivel de 2008. Tal estimación sólo será posible si el nivel de actividad económica crece al 4 por ciento en 2011 y 2012 (el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional estiman tasas menores a 4 por ciento) y el saldo migratorio internacional es de signo negativo por la cantidad de medio millón de personas; condiciones que muy probablemente no se alcanzarán.

Gráfica 4.1
Crecimiento anual del Producto Interno Bruto per cápita a precios constantes de 2003



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, años 2005-2010

No siempre la economía mexicana ha crecido a tasas tan pequeñas: en los años de la llamada economía mixta, cuando el Estado aún regulaba las actividades económicas, la generación de bienes y servicios y con ello, la creación de empleos, conocieron tiempos mejores. Entre 1950 y 1980, el PIB creció cada año al 6.6 por ciento, y entre 1990 y 2010 lo hizo al 2.6 por ciento. El PIB por persona creció al 3.3 por ciento en el primer periodo y tan sólo en 1.1 por ciento ya en los tiempos de la liberalización económica (1990-2010). La diferencia es sustantiva: a la tasa de crecimiento del PIB por persona de los años 1950-1980, cada 21 años duplicábamos el producto por persona, en tanto que a la tasa de los últimos 20 años necesitaremos 63 años para duplicar la producción por persona (Perrotini 2010; Valenzuela 2010). Es la estrategia económica de los últimos 30 años -y la política concomitante- la causal de

que el empleo crezca a tasas menores a las necesarias y que las remuneraciones en términos reales se congelen o pierdan poder adquisitivo. Ante esos agravios, la proliferación de las actividades informales y la emigración laboral hacia EEUU han sido las opciones para generarse un ingreso lícito y una mejor calidad de vida.

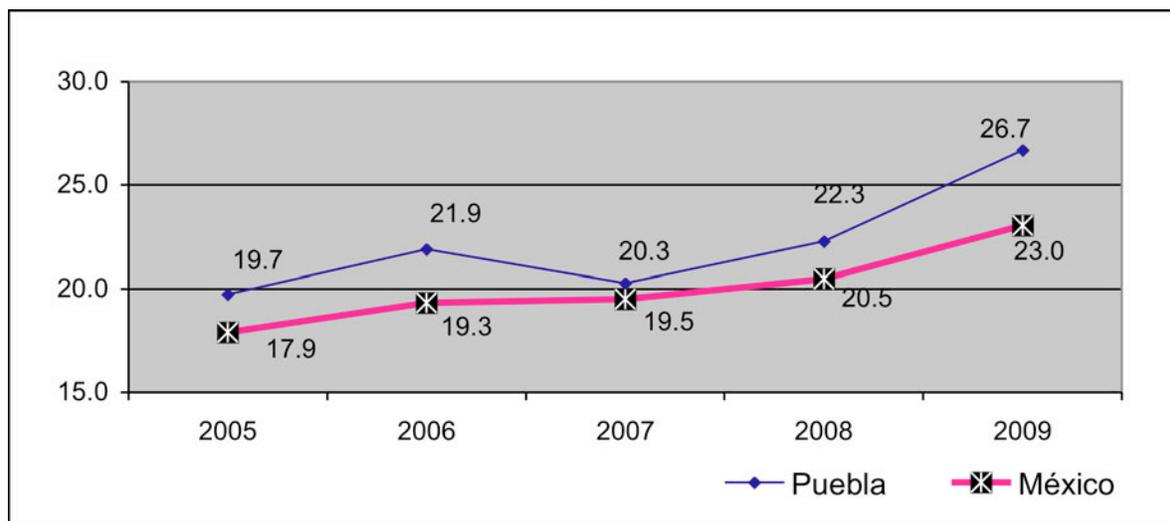
El crecimiento económico de los últimos dos decenios, además de moderado, fue poco demandante de fuerza de trabajo: la oferta de empleo siempre fue menor a la demanda, lo que influyó en un nivel de remuneraciones hacia la baja. En 2010, 45 por ciento de la población ocupada percibía hasta dos salarios mínimos, 46 por ciento se ubicaba entre 2.1 y 5.0 salarios y sólo 9 por ciento ganó más de cinco salarios mínimos.

Durante los seis años de gestión de Mario Marín Torres, la población ocupada en el país creció a una tasa media anual de 1.5 por ciento. Esto significó que en seis años el número de personas ocupadas aumentó en 3 millones 58 mil personas, cuando los requerimientos fueron de 4 millones 800 mil nuevos empleos. Pero además de ser pocos los empleos generados, la mayoría de ellos se ubicó en la economía informal, que se caracteriza por negar, entre otros, el acceso a los servicios de salud: entre el primer trimestre de 2005 y el mismo periodo de 2010, la tasa de crecimiento medio anual del empleo con acceso al sistema de salud fue de -1.1 por ciento, en tanto que la tasa de crecimiento de la población ocupada sin acceso al sistema de salud fue de 3.1 por ciento. De antemano se conocía que la apertura comercial y la liberalización de la economía generarían desempleo en el sector agropecuario y un lento crecimiento del sector secundario, por lo que era necesario impulsar el crecimiento del sector terciario de la economía, lo cual no se promovió: entre 2005 y 2010, la tasa de crecimiento del empleo en el sector primario fue de -1.5 por ciento; de 0.3 por ciento en el secundario y de sólo 2.7 por ciento (INEGI, ENOE, 2010/3T).

La oferta de empleo en la entidad observó un comportamiento similar al nacional. La tasa de crecimiento medio anual de la población ocupada fue de 1.0 por ciento entre 2005 y 2010; por sectores, el primario y secundario tuvieron tasas

negativas (-2.6 por ciento y -0.4 por ciento respectivamente) y el terciario creció al 3.3 por ciento. Los nuevos empleos generados en seis años del gobierno de Mario Marín Torres fueron 104 mil y la mayor parte de ellos correspondió a la economía informal: en 2010 sólo 20 por ciento de la población ocupada en la entidad tenía acceso al sistema de salud. Las remuneraciones de la población ocupada son más críticas que las del país: en 2010, 59 por ciento no recibía salarios o ganaba hasta dos salarios mínimos; 36 por ciento ganaba entre 2.1 y 5.0 salarios y sólo cinco por ciento ganaba más de cinco salarios mínimos.

Gráfica 4.2
Tasa de desocupación real. %



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, ENOE, 2005 A 2009

La tasa de desempleo no registra en toda su magnitud la contracción del empleo, ya sea por la generosa manera de medir a la población que no tiene trabajo (si una persona trabaja una hora o un día en la semana de referencia, se ubica como ocupado) o por la elasticidad del empleo informal y un saldo migratorio internacional permanentemente negativo y cercano a 0.5 por ciento. Si la masa de desempleo real la integran los que no tienen trabajo y lo buscan (desocupados), aquellos que desean trabajar más horas y/o días a la semana (subocupados) y las personas que no tienen trabajo pero ya no lo buscan (disponibles), en estas condiciones, la masa de

desempleados en México fue de 8.5 millones en 2005 y de 12.2 millones en 2009; la tasa de desempleo nacional fue de 17.9 por ciento en 2005 y de 23 por ciento en 2009. En la entidad poblana, el desempleo real fue de 495 mil en 2005 y de 756 mil en 2009; sus respectivas tasas de desempleo fueron de 19.7 por ciento y de 26.7 por ciento.

El crecimiento demográfico de los EEUU es insuficiente para cubrir sus requerimientos de fuerza de trabajo: de cada cien personas ocupadas en su economía, 16 nacieron en un país diferente. Del total de extranjeros que laboran en EEUU, la tercera parte nació en México: una de cada 20 personas ocupadas en ese país es oriunda de México.

La estrategia oficial del gobierno de México de exclusión laboral y social de mexicanos es funcional a la economía de EEUU: los connacionales desempeñan los trabajos peligrosos, sucios y mal remunerados que grupos mejor posicionados desprecian. La tasa anual de ocupación en EEUU fue de 1.3 por ciento entre 1994 y 2006, y la tasa correspondiente a los trabajadores de origen mexicano fue de 5.2 por ciento anual para ese periodo. La reciente crisis económica logró lo que ni el muro y ni la política migratoria estadounidense habían logrado: abatir el flujo laboral de mexicanos, así como el *stock* de inmigrantes mexicanos radicados en EEUU. En el periodo 2006-2009, la tasa anual de ocupación en EEUU fue de -1.06 y la correspondiente a los de origen mexicano fue de cero. En contrapartida, la tasa general de desempleo anual para los años 2006-2009 fue de 27 por ciento y la tasa de desocupación para los de origen mexicano fue de 37 por ciento. Al tercer trimestre de 2010 había un millón 616 mil desocupados de origen mexicano (886 mil son nativos de EEUU y 731 mil corresponden a los nacidos en México), 878 mil más que en el año 2007 (BBVA 2011).

La tasa de desempleo para los inmigrantes mexicanos fue de 13.8 por ciento en 2010, el doble de la registrada tres años antes, en tanto que la tasa de desempleo de los mexicanos nacidos en EEUU fue de 9.2 por ciento en 2010 y de 4.2 por ciento en 2007. La contracción laboral en los mercados de trabajo de EEUU inhibió el flujo laboral

indocumentado y aceleró el retorno de los inmigrantes mexicanos. La oficina censal del gobierno de aquel país registró la presencia de 11.8 millones de inmigrantes mexicanos en 2007 y para 2009 eran ya 10.8 millones. Por su parte, la oficina de inmigración del gobierno de aquel país estimó para 2007 en 6 millones 980 mil a los indocumentados de origen mexicano, cifra que se elevó un año después a 7 millones 30 mil y para 2009 había bajado a 6 millones 650 mil inmigrantes mexicanos. Contrario a lo pronosticado, el saldo migratorio internacional de México fue positivo en los años 2008 y 2009.

Las perspectivas del crecimiento del empleo en EEUU para los años 2009-2018 son moderadas; la Oficina de Estadística Laboral estima una tasa anual de crecimiento de la población económicamente activa (ocupados y desocupados) de 0.9 por ciento anual cuando la que prevaleció entre 1980 y 2006 fue de 1.3 por ciento (U.S. Bureau of Labor Statistics, January 2010).

Se estima que la población económicamente activa de origen hispano crezca al 3.1 por ciento anual para los años 2009-2018, cuando su tasa anual de crecimiento entre 1980 y 2006 fue de 4.8 por ciento. Por grupos etarios, las menores tasas de crecimiento de la población económicamente activa se proyectan para la población menor a 25 años y las mayores tasas para los de 55 años o más.

4.4 Las estructuras gubernamentales en acciones transnacionales

La implementación de políticas transnacionales dirigidas a los migrantes tiene sus antecedentes con el Programa para las Comunidades Migrantes en el Extranjero (PCME), creado por el gobierno federal en febrero de 1990. La política migratoria gubernamental en Puebla inició durante el gobierno de Manuel Bartlett (1993-1999), al crearse en 1993 la Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero (CCPE) bajo la coordinación de Mario Riestra. Antecediendo a las acciones del gobierno estatal, las autoridades municipales de Piaxtla y Chinantla mantenían una relación fluida con las asociaciones de paisanos radicados en Nueva York. La influencia de los

migrantes exitosos se deja sentir al grado de ser los grandes electores en las designaciones de los candidatos por parte del PRI en los mencionados municipios.

Fue hasta el gobierno de Melquíades Morales (1999-2005) que se instituyó una oficina especializada dentro de la Coordinación de Asesores del Gobernador (López 2005). Esta coordinación asesoraba al gobernador en el diseño de estrategias y acciones dirigidas a las comunidades de migrantes; implementando vínculos con los migrantes en Estados Unidos, el gobierno estatal le destinó un presupuesto de 7 millones de pesos anuales, un 60% del cual se canalizó a actividades orientadas a la consolidación de una relación económica y política con las asociaciones de migrantes exitosos (López 2005). El punto máximo se alcanzó con la constitución de la Casa Puebla, la primera de las cuales se estableció en Nueva York, y de ahí siguieron la de Los Ángeles y Chicago.

Sobre todo en las dos últimas décadas el gobierno federal y los diferentes gobiernos estatales y municipales han visualizado a los migrantes como actores sociales, actividad transnacional que también involucra a las diferentes agrupaciones políticas (González, 1997). Todos ellos han extendido su radio de acción hacia las comunidades transnacionales. Hoy en día no es raro ver a un candidato de algún partido político realizando una gira por California, a presidentes municipales visitando las diferentes ciudades norteamericanas donde se concentran los paisanos de sus municipios e incluso a miembros del clero promoviendo colectas para el arreglo de sus iglesias y a los consulados de México en Estados Unidos involucrándose en la elaboración de la agenda de trabajo de los diferentes gobernadores en gira. Tampoco sorprende que funcionarios estatales de Secretarías de Desarrollo, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero, estén a la búsqueda de los migrantes exitosos para ofrecerles opciones de inversión en sus respectivos estados, con estos últimos haciendo su aparición en programas de televisión en México y los Estados Unidos como ejemplos a seguir de migrantes productivos. Lo mismo podemos decir de académicos develando nuevos conceptos y categorías de análisis para analizar el complejo proceso.

Pero desde el fin del Programa Bracero, el tema de la migración en la agenda bilateral entre los gobiernos de EU y México se ha reducido por parte del segundo a meros pronunciamientos sobre las violaciones a los derechos humanos. Este tema quedó excluido de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio (TLC). El gobierno norteamericano concibe la migración como un asunto doméstico, que es percibido como una amenaza a su estabilidad económica, y para lo cual sólo contempla medidas de fuerza.

Las acciones extraterritoriales del gobierno mexicano para atender lo que han llamado la diáspora mexicana en EEUU, se expresan en la puesta en marcha de proyectos extraterritoriales: uno de ellos fue la creación del Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero -inserto en la estructura orgánica de la Secretaria de Relaciones Exteriores-, cuyo objetivo es coordinar las acciones de diferentes dependencias gubernamentales tanto de la federación como de los gobiernos estatales involucrados en propuesta hacia la población mexicana radicada fuera del país. El otro proyecto extraterritorial se dio en el ámbito político con la aprobación, por parte del Congreso, de la doble nacionalidad en 1996, cuyo objetivo fue fortalecer los nexos del gobierno mexicano con la población de origen mexicano, bajo la noción ampliada de territorio o patria. El peso de la comunidad mexicana en los EEUU es considerable: actualmente 31.5 millones de personas se identifican como de origen mexicano y 11.7 millones son inmigrantes que nacieron en México (U.S. Census Bureau, 2011).

Los proyectos extraterritoriales no son incluyentes pues dejan fuera la cuestión del ejercicio de la ciudadanía, es decir, el voto. Las recientes manifestaciones de las organizaciones de migrantes reflejan el espíritu de esta reforma, que en la vía de los hechos mantiene el esquema de un solo idioma, una sola patria. A la fecha, todas las acciones extraterritoriales o transnacionales que consideran la lengua materna corren a cargo de las organizaciones cívicas de los migrantes, entre las cuales destacan las de los mixtecos.

4.5 Las acciones públicas

Son múltiples los compromisos y obligaciones de la administración pública con la comunidad mexicana radicada en EEUU y no es para menos: los connacionales radicados en aquel país son el 11 por ciento de la población residente en México. Si únicamente consideramos a la población económicamente activa nacida en México y radicada en EEUU, el porcentaje es de 20 por ciento con relación a nuestra población económicamente activa y si la consideración es a toda la población de origen mexicano, ello representa 28 por ciento de los residentes de México. Incapaces de revertir las condiciones que propician la diáspora o de garantizar un mínimo de equidad, justicia y libertad, o al menos eficiencia, probidad y transparencia, los distintos niveles de gobierno prometen cambios profundos que mejorarán la calidad de vida de los emigrantes y de sus familias, pero evitan definir metas cuantificables o asignaciones presupuestales multianuales específicas, El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, en su calidad de documentos rectores de la gestión pública, registran objetivos y estrategias generales en materia migratoria. Un gran objetivo de esos documentos es proteger los derechos de los connacionales en el exterior (asistencia jurídica, estrechar los lazos culturales y defender la integridad física y moral de los emigrados); otro es el referente a la gestión administrativa en territorio nacional (gestoría y facilidades administrativas; fomento de la inversión y de la generación de empleos, elevar los niveles de bienestar social en las regiones expulsoras de fuerza de trabajo), pero en ningún caso hay un desliz para precisar instrumentos, recursos o metas (Marín, 2005; Calderón, 2006).

El Plan Estatal de Desarrollo signado por Mario Marín Torres se propuso cuatro objetivos. Uno de ellos es la coordinación de acciones entre diversas instancias de la administración estatal, por lo que se propuso agregar cuatro nuevas casas Puebla en EEUU: Houston y San Antonio, Chicago y Los Ángeles. Pero sólo pudo concretar dos (Los Ángeles y Houston), con una más operando con un perfil muy bajo y otra teniendo un triste comienzo: el otorgar la presidencia de la Casa Puebla a Rubén Gil Campos – posteriormente alcalde de Izúcar de Matamoros y desde hace dos años detenido en

EEUU por tráfico de drogas- generó deslindes de los poblanos agrupados en la Casa del Migrante Poblano. El énfasis de Mario Marín Torres fue convertir las Casas Puebla en oficinas de negocios para promover las exportaciones poblanas y fondear proyectos productivos en Puebla, pero no hay registro en los informes del gobernador de los logros obtenidos al respecto.

Otro de los objetivos fue definir instrumentos de política para proporcionar asesoría profesional a los poblanos radicados en EEUU; estrechar los lazos culturales con ellos; mejorar la calidad de los servicios de la administración estatal y hacer gestión ante otras dependencias públicas. De las acciones realizadas en EEUU, sobresale la asesoría legal que a través de Casa Puebla se proporcionó, en promedio anual, a mil 118 poblanos; 82 por ciento de dichas asesorías correspondieron a pensiones alimentarias, indemnizaciones, derechos migratorios, humanos, civiles, penales y laborales. El 18 por ciento restante de las asesorías correspondió a la atención de poblanos privados de su libertad por haber cometido diversas violaciones a la norma de aquel país. Otras acciones administrativas realizadas fueron la tramitación en Puebla de actas de registro civil (nacimiento, matrimonio y defunción), licencias de conducir, gestión de pasaporte, acreditación de identidad y certificación de estudios. En promedio anual, las casas Puebla gestionaron 207 actas de registro civil, 225 pasaportes, 90 licencias de conducir y se localizaron a 250 personas extraviadas (Marín, 2005-2011). Una de las estrategias correspondientes a este objetivo son las jornadas Un Día de Salud realizadas fuera del territorio nacional, pero la información consignada al respecto en los informes de gobierno es inconsistente: en 2007 se registró la atención a 400 migrantes, un año después a 12 mil migrantes y en 2009 se dice “más de 1000 personas”. En ningún caso se especifica el número de médicos que intervinieron, qué tipo de consultas se dieron ni los fondos erogados. Tampoco hay registro de los programas de cultura permanente a realizar en EEUU para estrechar los lazos de identidad con la comunidad poblana.

Otras acciones y gestorías se comprometen en Puebla, como los casos de la tramitación anual de 470 visas humanitarias para que familiares de emigrados salieran

del país y el traslado anual de 277 poblanos muertos en EEUU y transbordados al Distrito Federal. En estos casos, el compromiso del gobierno estatal es sufragar los gastos del traslado del Distrito Federal a las localidades poblanas donde se sepultaría al finado. Otro de los programas de atención al migrante es el llamado Vete sano, Regresa sano, aplicado generalmente en las localidades de alto índice migratorio: el promedio anual de consultas o personas atendidas fue de 22 mil 534; no se precisan recursos humanos involucrados, costo del programa, calendario de consultas ni tampoco de los alcances de dicho programa.

El tercer objetivo de la política migratoria de la gestión de Mario Marín Torres fue apoyar a los municipios de origen de los emigrados y la estrategia ofrecida fue promover proyectos productivos detonadores del desarrollo. Los logros reseñados en este objetivo son vagos o inexistentes. En proyectos productivos se invoca la concreción de 129 proyectos durante el sexenio pero no hay referencias específicas a ellos, no obstante que se mencionan genéricamente algunas obras de infraestructura tales como la construcción de dos centros de salud; un aula de telesecundaria; pavimentación y adoquinamiento de calles; construcción de módulos sanitarios; ampliación de drenaje y construcción de canchas deportivas. En proyectos productivos, se registró la construcción de invernaderos; el establecimiento de comercializadoras, la puesta en marcha de tiendas de abarrotes, marisquerías y restaurantes; la cría de borregos para engorda; la producción de sales artesanales del desierto; el equipamiento del centro de acopio de plásticos; una empacadora de verduras; proyectos ecoturísticos; una procesadora de nopal-verdura; una comercializadora y acopio de productos agropecuarios. Específicamente se menciona la construcción de la primera etapa de la Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla en Nopalucan así como la construcción del Complejo Cultural de Piaxtla (Marín, 2005-2011). Sin embargo, se desconoce el impacto social y económico de estos proyectos así como su incidencia en mitigar la intensidad del flujo migratorio o mejora la calidad de vida de las familias de los emigrados.

El cuarto objetivo de la política migratoria fue la coordinación con otras instancias gubernamentales y organismos civiles y sociales con el propósito de establecer lazos de identidad y comunicación con los poblanos emigrados y promover la coinversión productiva en los municipios expulsores de fuerza de trabajo. Se registró la asesoría a 5 mil 153 trabajadores adscritos al Programa Bracero (1942-1964) para que pudieran cobrar los 38 mil pesos que la federación les adeuda. Otros logros fueron la atención, durante todo el sexenio, a 67 mil 360 mexicanos radicados en el exterior que visitaron la entidad (Programa Bienvenido Paisano); la coinversión de los tres niveles de gobierno y de los emigrados poblanos en proyectos productivos y sociales por un total de 146 millones de pesos durante el sexenio y la trasmisión de diversos programas de enlace con la comunidad poblana radicada en el exterior. La mayoría de las acciones correspondientes a este objetivo se ejecutaron en la entidad poblana pero no correspondieron a iniciativas propias del gobierno estatal: son programas federales en los que confluyen distintas dependencias públicas y cuyos objetivos están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. El fondeo del gasto estatal proviene en su mayor parte de los recursos federales. Los ingresos propios del estado (impuestos, derechos, productos y aprovechamiento) no exceden a 5 por ciento del total de ingresos de la entidad. Es poca la autonomía financiera del ejecutivo estatal: la mayor parte del gasto etiquetado y de lo poco que puede disponerse a la atención al migrante se canalizaron no más de 15 millones anuales, lo que representó 0.04 por ciento del total del gasto promedio de la gestión de Mario Marín Torres.

4.6 La valoración de la gestión

Mario Marín Torres registró altas valoraciones de su gestión en su primer año de gobierno, pero después ya nada sería igual. El 14 de febrero de 2006 se difundieron diversas conversaciones del gobernador sobre su presunta complicidad en la violación de las garantías individuales de la periodista Lydia Cacho y de probables nexos entre el mandatario y traficantes de comercio sexual de infantes. A partir de ahí la valoración de su gestión declinó y ya en vísperas del relevo, su gestión es abiertamente cuestionada

por los ciudadanos del municipio de Puebla.** A las promesas no cumplidas, autoritarismo, opacidad en el manejo de los recursos, ineficiencia y negligencia administrativa de la administración de Mario Marín se agregaron los damnificados por la sucesión gubernamental; los excluidos de sus políticas públicas y los lesionados en el disfrute de las garantías individuales constitucionales.

Al inicio de su gestión, 43 por ciento de los ciudadanos del municipio de Puebla (13-14 enero de 2006) tenía una valoración positiva de la gestión de Marín Torres en ocho áreas de trabajo (salud, educación, pobreza, empleos, campo, democracia, corrupción y seguridad); al final (14-16 de enero de 2011) sólo 25 por ciento lo consideraba todavía así en tanto que 75 por ciento lo valoraba negativamente. Expresado en una escala de eficiencia cuyos extremos son cero (nada de trabajo) y uno (bastante trabajo), el registro fue de 0.38 en enero de 2011 y de 0.51 en enero de 2006. Otra área de valoración corresponde a los atributos personales del gobernante (tolerancia, capacidad, liderazgo, honradez, credibilidad y cercanía con la gente): al principio de su gestión, 81 por ciento decía que Mario Marín Torres los poseía, pero al final era apenas 75 por ciento lo juzgaba así. Medido a través de una escala de atributos (del cero al 1), el registro en enero de 2006 fue de 0.81 y en enero de 2011 fue de 0.45. Dos de cada tres ciudadanos del municipio de Puebla valoraron negativamente a Mario Marín Torres en lo referente a la honestidad, la confianza y la aprobación de su gestión.

Los poblanos son muy sensibles a los problemas migratorios y hay sobradas razones para ello: 22 por ciento de las familias tiene familiares radicando fuera de la entidad, la mitad de ellos en el extranjero. Si la referencia es la emigración internacional en el último quinquenio de un miembro de la familia nuclear, una de cada 20 familias está en esas condiciones. Lo mismo se observa con relación a los antecedentes migratorios del jefe de familia del municipio de Puebla, uno de cada veinte estuvo en EEUU. Otros indicadores ubican entre cinco y siete por ciento la participación de

** Véase Cuadro 4.1

Puebla en la emigración internacional de mexicanos: el Instituto Nacional de Migración reporta 469 mil 273 eventos de mexicanos repatriados para 2010, de los cuales 29 mil 656 corresponden a poblanos y 543 a mexicanos fallecidos en 2009 y 2010 en su intento de cruzar el río Bravo (28 de ellos poblanos). El Instituto de los Mexicanos en el Exterior acredita que los consulados de México en EEUU expidieron 906 mil 802 matrículas consulares de alta seguridad en 2010, y de éstas 59 mil 390 fueron para nativos de la entidad poblana. El Banco de México registra que entre los años 2005-2010 ingresaron al país 141 mil 51 millones de dólares por concepto de remesas, y de éstos 8 mil 427 millones de dólares llegaron a Puebla. Finalmente, del total de inmigrantes mexicanos radicados en EEUU, alrededor de 700 mil nacieron en Puebla.

La dispersión geográfica de las localidades de expulsión de fuerza de trabajo poblana no ha sido obstáculo para que novedosos mecanismos de comunicación permitan transmitir, en tiempo real, las vicisitudes de los emigrados hacia EEUU. De primera mano se conoce la ineficiencia administrativa del consulado mexicano; del atropello de los cuerpos policíacos norteamericanos; del abuso de empleadores que les niegan las prestaciones laborales mínimas consignadas en la ley federal; de la discriminación y xenofobia de que son objeto y del riesgo del cruce indocumentado. Esas percepciones se reflejan en la encuesta que aplicamos los días 4 al 9 de diciembre de 2010 a mil 200 ciudadanos radicados en el municipio de Puebla y entrevistados en sus hogares: 95 por ciento de ellos considera inadecuado el trato que *la migra* da a los connacionales; 78 por ciento considera que el gobierno de EEUU no respeta a los inmigrantes mexicanos; 75 por ciento manifiesta desconfianza hacia EEUU; 78 por ciento manifiesta que el gobierno mexicano ha demostrado debilidad ante su par del país del norte y 83 por ciento dice que poco o nada ayuda el gobierno mexicano a los connacionales que radican en EEUU.

En la encuesta mencionada también fueron valorados los esfuerzos realizados por Mario Marín Torres a favor de los nacidos en Puebla y radicados en EEUU y, en una escala del cero al diez otorgaron una calificación de 4.9 puntos (“En una escala del cero al diez, como en la escuela, ¿qué tanto ha hecho el gobernador Mario Marín por

los poblanos que radican en EEUU?”). Esto significó que 69 por ciento de los ciudadanos le otorgó una nota entre cero y cinco y el 31 por ciento lo calificó entre 6 y 10 puntos. Las calificaciones más bajas a Mario Marín las dieron las personas de 45 años o más; aquellos que tienen estudios de nivel superior; los que perciben 8 salarios o más; los estudiantes, y las ciudadanas. Las notas más altas se la otorgaron las personas de 60 años o más; los que tiene estudios de nivel básico; los que ganan menos de dos salarios mínimos; los trabajadores por cuenta propia y los ciudadanos.

En la misma encuesta (diseñada y aplicada para este ensayo) se mencionan algunos temas de la agenda migratoria que deberían ser objeto de ocupación del próximo gobernador de Puebla: 77 por ciento de los ciudadanos se pronunció por una solución bilateral del tema migratorio; 79 por ciento manifestó su deseo de libre tránsito entre México y EEUU; 41 por ciento dijo que se iría a trabajar a EEUU y 21 por ciento cruzaría sin documentos el río Bravo.

El Instituto Nacional de Mexicanos en el Exterior registra mil 788 organizaciones de mexicanos en EEUU, de las cuales 46 corresponden a Puebla. La mayoría de los clubes poblanos se crearon en el último quinquenio y, por lo general, refrendan su origen étnico y sus compromisos con sus comunidades de origen: se definen como mexicanos, no como chicanos, méxico-americanos, estadounidenses, latinos o multiétnicos; sus áreas de interés responden al desarrollo social de sus comunidades más que a su integración a la sociedad estadounidense y los objetivos explícitos de los clubes poblanos corresponden a proyectos económicos, sociales y culturales de sus comunidades de origen más que a las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes poblanos. Del total de 46 organizaciones de poblanos registradas, 20 atendieron la petición de valoración de la gestión migratoria de Marín Torres; 13 de ellas no respondieron la llamada ni al correo electrónico enviado; 7 manifestaron que el teléfono estaba equivocado y en 6 organizaciones el teléfono estaba fuera de servicio. De las dos decenas de organizaciones con la que establecimos contacto, 14 negaron haber recibido algún tipo de ayuda o asesoría y seis manifestaron haber sido

ayudados. Transcribimos algunas respuestas a la pregunta ¿qué tanta ayuda (o ausencia de) recibieron ustedes del gobierno de Puebla en el último sexenio? *

“No se ayuda en nada, sólo nos hablaban para acompañar a Marín en sus giras de trabajo en EEUU, pero nunca se hizo nada benéfico para el Club; se propuso un proyecto de crianza de engorda de borregos y vacas, pero no se dio respuesta, no se concretó.

“No obtuve ayuda; es muy difícil trabajar con el gobierno. Desafortunadamente para mí y mi comunidad hay un muro burocrático enorme y las personas que buscamos trabajar por un futuro mejor no podemos por esa burocracia.

“¿Ayuda? ¿Cuál ayuda? ¿El 3 por 1 Migrantes por mencionar uno? y en el cual yo me interesé en un principio: un fraude más por escrito y a la vista pública, le debería de dar pena al secretario de SEDESOL al proponer que uno como ciudadano financie un proyecto de agua potable o la construcción de escuelas. Estamos en pleno siglo XXI, esos servicios son básicos para la vida diaria y en México se pagan más impuestos que aquí en América, hasta por tener una cuenta bancaria y depositar dinero te cobran impuestos, mendigos rateros, ¿por qué no les alcanza todo lo que roban para hacer obras públicas?

“No se ha recibido la ayuda necesaria para operar correctamente, ya que se opera en casa propia, no se cuenta con oficinas para la atención, y además los trámites para acta de nacimiento, de defunción, certificados entre otros, tarda mucho en ser obtenidos por la gente que los pide, a veces tarda hasta más de 6 meses y eso dificulta la continuidad de las peticiones.

“No hubo ninguna ayuda, los proyectos que se tenían como el de la siembra de nopal y comercialización del mismo no se concretó por falta de apoyo y administración, además de que el Club no recibe ninguna ayuda económica del gobierno del estado; opera mediante recursos propios.

“No se recibió ningún apoyo del gobierno del estado, solo fueron palabras, al principio había comunicación con delegados de la Casa Puebla, luego se perdió; había ocasiones que nos invitaban a fiestas o a eventos. No se dio continuidad al programa 3x1 migrantes. Además el proyecto que se pretendía elaborar no se concretó, que fue la crianza de engorda de ganado vacuno y su comercialización.

* 17 entrevistas telefónicas de larga distancia y tres entrevistas escritas realizadas a dirigentes de organizaciones de inmigrantes poblanos radicados en Estados Unidos, días 13-15 de enero de 2011.

“Si se recibió ayuda del Estado de Puebla, se realizaron dos proyectos, el de la rehabilitación de los parques en la localidad de Atzitzintla y de la ampliación del atrio de la Iglesia.

“Sí se ha apoyado a la Organización y a la gente, dado que (el gobierno de Puebla) aportó el sueldo de las personas que laboran en ésta y la renta de las oficinas; ha sido una ayuda suficiente para las necesidades de la gente. Además, durante su sexenio (de Mario Marín) no se cobró ningún trámite de documentación.

“Si se recibió ayuda por parte del gobernador en algunos proyectos referidos al Programa de inversión de los migrantes en su comunidad, como fue el proyecto de remodelación de la Iglesia de Coatzingo y otro proyecto que no se pudo concretar que fue el de los invernaderos. Además, se ayudó a la gente con documentación de actas de nacimiento, repatriación de los migrantes muertos, licencias de manejo, constancias, etc. No se cobra ningún trámite y la renta de las oficinas es cubierta por el gobierno del estado de Puebla.”

Los testimonios mencionados reflejan las opiniones encontradas acerca de la gestión administrativa de Mario Marín, pero no dejan duda acerca de la orientación general del balance: siete valoraciones negativas por tres positivas. Hay consenso entre los inmigrantes poblanos radicados en EEUU de que los distintos niveles de gobierno deben hacer más por las comunidades de alta intensidad migratoria y por México, sobre todo, ser eficientes y probos, justos e incluyentes y aplicar políticas que beneficien a la mayoría de la población.

4.7 Las expectativas del nuevo gobierno

Al concluir una gestión pública, se refrenda la opinión de que pudo haber tenido mejores resultados y una ética diferente a la observada en los políticos reemplazados. Al iniciar otra administración, renacen otra vez las ilusiones de la posibilidad de lograr un desarrollo incluyente, democrático, participativo, sustentable, con equidad género; donde el hambre, la inseguridad, la corrupción y la impunidad no tengan cabida y el derecho a no emigrar sea una realidad. Hay grandes expectativas en el gobierno de Puebla que encabeza Rafael Moreno Valle, como en otro tiempo lo hubo en el de Mario Marín o en el de Vicente Fox. Entre el 15 y el 18 de diciembre de 2010 aplicamos una encuesta telefónica a 440 ciudadanos radicados en el municipio de Puebla y con esa

fuentes, tres de cada cinco ciudadanos predicen una buena gestión; creen que la administración de Rafael Moreno será mejor que la de Mario Marín, que el gobernador entrante cumplirá sus promesas y confían en él; en respuesta espontánea, 30 por ciento de los ciudadanos asocia el nombre de Rafael Moreno con atributos positivos y 8 por ciento con atributos negativos.

En esa misma encuesta, a la pregunta ¿Qué espera usted del gobierno de Rafael Moreno Valle?, 35 por ciento respondió que sea tolerante e incluyente; 22 por ciento dijo que cumpla sus promesas, 19 por ciento vaticinó que espera lo peor y nueve por ciento espera que no robe. Otra de las preguntas fue sobre acciones prioritarias de gobierno, “De todos los problemas del estado, ¿en cuál debería concentrarse Rafael Moreno?”, 35 por ciento manifestó que debe atender la generación de empleos y un ampliado poder de compra de los salarios; 31 por ciento manifestó que debe dedicarse a mejorar la seguridad pública y 18 por ciento le refrendó que debe ser incluyente y tolerante. Otra formulación alterna sobre las necesidades más sentidas de la ciudadanía es la pregunta “Si pudiera hablar con el gobernador electo Rafael Moreno Valle, ¿qué le diría?”, las respuestas principales fueron: ser tolerante e incluyente (26 por ciento), promover la creación de empleos y de mejores retribuciones salariales (23 por ciento), cumplir sus promesas de campaña (20 por ciento) y combatir la inseguridad (13 por ciento).

Ubicados en la cuesta de enero del 2011 y alejados de las cálidas festividades decembrinas, aplicamos otra encuesta telefónica a 411 ciudadanos del municipio de Puebla y replicamos tres de las preguntas del mes anterior. A la pregunta “Si pudiera hablar con el gobernador electo Rafael Moreno Valle, ¿qué le diría?”, 34 por ciento de los ciudadanos dijo generar empleos y mejorar prestaciones salariales; 23 por ciento mencionó la inclusión y la tolerancia, 16 por ciento mencionó que cumpliera sus promesas y 13 por ciento enfatizó que debería combatir la inseguridad. La otra pregunta fue “de todos los problemas del estado, ¿en cuál debería concentrarse Rafael Moreno?” y las respuestas fueron similares a la observada 30 días antes: 49 por ciento mencionó que debería concentrarse en promover la creación de empleos y mejorar los

salarios; 20 por ciento enfatizó el mejoramiento del sistema de seguridad pública y 16 por ciento le recomienda ser tolerante e incluyente. A la pregunta ¿qué espera usted del gobierno de Rafael Moreno Valle?, 34 por ciento de los ciudadanos del municipio de Puebla espera que sea tolerante e incluyente, 22 por ciento que genere empleos y mejore salarios, 21 por ciento que cumpla sus promesas y 11 por ciento quiere que no robe.

Para los ciudadanos el municipio de Puebla hay claridad en las exigencias a la administración gubernamental entrante: generar empleos y mejorar el poder adquisitivo de los sueldos y salarios; debe respetar la pluralidad en el más amplio sentido de la palabra (ideológica, política, étnica, cultural y social), saber escuchar y gobernar para mejorar la calidad de vida de la mayoría; cumplir sus promesas de campaña y combatir la inseguridad.

La agenda migratoria del nuevo gobierno fue definida en la encuesta aplicada los días 4-9 de diciembre de 2010, en ese ejercicio. Mil 200 ciudadanos radicados en el municipio de Puebla respondieron directamente lo que deseaban que hiciera Rafael Moreno Valle por los inmigrantes poblanos radicados en EEUU. A la pregunta “Sí usted pudiera hablar con el gobernador electo Rafael Moreno Valle, ¿qué le pediría que hiciera por los paisanos que viven en EEUU?”, 34 por ciento respondió que los ayudara (monetariamente, en especie o en servicios); 32 por ciento mencionó asesoría legal (en materia laboral, migratoria, civil, penal, humana, alimentaría, aduanal y mercantil) y gestoría (emisión y gestión de actas de registro civil, licencias de manejo, pasaportes, acreditación de identidad, certificado de estudios), 14 por ciento le recordó que debe promover la generación de empleos en Puebla y 8 por ciento dijo que hubiera de parte de Moreno Valle un mejor trato y un mayor interés para los poblanos radicados en EEUU. Otra pregunta fue sobre los familiares de los emigrados: ¿qué le pediría a Rafael Moreno que hiciera por los familiares radicados en Puebla? Sin dudarlo, 50 por ciento de los ciudadanos del municipio de Puebla mencionó ayudas diversas (dinero, especie y servicios); 22 por ciento dijo que generara empleos; 10 por ciento prefirió la gestión de documentos y la asesoría y 9 por ciento no espera nada.

Los inmigrantes poblanos radicados en EEUU exigen liderazgos, no más engaños; erradicar la corrupción y la impunidad; servir y no servirse del cargo; mejores servicios consulares; asesorías legales, diversas gestiones administrativas y más apoyo del erario, tanto para ellos como para sus comunidades de origen. Dicho en sus propias palabras, le solicitan al gobernador electo Rafael Moreno Valle:

“Se espera que sea alguien que se preocupa por las necesidades de los migrantes y que concrete los proyectos, que estimule la recolección de fondos y que sepa gestionar bien y lleve a cabo el programa 3x1 migrantes y que conozca y sepa con quien dirigirse, sea líder. Realmente yo espero que algún día nuestro país lo gobiernen verdaderos mexicanos, para mí los verdaderos mexicanos son los que no se olvidan del juramento a la bandera de México, legado de nuestros héroes, símbolo de la unidad de nuestros padres y de nuestros hermanos.

“Lo que yo espero es que cualquier partido que gobierne en Puebla y en resto de nuestro país se ponga a trabajar para un mejor futuro de nuestro país; que borre la corrupción que tanta fama tiene nuestro país en el mundo.

“Más apoyo a las comunidades rurales, que coopere con los migrantes para poder realizar sus proyectos dirigidos a nuestras comunidades.

“Espera que haya ayuda y que hagan caso de las peticiones que realiza la organización, porque se ha manifestado la necesidad de ayuda y el gobierno del estado de Puebla no ha respondido.

“Espera mayor acercamiento de parte de la autoridades poblanas y en general de México con la comunidad migrante.

“Más atención y ayuda a la población en general, y que preste ayuda en materia de vivienda y genere empleos; de ayuda alimentaria e incentive la agricultura. Además, que de apoyo para solucionar el problema del agua en la comunidad de Tamalcayuca y que no suba (el precio) de la canasta básica.

“A Mario Marín lo conocí en persona cuando él andaba manipulando gente para ir a hacerle bulla al gobierno de (Gabriel) Hinojosa en el zócalo (entre 10-15 años atrás), años después supe que fue elegido como gobernador del estado y me dije: por eso el país no progresa, ¿cómo es posible que este pobre individuo que apenas sabe cómo se llama sea el gobernador del Estado? México necesita verdaderos líderes, enfocados a servir a los demás y no enfocados a chingar a los demás. Todos ellos dueños de compañías constructoras de carreteras, servicios públicos, etc. y que se contratan y pagan ellos mismos lo que quieren. Ellos mismos se firman contratos millonarios y no hay manera de impedirselos.

“El gobierno en todos los niveles no ha hecho los esfuerzos necesarios para que la gente no tenga que emigrar, por lo que no creo que puedan hacer gran cosa.

“Un eficiente servicio de gestión para ayudar a los inmigrantes poblanos.

“Cualquier Gobernante de Puebla debe trabajar para Puebla y no despojarla de nada: debe vigilar la seguridad de sus habitantes y proveerles los servicios necesarios así como de generar empleos suficientes para no tener que migrar.

“Que el gobernador se preocupe más por las comunidades rurales y por la gente pobre. Además de dar seguimiento a todo los proyectos que la gente hace para el desarrollo de sus comunidades.

“En general ninguna autoridad se ha tomado la molestia de velar por la seguridad de los migrantes; tal vez algunos cuantos saben de la existencia de organizaciones que prestan ayuda, pero la mayoría de éstas trabajan mediante donaciones y recursos propios.

“El Consulado Mexicano no atiende correctamente las necesidades de la población migrante y dan muy mal trato a la misma.

“El Consulado Mexicano es muy rígido en sus servicios, luego de la espalda a los migrantes, es difícil la burocracia del consulado, no atienden bien las necesidades de la gente”.

4.8 Las tareas pendientes en el diseño de políticas públicas

El movimiento de mexicanos en otro territorio ha provocado algunas reflexiones sobre la influencia de la desterritorialización en el caso de los mixtecos, como la pérdida de la hegemonía del gobierno mexicano y la reducción de su influencia. Esto no es nada nuevo, porque se hace evidente en el caso de los representantes mexicano-americanos, ellos no son un aliado incondicional para el gobierno mexicano. Estos representantes establecen una jerarquía en sus afinidades, insertos en la trama del sistema político norteamericano (González, 1997). Cuando asumen posiciones en torno a su país de origen es para concitar el apoyo de sus votantes.

Toda reflexión sobre la construcción de la ciudadanía en México no puede dejar de lado los mecanismos de control que han maniatado su ejercicio. Soltar las campanas al vuelo en los estudios transnacionales con el fin de visibilizar a actores

sociales específicos -los cuales, mediante procesos políticos complejos de movilización, agenda y negociación, se han empoderado- puede llevar a generalizaciones y apresuradas conclusiones en otros estudios de caso. En particular las poblaciones rurales de los estados de Puebla y Oaxaca se han visto inmersas en mayor o menor medida en lazos clientelares.

Los sistemas clientelares subsisten aun bajo condiciones de competencia electoral. La distinción entre ambos modelos pierde eficacia al sobreponerse las conexiones verticales a los sistemas normativos. Esto abre la discusión sobre la reformulación de la ciudadanía en contextos transnacionales. En los Estados Unidos se han perdido al menos en los espacios urbanos estas prácticas. Mientras que en México siguen cumpliendo un papel relevante los líderes de las facciones en la construcción de alianzas con los grupos en el poder a cambio de la fidelidad absoluta, o en algunos casos la recomposición del escenario político. Las redes clientelares o grupos siguen cumpliendo un papel sustancial en la competencia por el poder.

Los representantes de las facciones se convierten en los intermediarios o como se les conoce en inglés *brokers*, y actúan como bisagra entre el poder político, económico y los clientes. Su papel de intermediarios permite la expansión de las estructuras gubernamentales e incluso el mercado. La inserción en programas de instituciones gubernamentales como la Secretaría de Desarrollo Social, Fidepal, el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de la Reforma Agraria y un largo etcétera ha sido en buena parte gracias a los conocimientos de los laberintos burocráticos por parte de los *brokers*, los cuales en un primer momento se han visto beneficiados por los diversos programas sociales, socializando la información posteriormente entre sus cuadros afines.

El impacto de estas estructuras de dominación permite construir una ciudadanía de favor, con su correspondiente séquito de privilegiados. La pobreza conlleva a reproducir condiciones de vulnerabilidad social, espacio privilegiado para la implementación del sistema clientelar. La alternancia de partidos en el poder no ha sido

suficiente para desmontar el sistema clientelar en México. La derrota del PRI en el reciente proceso electoral para reemplazar gobernador, presidentes municipales y diputados en Puebla abre una interrogante respecto a cuánta voluntad política tendrá el gobierno entrante en dejar atrás las prácticas clientelares y corporativas en el estado, y sentar las bases hacia la transición democrática y construcción de una ciudadanía plena.

Son incontables los ejemplos de la forma discrecional con la cual se distribuyen las partidas ordinarias y extraordinarias por parte de las autoridades municipales y estatales con el fin de garantizar la fidelidad de las comunidades en el estado de Puebla, y la Mixteca no podía ser la excepción a la regla.

4.9 Conclusión

Casi siete millones de inmigrantes mexicanos tienen una residencia indocumentada en EEUU, por lo que regularizar su estatus es una necesidad apremiante. No compete a las autoridades de México la legalización de esos indocumentados, pero sí un rol más enérgico y activo de sus tres niveles de gobierno. Rafael Moreno Valle puede proponer iniciativas ante sus pares en la Conferencia Nacional de Gobernadores; directamente con el ejecutivo federal o a través de la fracción parlamentaria de su partido.

Los inmigrantes mexicanos documentados (visa H2A) empleados en las actividades primarias son una quinta parte del total de connacionales ocupados en ese sector; no se corresponde el número de visas otorgado a México con los requerimientos de fuerza de trabajo de inmigrantes mexicanos de la economía estadounidense. No sólo se requiere incrementar las visas de trabajo, sino garantizar la libre movilidad del trabajador y su libertad a elegir empleador (visas portables).

El derecho a residencia debe ser una opción para los inmigrantes que viven y/o laboran en EEUU; no pueden conculcarse esos derechos por razones étnicas, de

sangre o de raza. La presunción de delito sustentada en la fisonomía del sujeto agrede las libertades de tránsito y violenta el Estado de Derecho. Es inadmisibles una acción pasiva del ejecutivo federal cuando los connacionales son privados de las garantías constitucionales que norman la vida del país en el que radican. Nuevamente el gobernante poblano puede cabildar con sus pares y tener un mayor involucramiento con los inmigrantes poblanos para apoyar sus causas.

Reforzar los lazos de identidad de los inmigrantes poblanos a través de una permanente campaña cultural que involucre a diversas instituciones educativas y culturales de la identidad es otra línea en la que puede haber logros importantes en el corto plazo.

Las asesorías legales a los inmigrantes son cada vez más apremiantes: un mayor número de connacionales está involucrado en litigios laborales, migratorios o civiles que requieren de una asesoría especializada. Los consulados de México en EEUU son incapaces e insolventes para atender los requerimientos de casi 32 millones de personas de origen mexicano, por lo que es necesario el auxilio de los gobiernos estatales, quienes a través de las Casas de gobierno proporcionen este tipo de asesorías.

Hay otros temas de la agenda que son de responsabilidad directa del gobernador de Puebla y que se engloban en el derecho a no migrar: garantizar el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al ingreso y a una alimentación sana para toda la población; generar empleos; aumentar el poder adquisitivo de los salarios; mejorar los servicios de salud y de educación; abatir la desnutrición y subalimentación; disminuir la pobreza; apoyar a los grupos vulnerables; administrar los recursos con probidad y eficiencia y gobernar con tolerancia e inclusión. Esas son acciones que en su mayor parte competen al ejecutivo estatal y de sus logros dependerá el abatimiento de la emigración internacional y nacional.

Cuadro 4. 1
Encuestas telefónicas aplicadas a ciudadanos radicados en el municipio de Puebla.

		Año de aplicación						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	14-16 enero 2011
	Tamaño de la muestra	2,147	2,080	2,598	2,434	813	1,252	411
Pregunta textual	Margen de error +/- %	2.1	2.1	1.9	2.0	3.4	2.8	4.8
¿En términos de buena o mala, qué opinión tiene de la gestión de Mario Marín?	Saldo (positiva-negativa) %	41.3	-3.2	-3.7	-3.2	-2.4	-27.8	-30
	Tamaño de la muestra	2,199	4,375	1,224	2,427	810	1,247	411
	Margen de error +/- %	2.1	1.5	2.8	2.0	3.4	2.8	4.8
En una escala del uno al diez, como en la escuela, ¿qué calificación le da al gobierno de Mario Marín?	Promedio	7.6	6.1	6.2	6.3	6.5	6.5	5.3
	Tamaño de la muestra		2,085	824	1,216	1,218	1,305	411
	Margen de error +/- %		2.1	3.4	2.8	2.8	2.7	4.8
¿Aprueba o desaprueba el desempeño del gobernador Mario Marín?	Saldo (positiva-negativa) %		3.7	8.3	10.3	-3.9	8.3	-27.7

Fuente: Elaboración propia con base en *Jornada de Oriente*. Base de datos de encuestas telefónicas. Puebla, años 2005-2011.

Bibliografía

- BBVA Research (2011), "México. Observatorio Económico", *Análisis Económico*, México, enero, no. 4. Versión electrónica en:
http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/MigracionMexico_110104_19_tcm346-240756.pdf?ts=2412011
- Cordera Campos, Rolando (2010), "La economía mexicana y sus desencantos", *Metapolítica*, México, junio, volumen 14, no. 69, páginas 28-32.
- De la Garza, Enrique (2006), "Notas acerca de la construcción social del mercado de trabajo: crítica de los enfoques económico y sociodemográfico", en Parámo, Teresa (coord.), *Nuevas Realidades y dilemas teóricos en la Sociología del Trabajo*, México, UAM, Plaza y Valdés. Versión electrónica:
<http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/capituloslibros/notasacercadelaconstruccion.pdf>
- González, Carlos (1997), "Las Batallas por la Identidad: las relaciones de México con su diáspora" en *Fronteras Fragmentadas Género, Familia e Identidades en la Migración Mexicana al Norte*. Zamora, Michoacán: Colegio de Michoacán.
- Huerta González, Arturo (2010), "La Crisis en EUA y México. La dificultad de su salida", México, octubre 2010, páginas 163-252.
- López, Villar Darío, (2005). *Migración de mexicanos desde hacia Estados Unidos de América: estadística, problemáticas y retos*, Puebla: Universidad de las Américas.
- Mohapatra, Sanket *et al.* (2010), "Outlook for Remittance Flows 2011-12", *Migration and Development Brief*, no. 13, pages 1-14. Versión electrónica en:
<http://www.remesasydesarrollo.org>
- Perrotini Hernández, Ignacio, (2010), "Un drama mexicano: estancamiento estabilizador", *Metapolítica*, México, volumen 14, no. 69, junio, páginas 33-36.
- Valenzuela F, José C, (2010), "Economía mexicana. Estancamientos y crisis", *Metapolítica*. México, volumen 14, no. 69, junio, páginas 46-53.

Documentos

Honorable Congreso del Estado. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2008. Ley publicada en la Segunda Sección del *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, lunes 17 de diciembre de 2007. Orden Jurídico Poblano: Versión electrónica en: http://www.ojp.pue.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_egresos_del_estado_de_puebla_para_el_ejercicio_fiscal_2008.pdf

Honorable Congreso del Estado. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2011. Sección Segunda del Periódico Oficial Del Estado De Puebla, lunes 20 de Diciembre De 2010.
http://www.ofspuebla.gob.mx/archives/ptrans/Ley_Egresos2011.pdf

Ley de Egresos del Estado de Puebla

Quincuagésimo Sexto Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano De Puebla. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2006. Orden Jurídico Poblano. Versión electrónica en:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/portal/docs/marcolegal/leyegresos2006.pdf>

Quincuagésimo Sexto Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano De Puebla. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2007. Orden Jurídico Poblano. Versión electrónica en:
http://www.ojp.pue.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_egresos_del_estado_de_puebla_para_el_ejercicio_fiscal_2007.pdf

Quincuagésimo Séptimo Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano De Puebla. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2009. En la Séptima Sección Periódico Oficial del Estado de Puebla, miércoles 17 de diciembre de 2008. Versión electrónica en:
http://www.congresopuebla.gob.mx/old_site/web/prensa/tmp/egr09.pdf

Quincuagésimo Séptimo Congreso Constitucional Del Estado Libre Y Soberano De Puebla. Ley De Egresos Del Estado De Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2010. Sección Cuarta Del Periódico Oficial del Estado De Puebla, El Lunes 14 De Diciembre De 2009. Versión electrónica en:

http://www.ojp.pue.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_egresos_del_estado_de_puebla_para_el_ejercicio_fiscal_2010.pdf

Informes de Gobierno del Estado de Puebla

Segundo Informe de Gobierno del Estado de Puebla (2006). Eje cuatro. Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:

http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=20:segundo-informe-2006&Itemid=76

Tercer Informe de Gobierno del Estado de Puebla (2007). Eje cuatro. Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:

http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=19:tercer-informe-2007&Itemid=76

Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Puebla (2008). Eje cuatro. Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:

http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=18:cuarto-informe-de-gobierno&Itemid=76

Quinto Informe de Gobierno del Estado de Puebla (2009). Eje cuatro. Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:

http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=92:quinto-informe-de-gobierno-2009&Itemid=76

Sexto Informe de Gobierno del Estado de Puebla (2010). Eje cuatro. Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:

http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=118:2010&Itemid=76

Planes de Desarrollo

Marín Torres, Mario (2005), Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla, 2000-2011. Eje 4 Política Social y combate a la pobreza. Punto de referencia 4.8 Migrantes, Cercanía, Justicia y Equidad. Versión electrónica en:
http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1997&Itemid=89

Calderón Hinojosa, Felipe (2006), Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Punto 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. Apartado 5.9 Mexicanos en el Exterior y Migración. Versión electrónica en:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/mexicanos-en-el-exterior-y-migracion.html>

Indicadores Económicos

Banco de México. Portal Especializado del Tipo de Cambio. Estadísticas de Tipo de Cambio. Tipo de cambios diarios años Primer semestre de 1996 al tercer semestre de 2010. Versión electrónica en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/estadisticas/mercado-cambiario/tipos-cambio.html>

Banco de México. Balanza de pagos. Ingresos por remesas. Primer semestre de 1996 al tercer semestre de 2010. Versión electrónica en:
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE80§or=1&locale=es>

Banco de México. Balanza de pagos. Ingresos por remesas familiares, distribución por entidad federativa. Primer semestre de 2003 al tercer semestre de 2010. Versión electrónica en:
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE100§or=1&locale=es> US. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States (2011), “Labor Force, Employment, and Earnings”. Versión electrónica en:
http://www.census.gov/compendia/statab/cats/labor_force_employment_earnings.html

- INEGI. ENOE. Población Ocupada, subocupada y desocupada. Años 2000-2010. Versión electrónica en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR100090011000560070#ARBOL>
- INEGI. Precios e Inflación. Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación acumulada Anual años 2003-2009. Versión electrónica en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVA05050000100020#ARBOL>
- INEGI. Precios e Inflación. Índice Nacional de Precios al Consumidor por áreas metropolitanas y principales ciudades. Años 2003-2009. Versión electrónica en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR600070002000300080#ARBOL>
- INEGI. Sistemas de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto a precios de 2003 Nacional y del Estado de Puebla. Versión electrónica en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR1500700070010000700070#ARBOL>
- INEGI. Sistemas de Cuentas Nacionales de México. Formación bruta de capital fijo a precios de 2003, Total, Privada y Pública. Años 2003-2009. Versión Electrónica en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR15009001500070009000200110#ARBOL>
- INEGI. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Salarios mínimos por áreas geográficas años 2002-2011. Versión electrónica en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=eemp20&s=est&c=4199>
- INEGI. Censo de Población y Vivienda 1990. Población total nacional y del estado de Puebla. Versión electrónica en: http://inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv1990/PT.asp?s=est&c=11894&proy=cpv90_pt
- INEGI. Conteo de Población y Vivienda 1995. Población total nacional y del estado de Puebla. Versión electrónica en: <http://inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16647&c=11881&s=est#>
- INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000. Población total nacional y del estado de Puebla. Versión electrónica en: <http://inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=14048&c=10252&s=est#>
- INEGI. Conteo de Población y Vivienda 2005. Población total nacional y del estado de Puebla. Versión electrónica en: <http://inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est>

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Población total nacional y del estado de Puebla. Versión electrónica en:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/preliminares2010.aspx>

5. Soberanía y dependencia alimentaria: el maíz y otros productos básicos

José Luis Jaramillo Villanueva¹⁶

José Sergio Escobedo Garrido¹⁷

Sonia Emilia Silva Gómez¹⁸

Resumen

El estado de Puebla ha visto reflejadas las políticas públicas internacionales y nacionales en materia de producción de maíz y otros granos básicos, a través de planes y programas de secretarías de estado y organismos internacionales, con la particularidad de aplicación a la agricultura campesina, que impera en la entidad. A través de esos programas el campo poblano ha transitado de la soberanía, la autosuficiencia y la seguridad alimentarias, a la dependencia alimentaria y a la desnutrición. Aquí se comentan planes y programas de siete décadas, su tendencia y algunos resultados. Asimismo se registran elementos clave que deben integrarse en un programa para el campo poblano que, implementados simultáneamente, puedan tener éxito a nivel local, para rescatar paulatinamente, la autosuficiencia y seguridad alimentarias. La soberanía alimentaria, al depender no solo de condiciones regionales y nacionales, está lejana: sólo reestructurando los marcos normativos, sofocando la corrupción, desalentando el consumo de productos que no eran de nuestra dieta, e inyectando voluntad a la población para que participe de manera efectiva en los procesos y en la toma de decisiones, podremos llegar a encontrarla. El conjunto de programas y planes sexenales no hace una política pública, ésta debe ser legitimada y legalizada, para que no sea sólo un enfoque de un periodo de gobierno.

5.1 El contexto global y local del maíz y otros básicos

A lo largo de su historia, México se ha caracterizado por presentar niveles de pobreza y desigualdad persistentes. En 1950, 88.4 % de la población de México se encontraba bajo el umbral de pobreza de patrimonio, es decir, no contaba con ingresos

¹⁶ Profesor Investigador, en el Colegio de Postgraduados. jaramillo@colpos.mx

¹⁷ Profesor Investigador, en el Colegio de Postgraduados. seresco@yahoo.com

¹⁸ Profesora Investigadora, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
sonia.silva@icbuap.buap.mx

suficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito. En 2002, 51.7% de su población permanecía bajo esta clasificación, y en 2008 este porcentaje ascendió a 47.4%, lo que equivale en números absolutos a 53.3 millones de mexicanos en pobreza de patrimonio en 2002 y a 50.6 millones de pobres en 2008 (con datos de la ENIGH, 2008). Asimismo, en 2008, 19.5 millones eran pobres alimentarios, es decir, quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. De los pobres alimentarios, 7.2 millones habitaban en zonas urbanas (localidades de 15,000 o más habitantes), mientras que 12.2 millones residían en el área rural. Entre 2006 y 2008 aumentó la incidencia de la pobreza de patrimonio y alimentaria, al pasar de 42.6% a 47.4% para la primera, y de 13.8% a 18.2% para la segunda (Coneval, 2010). Ante este fenómeno, el gobierno mexicano ha instrumentado un conjunto de programas que buscan hacer frente a las principales causas que se encuentran detrás de estos niveles excesivos de pobreza y desigualdad.

5.2 Políticas de alimentación y nutrición en México

La alimentación es el medio que permite el desarrollo humano y social del sujeto, cuando la ingesta es insuficiente o excesiva para sus requerimientos se afirma que existe malnutrición (Giordano, 2005). Es un indicador de la capacidad de la sociedad para satisfacer todos los requerimientos nutricios que aseguren un desarrollo físico y mental de su población.

Una buena, sana y educada nutrición se vuelve fundamental para conseguir el crecimiento y óptimo desarrollo intelectual en los niños y adolescentes, así como para lograr una actividad física vigorosa y un aprovechamiento óptimo de sus capacidades cognitivas (Martínez, 2003).

El hecho de disponer de alimento suficiente es una parte fundamental para asegurar el desarrollo pleno de las capacidades de la población. Otra parte importante

es la disponibilidad de ingresos suficientes para asegurar el acceso a esos alimentos. Ambos, producción de alimentos e ingresos, garantizan la disponibilidad y la accesibilidad a ellos para la población y la posibilidad de un desarrollo humano pleno.

En el contexto internacional, se afirma que la seguridad alimentaria es uno de los Derechos Humanos Fundamentales. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas estableció la seguridad alimentaria como una de sus metas principales. La Cumbre Mundial de la Alimentación (ONU-CMA, 1996) fijó la meta de reducir, para el año 2015, a la mitad el número de personas que en el mundo permanezcan en estado de inseguridad alimentaria.

En el acceso y disponibilidad de alimentos en México, se pueden identificar diferentes esfuerzos públicos para lograr que la población cuente con los alimentos necesarios, pertinentes y suficientes para su desarrollo.

Los programas y políticas alimentarias y de nutrición en México se han implementado, con un patrón que inicia con programas asistenciales, instrumentados tanto en los procesos de producción, como aquellos relacionados con el consumo de alimentos y la nutrición. A partir de la década de 1940, periodo de impulso a la industrialización, la política alimentaria se enfocó a satisfacer el consumo urbano, con alimentos baratos. En los sesenta se instrumentaron subsidios al consumo de productos del campo con el propósito de incrementar el ingreso rural, con precios de garantía, y se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como una forma de subsidiar el consumo. A finales de los setenta se crearon el Sistema Nacional para el apoyo al Comercio Ejidal y el Sistema de Desarrollo Integral de la familia (DIF), con propósitos similares de fomentar el consumo.

En esa década se decide por una política de autosuficiencia, instrumentando programas públicos como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977, con el objetivo de aprovechar adecuadamente el potencial productivo de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, de tal forma que asegurara una oferta más abundante de

bienes, fundamentalmente de alimentos; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) surgió en los inicios de los ochenta con el objetivo de lograr la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol e intervenir en la distribución de estos alimentos y subsidiar el consumo con el fin de proporcionar una dieta mínima a los sectores de más bajos ingresos del país (Gómez Tagle, 1981).

En 1983 se creó el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y la producción de alimentos. El objetivo fue aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables y cambiar las condiciones de alimentación y nutrición de la población. A partir de este momento se habló de soberanía alimentaria, pero se buscó solventar la necesidad de alimentos a partir de la importación de los mismos.

En 1987, como consecuencia de la devaluación del peso y los precios bajos del petróleo, se produjo un aumento generalizado en los precios de alimentos y otros bienes, ante lo cual el Estado convocó a un “pacto de solidaridad económica”. Con ello, los programas instrumentados fueron reestructurados; a principios de los noventa se inició el programa integral conocido como “Solidaridad”, el cual abarcó varios programas dirigidos a la salud, educación, distribución de alimentos y mejoras en los servicios públicos de las comunidades. Su objetivo fue elevar el nivel de salud y alimentación de la población rural, urbana e indígena con altos índices de marginación. Este es el antecedente del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que tuvo la intención de mejorar los niveles de salud y nutrición; el programa nacional Progresá fue diseñado para beneficiar a poblaciones marginales de bajos ingresos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas.

Los hogares de las localidades seleccionadas recibían un paquete de servicios en salud, nutrición y educación. El componente de alimentación, además, incluía una transferencia de recursos a familias seleccionadas para contribuir a mejorar la cantidad

y diversidad del consumo de alimentos, promoviendo así un mejor estado nutricional (Barquera *et al.*, 2001).

En lo que respecta al presupuesto de los programas alimentarios, a nivel nacional, el resultado fue que de 1997 a 2010 el programa Oportunidades contó con prácticamente 50% del presupuesto dirigido a la alimentación, incluyendo la asignación presupuestal para estos fines por parte del programa. El segundo lugar en términos presupuestales lo ocupó el DIF y en tercer sitio el Abasto Social de Leche.

La pobreza, tanto la alimentaria, de capacidades y la patrimonial, creció del 2006 al 2008, y de la misma manera han ido creciendo los beneficiarios de los programas alimentarios, lo cual es una evidencia de que no se está resolviendo el problema de la alimentación. Lo anterior cuestiona la sostenibilidad de los programas de fomento a la alimentación por no estar solucionando el problema por el cual fueron creados. Así mismo, resalta la necesidad de un programa que vincule los aspectos alimentarios, con el apoyo al ingreso, la producción y la nutrición (Rangel-Faz, 2010).

De los programas enfocados a la alimentación y a la nutrición, y de los resultados de las evaluaciones de estos programas se desprende que no se han logrado los objetivos planteados, en términos de mejorar las condiciones de ingreso, alimentación y nutrición de los grupos pobres. Esto sugiere impulsar una reorientación en el diseño y operación de la política pública de bienestar en México.

“El derecho a la alimentación de todo ser humano es inalienable y se refiere a la capacidad de alimentarse uno mismo de forma digna y autónoma, más que el derecho a ser alimentado” (Programa Seguridad Alimentaria del estado de Puebla, 2011). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la población, del Gobierno y de instituciones de beneficencia, persisten condiciones de hambre y desnutrición en amplias zonas del mundo, en México, y en el estado de Puebla.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 “Agricultura para el Desarrollo” del Banco Mundial, señala que en los países en desarrollo tres de cada cuatro personas

pobres viven en zonas rurales; además indica que 2 100 millones de personas en todo el mundo subsisten con menos de dos dólares al día y 880 millones con menos de un dólar.

En 2010 este mismo informe enfatiza que la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible son una prioridad fundamental, debido a que una cuarta parte de la población de los países en desarrollo continúa viviendo con menos de US\$1.25 al día. Unos 1 000 millones de personas carecen de agua potable; 1 600 millones, de electricidad, y 3 000 millones, de servicios de saneamiento adecuados. La cuarta parte de todos los niños de países en desarrollo están malnutridos.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996 en Roma, se acordó la declaración sobre la seguridad alimentaria mundial, en la que se define que “la seguridad alimentaria se logra cuando todas las personas dispongan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (ONU-FAO, 1996). Se estableció un plan de acción con compromisos encaminados a garantizar las condiciones políticas, tecnológicas, sociales, ambientales y económico-financieras para alcanzar seguridad alimentaria sostenible a nivel global y nacional.

El enfoque de suficiencia alimentaria debe ser tomado como el eje de la política alimentaria que promueva una producción nacional, agrícola, forestal, pecuaria y pesquera que cubra la demanda de alimentos básicos y garantice su acceso a la población y mejore, de esa manera, su nivel nutricional.

Esto implica revalorar el papel del gobierno en el funcionamiento del mercado y de la economía. El gobierno visto no como un gobierno fallido o presionado, o en proceso de disolución, sino como un gobierno útil para la sociedad, para la gente. Que asegure un nivel de vida mínimo para la población, con sus políticas públicas; que no sea proveedor, sino promotor de actividades en aspectos de legislación, información y políticas de financiamiento.

Las restricciones que la población enfrenta en su acceso y disponibilidad de alimentación suficiente, a través del mecanismo del mercado de alimentos y la utilización industrial que en la actualidad tienen los productos alimenticios básicos, como el maíz para obtener etanol, son una expresión de la situación que registra la producción y la distribución de los alimentos; una disyuntiva entre su uso para alimento humano o para uso industrial, y entre el uso social y el individual de los alimentos.

La seguridad alimentaria va más allá de la producción, de la oferta y el suministro de alimentos. Se trata de un proceso social y económico determinado por la dinámica poblacional, la estructura de la producción y la distribución, las condiciones de pobreza, de ingresos suficientes, de creación de fuentes de trabajo y de las capacidades humanas; procesos que se registran en el nivel nacional y se reproducen en los niveles local y regional.

Se habla de suficiencia y de seguridad alimentaria, y se señala también la soberanía alimentaria. La seguridad enfatiza el hecho de disponer y tener acceso a alimentos. La suficiencia se interpreta como el hecho de lograr que la población tenga garantizado el acceso y disponibilidad de los alimentos que reclama su organismo, para desarrollar todas sus potencialidades y aptitudes. La soberanía alimentaria, recoge los principios de autodeterminación y autonomía de personas, comunidades, pueblos y países para definir políticas agrícolas y alimentarias.

La suficiencia alimentaria como oportunidad para mejorar la situación nutricional de la población, con alimentos producidos en suelo nacional, por productores rurales nacionales, se ha convertido en un reto. Ello señala no sólo la suficiencia, sino que hace eco también de la seguridad y de la soberanía alimentaria, que en estos momentos parecen lejanas. La situación que hoy impera refleja la dependencia alimentaria de nuestro país, que hace merma en la entidad poblana.

A lo largo de la historia humana la seguridad alimentaria se ha abordado desde la perspectiva histórica y multicausal, buscando explicación de la situación de insatisfacción y hambre de buena parte de la humanidad en pleno siglo XXI. Esfuerzos

y programas sobre seguridad alimentaria se están operando alrededor del mundo, con especial énfasis en el fomento de la oferta, estimulando la producción¹⁹. En contraparte, poco se señala de los esfuerzos que las familias realizan para acceder a ingresos que mejoren su acceso a esa producción de alimentos.

El logro de esa soberanía se conseguirá con acciones de políticas públicas incluyentes, que aborden dos aspectos fundamentales, a partir de la participación popular: el fomento a la producción de granos (maíz, frijol, trigo, sorgo y soya) y el estímulo a la demanda efectiva con el apoyo y fortalecimiento del poder adquisitivo de la población.

5.3 Importancia del maíz, frijol y otros granos

La importancia del maíz en México es innegable, por ser el alimento básico en la dieta de los mexicanos, junto con el frijol; lo tienen presente a toda hora del día, en el desayuno, comida y cena, además del peso que tiene en las importaciones de alimentos. Este grano, a través de la ingesta de tortilla contribuye con 59% del requerimiento diario de calorías (1362 Kcal.) y con 39% de la ingesta de proteínas, con un consumo per cápita calculado entre 160 y 180 kilogramos por año. Por ello, resulta fundamental asegurar la disponibilidad de este grano en la dieta de todos los mexicanos.

En la producción del grano en México y en Puebla destacan dos variedades, grano blanco y amarillo. La primera es para el consumo humano y se estima que es autosuficiente, mientras que la segunda, que se destina para el consumo animal y a la industria de almidones y cereales, registra déficit en su producción. (Cámara de Diputados, 2007)

¹⁹ El PESA-FAO México está presente en 14 entidades federativas, apoya a más de 110 mil familias en 620 municipios de alta y muy alta marginación a través del desarrollo de capacidades y de la implementación de pequeños proyectos productivos.

La producción de maíz blanco en México es la más importante. Se producen alrededor de 22 millones de toneladas en 8.5 millones de hectáreas, en tanto que la demanda asciende a 26 millones, lo que obliga a la importación de 5 millones de toneladas. Se calcula que entre 3.5 y 4 millones de productores están directamente relacionados con la producción de maíz blanco, que, considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, hasta 18 millones de personas dependen de la producción de maíz para ganarse la vida. (Nadal, 2004)

En el contexto internacional es importante revisar la evolución de los mercados de maíz y las repercusiones que su comportamiento tienen en el mercado interno de este grano, lo que tiene secuelas en la seguridad alimentaria familiar y nacional.

La política pública para el sector en el estado de Puebla debe considerar la influencia de las condiciones internacionales y las internas del sector, en especial las prevalecientes en el mercado exterior del maíz, en el comportamiento de sus precios y de su producción, que determinan su disponibilidad en los mercados internacionales e influyen en la cotización interna del grano, a través de las importaciones. Además, debe incorporar el hecho de que se trata de maíz amarillo y asignar mayor valor al maíz blanco, de producción interna.

También necesita considerar las condiciones acordadas en los tratados de libre comercio, para frenar importaciones tipo *dumping*, respetar los términos de importación de maíz, en especial el destinado a la cadena agroalimentaria humana; adecuar los calendarios de importación para evitar que se sobreponga a las cosechas nacionales. De esta manera, los precios del grano se regirían por la oferta y la demanda interna, tomando como referencia el precio internacional más el arancel; con ello, los productores mexicanos recibirían mejores precios que los del mercado internacional. (Cámara de Diputados, 2004)

En tanto, en el nivel de política interior, en el nivel estatal y local, la promoción de la producción, de la productividad y de un eficiente funcionamiento de la cadena agroalimentaria en sus procesos de distribución resultan fundamentales para dinamizar

el mercado interno de alimentos, y posibilitar la seguridad alimentaria y el crecimiento del sector primario.

La definición de un esquema de atención integral a la producción de maíz, en esos niveles, debe partir del reconocimiento de la existencia de productores de autoconsumo y de productores comerciales; y definir esquemas de atención diferenciales.

Para los productores comerciales, con grandes extensiones y volúmenes de producción, con sistemas de irrigación, conectados con los mercados del grano, se sugiere mejorar sus procesos de producción con la actualización de paquetes tecnológicos, que incorporen la dimensión micro regional y de sistemas agrícolas²⁰, generados con el criterio de uso racional de insumos, fertilizantes y pesticidas, y aplicación eficiente de agua en el riego.

También debe promover la inversión en infraestructura agro hidráulica, que reduzca el uso del riego rodado y permita incorporar fertilizantes y pesticidas a través de ese sistema, e igualmente promover la generación de tecnología con insumos orgánicos, con labranza mínima y buen manejo del suelo.

Todo ello, considerando que la rentabilidad es uno de los propósitos de este tipo de agricultores, con lo que los rendimientos y los costos de producción deben guardar una relación que genere beneficios.

La política dirigida a los productores pequeños, de autoconsumo, y el mejoramiento de la productividad deberán ser un propósito explícito, conjuntamente con la conservación y mejoramiento de las variedades autóctonas o criollas, generadas y mejoradas en esos agro-ecosistemas, por los propios campesinos en gran parte del Estado.

²⁰ Los sistemas agrícolas se definen como conjuntos de explotaciones agrícolas individuales con recursos básicos, pautas empresariales, medios familiares de sustento y limitaciones en general similares, a los cuales corresponderían estrategias de desarrollo e intervenciones parecidas. (FAO, 2001).

También deberá valorarse su productividad, tomando en consideración los recursos con que cuenta este tipo de productor y su contribución a la producción de alimentos. Con ello se sugiere identificar las cadenas locales de este grano, impulsando sistemas de mercado y comercialización, promoviendo proyectos participativos, para impulsar la generación de tecnología y lograr el mejoramiento de la tecnología tradicional.

En la situación de precios, aplicar los criterios de participación y equidad de las cadenas alimentarias y de valor, sugiere distribuir de manera equitativa el valor generado a lo largo de la transformación del maíz en alimento. De manera tal que esto garantice un buen precio para el consumidor y que ese precio pagado por el consumidor sea distribuido entre todos los agentes participantes, en especial que alcance al productor del grano. Con ello se garantiza un ingreso para el productor que estimule el mercado interno, y posibilite el crecimiento de la producción y del sector y de la oferta de alimentos nacional, a precios aceptables para el consumidor.

5.4 La productividad como eje de las políticas públicas

El concepto de productividad aparece con la Revolución Industrial (Zaid, 2008), para referirse a la fertilidad de la tierra y a la fecundidad de los autores. Los economistas lo usan a partir de 1899, pasa al mundo de los negocios con el Plan Marshall, y se difunde cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), promueve centros, programas y misiones de productividad. La productividad tiene que ver con la voluntad de producir más, lleva una alta carga de creatividad, y su puesta en marcha ha modelado de manera importante nuestro entorno.

En México, como en otros países latinoamericanos, se han instrumentado políticas relacionadas al consumo y al precio que deben pagar los consumidores, pero hay pocos instrumentos dirigidos a promover la producción y la productividad, y consecuentemente la oferta de alimentos, con una mirada de largo plazo.

Se pueden diferenciar tres tipos de acciones públicas, en materia agropecuaria, relacionadas con la productividad: la primera consiste en apoyo directo a la producción agropecuaria, cuyos sujetos son los pequeños agricultores familiares; su propósito es producir más y mejor, dentro de las diversas limitaciones que enfrentan, mejorar el acceso al mercado y aumentar, los ingresos monetarios de la unidad productiva.

En la actual década ha surgido un segundo tipo de programas que enfatizan un apoyo desde la demanda. Este tipo de programas consiste en arreglos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos, canalizados a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa.

Un tercer tipo de programa está representado por aquellos que impulsan actividades en las grandes ciudades, que son identificadas como agricultura urbana, que en el estado de Puebla no se operan.

El cuarto tipo de programa corresponde a la categoría de desarrollo rural, que apoyan la generación de ingresos no agrícolas en los hogares, ya sea a través de pequeños emprendimientos y/o de la inserción en el mercado laboral. Este conjunto de planes y programas, diseñados e instrumentados, no hacen una política pública: se necesita la traducción de las leyes en determinada temática, ya que las políticas públicas se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta o no por aplicar.

El gobierno mexicano en la década de los setenta anunció la soberanía alimentaria del país (Colín, 2010), y en tres décadas más se incrementó la producción de granos, y se consolidaron estrategias para alcanzar en algunas regiones mejor productividad. Pero a partir de la firma del TLCAN, acudimos a la deshabilitación de la capacidad productiva per cápita de los campesinos mexicanos, con el consecuente abandono de las actividades agropecuarias, empobrecimiento de las familias y la dependencia alimentaria. Los productores padecieron un proceso de transformación del papel social que habían alcanzado, al convertirse de poseedores de los medios de

producción con una posición de relativa autonomía e independencia, a constituir una masa dependiente de entidades externas privadas con fuerte presencia de empresas extranjeras.

Lo anterior permitió que se consolidara en México un modelo de país paradójico, con altas producciones agrícolas para la exportación pero transformado estructuralmente en país deficitario, al ser incapaz de brindar seguridad alimentaria a sus pobladores y convertirse en un gran importador de alimentos. Entre los factores que hicieron posible lo descrito están: primero, los cambios al marco jurídico sobre la tenencia de la tierra a principios de los noventa, que permitieron la privatización de terrenos productivos concedidos por el estado mexicano a los campesinos a través de los ejidos y otras formas de propiedad social, propiciando un proceso de acumulación de tierras y activos productivos, y rentismo parcelario; segundo, la apertura a la competencia comercial de productos alimenticios traídos de Estados Unidos y Canadá.

La dependencia alimentaria se agudizó porque se introdujeron al país grandes volúmenes de alimentos que se pueden producir localmente. El efecto de traer alimentos baratos resultó en una competencia desleal para el productor mexicano, el cual pierde los incentivos de participación en el sector al inhibirse la rentabilidad, que de este modo lo aleja del mercado interno.

El factor productividad fue clave en estos años, pero jugó en contra de los mexicanos para el caso de algunos cultivos tradicionales, en los que las posibilidades tecnológicas y las desventajas competitivas no permitieron a estos productores disputar el mercado, provocando su virtual desaparición del espectro agrícola en México, y dejándolos en la marginalidad para el caso de la entidad poblana.

5.5 El gasto público en México

Las políticas sociales y productivas de alivio a la pobreza y fomento productivo tienen como uno de sus componentes básicos el gasto y su distribución. Es claro que la

distribución del gasto en los diferentes tipos de bienes es un factor que puede contribuir al objetivo central de las políticas públicas. Una clasificación del gasto reportado en la literatura es la asignación del presupuesto en bienes públicos y privados, y dentro de cada uno, el gasto en desarrollo productivo y desarrollo social.

El gasto en bienes privados, además de su papel general en el alivio a la pobreza y apoyo al ingreso, puede servir para emergencias, para compensar perjuicios temporales por condiciones de mercado, para impulsar la capitalización, sobre todo cuando hay una deficiencia en los sistemas financieros rurales y dificultades de acceso al crédito. Los bienes públicos, en cambio, se orientan a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva, así como al desarrollo y la sostenibilidad del potencial productivo del campo, incluyendo la conservación de recursos naturales, investigación y sanidad, entre otros.

Los dos tipos de bienes, privados y públicos, están presentes en la estructura del gasto público de cualquier país, pero en el caso de México, la elevada proporción del gasto en bienes privados dentro del gasto público rural pone de manifiesto inequidades entre los subsectores y entre productores, comercializadores, transformadores y otros agentes económicos.

La baja productividad y rentabilidad de las diferentes actividades económicas en el medio rural, junto con la dificultad para encontrar opciones productivas viables, agudiza las demandas sociales y presiona por recursos que compensen el bajo ingreso y la escasa capacidad de inversión. Al mismo tiempo, la atención a esas urgencias dificulta destinar recursos hacia la atención de problemas estructurales, cuya solución demanda plazos relativamente mayores. Sin embargo, son esos problemas estructurales los que están en la base de la marginación rural, el reducido desarrollo de capacidades de trabajo, el deterioro de la base de recursos naturales, los elevados costos de transacción y la falta de una institucionalidad sólida y confiable en el campo mexicano. Es decir, son las principales causas de la baja productividad, el magro ingreso y la reducida capacidad de inversión. (Gómez 2010)

El gasto en bienes privados es una expresión de atención a demandas sociales, donde el conflicto se da en torno al grado de atención y al número de beneficiarios dentro del universo de demandantes, en una relación benefactor-beneficiario. En su peor expresión, se genera clientelismo, el cual tiende a multiplicarse y retroalimentarse entre las diversas instancias de la administración pública y las distintas fuerzas políticas.

En cambio, el gasto en bienes públicos tiene una lógica diferente, donde la relación gobierno-beneficiarios es impersonal e indirecta. Además, gran parte del gasto en bienes públicos requiere de un proceso participativo y del convencimiento de los beneficiarios sobre las ventajas de los programas. Incluso, muchas veces la relación con los agentes privados directamente involucrados se expresa en restricciones, exigencias o requerimientos de costos que limitan el beneficio inmediato, en aras de un mayor desarrollo futuro. Para esto es indispensable una política de desarrollo rural, más allá de los programas de gasto, que logre el consenso sobre las vías de solución a los problemas estructurales y muestre una clara senda de progreso, incorporando a los productores y las instituciones.

Las conclusiones de diversos estudios sobre el tema apuntan a que es imperativo el fortalecimiento del gasto público en fomento productivo, resultando indispensable que dicho gasto se oriente de acuerdo a prioridades estratégicas: preeminencia de gasto en bienes públicos, con un enfoque multisectorial, incorporación del conjunto de las cadenas productivas, diferenciarlo por tipo de productor, focalización en población objetivo por regiones, condicionalidad de los apoyos, y subsidios temporales y transparentes, que no se conviertan en inercias difíciles de romper, que generan productores ineficientes y dependientes.

5.6 Recomendaciones

A manera de reflexión, proponemos algunas características que deberían considerarse en las políticas públicas que busquen reducir la pobreza y contribuir a la seguridad alimentaria, en condiciones de sustentabilidad ambiental.

Diferentes estudios señalan que en el medio rural, las unidades de producción tienen cada vez más un carácter de pluriactividad, particularidad que deberá tomarse en cuenta en la definición de políticas. Los activos de capital humano y social son factores que influyen fuertemente en la decisión de los hogares para la especialización, condición que requieren los diferentes programas de fomento productivo.

La focalización y condicionalidad son dos características que contribuyen a obtener los resultados plasmados en el diseño de políticas públicas. La primera deberá realizarse atendiendo regiones, territorios, y sistemas producto. La segunda requiere de un componente fuerte de seguimiento, tanto por parte de los operadores como de los propios beneficiarios de los programas.

Un aspecto que deberá abordarse y resolverse, desde el diseño de las políticas, es el permanente conflicto que se genera al plantearse propósitos de lograr la soberanía, en un contexto de apertura comercial y de importación de granos en volúmenes importantes.

Para caminar en la dirección de la seguridad alimentaria deberá necesariamente modificarse la estructura actual del gasto público; disminuir substancialmente las transferencias a los grandes productores agropecuarios, que producen importantes cantidades de alimentos, de forma ineficiente por las altas transferencias, y distorsionando los mercados locales, en detrimento de los productores pequeños y medianos, consumidores netos de alimentos. Destinar mayor proporción de los recursos públicos a la investigación, conservación de recursos naturales, sanidad e

inocuidad, infraestructura de comunicaciones y de riego, y desarrollo organizacional, entre otros.

Un componente de una estrategia de seguridad alimentaria nacional y local es la creación de una reserva estratégica de alimentos, que además sería un mecanismo para administrar las fluctuaciones en los precios de los alimentos en beneficio de los pequeños productores y consumidores (Yunez, 2010). Lo anterior, acompañado de infraestructura comercial y silos rurales que disminuyan las pérdidas post cosecha, estimadas en más del 30% de la producción.

Un ejemplo de que es posible reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria en zonas marginadas, a partir de proyectos productivos integrales (Oportunidades, componente productivo, componente de conservación de recursos naturales, y componente de micro finanzas), es el programa Guerrero sin Hambre operado en el estado de Guerrero que, de acuerdo a la evaluación realizada por el Colegio de México, contribuyó a la reducción de la pobreza en un contexto nacional y estatal de aumento de la pobreza, mejoró la capacidad de los hogares para producir alimentos, la nutrición y la cultura financiera.

Bibliografía

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. 2007. Informe sobre el Desarrollo Mundial (2008), "Agricultura para el Desarrollo". Washington, D. C. http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL_WDR-OV-Spanish-text_9.26.07.pdf (22 noviembre 2010)
- Barquera S.; Rivera-Dommarco, J., Gasca-García, A. (2001), "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", *Salud pública de México*, vol.43, no. 5, septiembre-octubre de 2001.
- Cámara de Diputados (2004), *Impacto de las importaciones de maíz blanco y de frijol originarias de EUA en el mercado interno de México*.

- Cámara de Diputados (2007), *México: El Mercado del Maíz y la Agroindustria de la Tortilla*.
- Colín, José (2010), El núcleo perverso de la política pública en el campo mexicano y la pérdida de la soberanía alimentaria.
http://www.refundacion.com.mx/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=76:el-nucleo-perverso-de-la-politica-publica-en-el-campo-mexicano-y-la-perdida-de-la-soberania-alimentaria&catid=63:economia&Itemid=31 (13 enero 2011).
- Coneval (2010), <http://www.coneval.gob.mx/>. (14 enero 2011).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con datos de la ENIGH (2008).
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/enigh2008.aspregis>
- FAO (2001), http://www.fao.org/farmingsystems/description_es.htm
- Gómez-Oliver (2010), “Las Políticas de Desarrollo Rural Sustentable frente a las Tendencias del Mercado”, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable-Cámara de Diputados, México.
- Gómez-Tagle Silvia. (1981). El SAM intenciones ocultas y o fuerzas reales. *Revista Nueva antropología*. Mayo, año/ volumen V, núm. 017. UNAM. México. Pp. 59 – 69.
- Nadal, Alejandro *et al.* (2004), *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estudio temático 1. El maíz en México: Algunas implicaciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.
- Martínez Jasso, Irma y Villezca Becerra, Pedro A. (2003), “La alimentación en México: un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Datos, hechos y lugares”, *Revista de información y análisis*, no. 21, 2003.
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/sociodemograficas/alimento03.pdf> (16 diciembre 2010).

- ONU-CMA (1996), "Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial".
http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#dec (17 diciembre 2010).
- ONU-FAO (1996), *Cumbre Mundial de la Alimentación*, Roma.
- Rangel-Faz (2010), "Las Políticas de Desarrollo Rural Sustentable frente a las Tendencias del Mercado", Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable-Cámara de Diputados, México.
- Sánchez Verín, G. (2005), "La alimentación como reflejo del desarrollo físico en dos comunidades rurales de México: Cholula e Ixtenco", *Revista de Historia Regional* 10 (1): 27-52.
- Sagarpa-Aserca (2010), <http://www.aserca.gob.mx/sicsa/>. Información (20 diciembre 2010).
- Yunez Naude, A. (2010), *Las Políticas de Desarrollo Rural Sustentable frente a las Tendencias del Mercado*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable-Cámara de Diputados, México.
- Zaid, Gabriel (2008), "Conceptos de productividad", *Letras Libres*, abril, pp. 48 -50.

6. Ganadería industrial y campesina

J. Santos Hernández Zepeda²¹

José Silvestre Toxtle Tlamani²²

Roberto Reséndiz Martínez²³

Resumen

La ganadería en el estado de Puebla es un componente del sector agropecuario caracterizado por su dinamismo y por la importancia que representa para la sociedad. El subsector pecuario se basa en tres tipos de productores: los de alta capacidad de inversión (sentido empresarial economicista), los tradicionales para autoconsumo y traspaso y, finalmente, los de transición, que van en dirección de tradicional a empresarial. Este esquema hace que las políticas públicas que atienden a la ganadería tiendan a ser dualista y que en mucho se sustenten en programas que atienden proyectos con alta rentabilidad pero con poco impacto social, en cuanto al número de individuos que beneficia el proceso productivo. Otros programas responden a políticas con mayor humanismo al dar sentido a los beneficios a poblaciones marginadas, en pobreza, para ancianos, etcétera. También es de destacar el cuidado de la salud humana mediante la preservación de la salud animal y de la inocuidad de los productos de origen animal. Se revisan acciones y herramientas que sirven de base para la creación de políticas públicas de pertinencia para la ganadería poblana.

Introducción. La ganadería y las políticas públicas.

La ganadería en Puebla es sujeta de atención por parte de sectores oficiales con la intención de lograr objetivos específicos que se reflejen en la sociedad. En el primer capítulo se abordarán temáticas como la del desarrollo de la ganadería en sus diversas modalidades, dimensionando los sistemas y ámbito de producción, destacando el papel que tiene la ganadería rural, familiar en particular, porque las políticas públicas se dirigen con mayor fortaleza a apoyar proyectos netamente productivos-empresariales, sin contemplar de manera sólida a la no empresarial. En una segunda sección se

²¹ Profesor investigador. DUDESU. Instituto de Ciencias. BUAP. jshdez4@yahoo.com.mx

²² Profesor investigador. Escuela de Biología. BUAP. stoxtle@yahoo.com.mx

²³ Profesor investigador. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia. BUAP. vetuap@yahoo.com.mx

analizarán los impactos de las políticas implementadas en los últimos años para el impulso de la ganadería industrial y campesina. Una vez analizadas las políticas públicas que se han dirigido a la ganadería, se propondrán acciones de corto, mediano y largo plazo en un marco pertinente.

6.1 Sobre las políticas públicas y su importancia en el subsector pecuario

El uso y manejo de los animales domésticos tiene objetivos muy variados, pero los más importantes en la actualidad son los relacionados con el combate a la crisis alimentaria. De ahí que las modalidades en los esquemas y procesos de producción también se han diversificado. Una de las tendencias ha sido promover que se incremente la cantidad de alimentos producidos, entre ellos la carne, la leche y el huevo. Sin embargo, este incremento en la producción no necesariamente logra aplicar las buenas prácticas de manejo como para obtener un producto de alta calidad: no se fomenta el bienestar animal ni se aplican medidas de higiene y mejora de los subproductos. Al respecto vale decir que con las políticas públicas, el Estado, en representación de la sociedad, busca lograr los objetivos de incrementar la cantidad de alimento, pero un alimento que no ponga en riesgo la salud humana (productos inocuos). Aquí es importante hacer eco de lo expresado por Samper *et al.* (2006: 23) en cuya obra se considera que:

cuando “se hace política pública”, se plantea una visión de sociedad, un proyecto de sociedad deseada en términos de desarrollo y bienestar, que se relaciona con impactos esperados en cuanto a pobreza, gobernabilidad, crecimiento, sostenibilidad, etc. Esa visión es planteada por el Estado, en representación de la sociedad.

Es importante, además, reconocer la importancia de los actores sociales para lograr esa visión ya que a nivel nacional apenas 12 por ciento de la inversión es destinada al sector agropecuario, proviniendo el resto del sector privado (Samper *et al.* 2006). Por ello es importante que al formular las políticas públicas, el Estado recurra a los instrumentos con que cuenta (liderazgo político, la potestad de regular, la capacidad

de crear instituciones, la capacidad de hacer inversiones en bienes públicos e inclusive intervenir en la economía).

Retomando los esquemas de producción, económicos y de mercadeo, detectamos que en la producción animal se ha impulsado una política para los sectores con alta capacidad de inversión y vinculación a mercados, pero otra con etiqueta de lo rural, o sea “política de desarrollo rural”. En estas políticas se consideran a todos aquellos rubros y/o acciones que no entran en la de políticas para “alta inversión”; apoyos a las mujeres (paquetes avícolas), los pobres y/o vulnerables (ganado de traspatio), los indígenas (alimentos para ganado), etcétera. En apariencia, las políticas se dirigen hacia los productos y hacia los actores sociales (Calderón, 2009).

Pero en el sector empresarial ganadero no existe la misma complejidad que en el rural, por lo que se debe procurar una visión global de la ruralidad como objeto de trabajo: los planteamientos territoriales buscan ir más allá de simples propuestas sectoriales ya que se busca sostenibilidad en la dimensión ambiental; competitividad, multifuncionalidad y crecimiento en la dimensión económica; cohesión social, empleo, equidad y solidaridad en la dimensión social; gobernabilidad, convivencia y participación en la dimensión institucional, así como el reconocimiento, valoración y empoderamiento en el tema cultural (Samper *et al.*, 2006).

Ahora bien, la ganadería (tanto empresarial como no empresarial, tecnificada o no) tiene toda la posibilidad de contribuir a enfrentar y mitigar los desafíos en la formulación de políticas públicas para las agendas agropecuaria, ambiental y de desarrollo rural, especialmente en lo referente a mitigar la pobreza rural, mejorar la capacidad de respuesta del mundo rural a los cambios que registra su entorno y a conciliar los requisitos del mercado, la especialización productiva y el uso sostenible de los recursos naturales.

6.2 La ganadería del estado de Puebla y políticas públicas

La ganadería, en su amplio espectro, presenta algunas actividades dominantes, como la avicultura y la porcicultura, pero hay grandes oportunidades para otro tipo de ganado como el vacuno, el ovino, el caprino, la cría de abejas y, especialmente, la piscicultura (Plan Estatal de Desarrollo 2005–2011: 54).

6.2.1 Contemplaciones del Plan Estatal de Desarrollo 2005–2011

Dentro de los rubros importantes de dicho plan se considera en el Eje 3: Competitividad y progreso para todos, el Desarrollo Rural, al campo como el motor de la economía de amplias regiones del estado, atendiendo tanto los aspectos económicos como los rezagos sociales de la población rural dentro de los cuales se elaboraron diversos objetivos con sus respectivas estrategias para el logro de los mismos. En algunos casos destinados a la ganadería en particular y en otros contemplándola o incluyéndola de manera general. Los principales objetivos y estrategias relacionados con las actividades pecuarias son:

Objetivo 1. Atención a grupos rurales prioritarios.

Estrategias y líneas de acción

- Impulso a la seguridad alimentaria de las familias.
- Tecnificar los traspatios familiares para impulsar la producción de alimentos que garanticen la autosuficiencia alimentaria básica de la población rural.
- Proporcionar capacitación especializada y asesoría técnica continua que permita a las familias aumentar la productividad de sus traspatios y generar excedentes que se traduzcan en ingresos económicos adicionales.

- Establecer granjas demostrativas para reforzar la adopción de sistemas de producción sustentables, en los que se tenga alto grado de eficiencia en el uso de los recursos naturales.

Objetivo 2. Formación de capital humano y social en estrecha relación con las cadenas de valor agropecuarias.

Estrategias y líneas de acción

- Promoción, impulso y consolidación de organizaciones económicas de productores.
- Orientar la formación de organizaciones de productores en función de cadenas de valor agropecuarias.
- Creación de un sistema estatal de educación, investigación, extensionismo y capacitación para el campo. Integrar el sistema de educación, investigación, extensionismo y capacitación con la participación de las instituciones afines a esas actividades, teniendo entre sus funciones la de orientar al gobierno del estado en la tarea de impulsar el desarrollo rural regional.
- Contribuir a aumentar el capital humano y tecnológico de las diferentes regiones del estado.
- Identificar los apoyos que requieran las instituciones participantes y establecer convenios para precisar su participación en el desarrollo sustentable de las regiones.
- Fomentar el uso de sistemas y modelos de educación modernos, enfatizando la educación a distancia y semipresencial.
- Impulsar la vinculación de las instituciones de investigación y educación superior a los sectores social y productivo.

- Adecuar el sistema de convocatoria y selección de extensionistas, así como un programa de formación permanente que permita actualizar sus conocimientos y desarrollar nuevas competencias y habilidades que puedan ser acreditadas y certificadas.
- Fortalecimiento de las cadenas de valor agropecuarias
 - Identificar los apoyos que requiere cada eslabón de las cadenas de valor agropecuarias que son prioritarias por su importancia socioeconómica, su potencial productivo, así como por su grado de integración.
 - Impulsar alianzas estratégicas entre productores, industriales y comercializadores.
 - Fortalecer el esquema de agricultura por contrato con industrias.
 - Desarrollar un sistema de abasto a cadenas de supermercados.
 - Establecer convenios de abasto con dependencias del gobierno estatal.
- Fomento a la producción pecuaria
 - Avanzar en el mejoramiento genético y el manejo tecnificado del ganado bovino, así como de la avicultura, porcicultura, apicultura, ovinocultura y caprinocultura.
 - Impulsar el establecimiento de praderas en las principales regiones ganaderas y capacitar a los productores para la producción y almacenamiento de forrajes.
 - Promover la construcción de rastros Tipo Inspección Federal (TIF), que permitan impulsar a las regiones productoras de carne, con énfasis en las regiones norte, nororiental y Mixteca.

- Apoyo a la comercialización directa de los productores
 - Promover la oferta agropecuaria de calidad para que los productos poblanos se consuman en los mercados de la entidad.
 - Impulsar convenios de comercialización entre productores e industriales con la finalidad de reducir los costos de intermediación.
 - Consolidar la agricultura bajo contrato, asegurando los ingresos de los productores y la entrega oportuna de la producción.
 - Apoyar el mantenimiento de los mercados locales y tianguis tradicionales, estableciendo estándares de higiene, presentación y calidad.
 - Impulsar la exportación de productos de calidad e inocuidad certificada.

Objetivo 3. Atención integral al campo para que sea competitivo

Estrategias y líneas de acción

- Modernización de la infraestructura productiva del campo:
 - Aplicar un programa estatal para la construcción, rehabilitación, conservación y mejoramiento de infraestructura productiva agrícola, pecuaria y acuícola.
 - Fortalecimiento del sistema de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria
 - Prevenir, controlar y/o erradicar plagas y enfermedades, mediante el manejo integrado, y así disminuir costos de producción y obtener productos con calidad fitozoosanitaria, que permitan ser competitivos en los mercados del país y a nivel internacional.

- Efectuar acciones para alcanzar y mantener niveles fitozoosanitarios que permitan tener zonas reconocidas como libres de determinadas plagas y/o enfermedades.
- Fortalecer el sistema de certificación de sanidad, movilización, inocuidad, calidad y condición de orgánicos para productos agropecuarios, garantizando de esa manera la protección de la salud de los consumidores y superando las barreras no arancelarias de los países importadores.
- Aplicar la normatividad fitozoosanitaria que evite la introducción al estado de productos con plagas y/o enfermedades, para salvaguardar el potencial productivo de la entidad.

Objetivo 4. Fortalecimiento del nivel de certidumbre en el campo.

Estrategias y líneas de acción

- Apoyo a la sustentabilidad de las actividades del campo
 - Propiciar que las actividades de investigación y la generación de tecnología agropecuaria favorezcan la preservación del medio ambiente.
 - Prever que cada acción de gobierno orientada al sector agropecuario evite o minimice el impacto ambiental.
 - Participar en un programa de educación para la población rural que fomente la cultura de protección del medio ambiente y los recursos naturales.

De acuerdo a la estructura relativa de los productores y sus características, se les otorgan los apoyos que se especifican en la tabla 6.1.

Tabla 6.1
Tipos de productores y apoyos relacionados

Estructura relativa	Características	Propuestas
5 % Productores empresariales	Cuentan con capital y producen para el mercado nacional o extranjero	Asesoría en tecnología eficiente Sistema de información de mercados Organización de eventos Promocionales, infraestructura de apoyo a la producción y comercialización
12 % Productores de Transición	Son pequeños propietarios o grupos de ejidatarios que carecen de un capital consolidado y luchan por comercializar excedentes en los mercados regionales	Extensionismo rural comercial Sistema estatal de asistencia financiera Producción controlada (invernaderos) Construcción de centros de acopio Construcción de rastros TIF Organización social para la producción y comercialización Impulso a cadenas productivas
83% Productores de autoconsumo	Micropropietarios, ejidatarios y comuneros que producen con dificultad productos básicos (insuficientes para el sostenimiento familiar o con reducidos excedentes para los tianguis municipales o comunales)	1. Gestionar ampliación de programas federales (Oportunidades, Procampo) 2. Empleo temporal Mejoramiento y autoconstrucción de viviendas (piso y techo digno) 3. Salud y educación para el desarrollo 4. Programas de granjas de traspatio 5. Extensionismo rural social

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011

Para el logro de los objetivos en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 se involucraron las dependencias tanto estatales como federales con programas específicos para el impulso de la actividad pecuaria y con programas generales donde se involucraban los diversos subsectores de la actividad agropecuaria.

6.2.2 Programas Federales

La Secretaría de Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (Sagarpa) implementó 14 programas de los cuales sólo 2 fueron específicos para el subsector pecuario:

- Programa de Salud Animal y
- Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan) (Sipros 2010)

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), si bien no tiene programas orientados a la producción pecuaria presenta 3 programas en los cuales de manera indirecta se pueden apoyar este tipo de proyectos.

6.2.3 Programas Estatales

La Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) propuso 22 programas, de los cuales 5 contemplan de manera directa los apoyos a la producción pecuaria y en algunos casos hacia especies zootécnicas específicas (Sipros, 2010):

- Programa de Campañas Zoonosológicas y Vigilancia Epidemiológica.
- Programa de Bordos y Jagüeyes para el Desarrollo Rural.
- Programa de Seguridad Alimentaria Urbana y Periurbana.
- Programa de Apoyo para la Entrega de Aves en Segundo Ciclo de Producción 2009.
- Programa de Repoblación Ovina y Caprina 2009.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMRN) consideró 17 programas y en 3 de ellos (aunque no lo marcan de manera específica) se puede encontrar que existe la posibilidad de aplicarlos en la producción pecuaria. Ellos son:

- Programa de Uso Múltiple y Diversificación Productiva en el Estado de Puebla 2009.

- Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf) en el estado de Puebla 2009.
- Programa de Empleo Temporal Forestal y Medio Ambiente 2009 .

Como parte del Plan Estatal de Desarrollo también se establecen en el eje 4 (Política social y combate a la pobreza) los Programas y Servicios Estatales y Federales, mediante los cuales se declara la política social como compromiso del Estado con la sociedad, para procurar su bienestar y un nivel de calidad de vida digno y que de alguna manera se relacionan con la producción pecuaria.

También se debe resaltar el papel que juega la educación en general y la que va orientada a fortalecer el impulso a la producción pecuaria en particular, destacando la creación de instituciones de educación a nivel regional como son las Universidades Tecnológicas e Institutos Tecnológicos, que sirven para impulsar o fortalecer la producción pecuaria.

Por otra parte es importante considerar a las instituciones relacionadas con el financiamiento y apoyo de proyectos pecuarios en el Estado tales como FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), Firco (Fideicomiso de Riesgo Compartido), Fonaes (Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad), Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), Finrural (Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural), Seconomía (Secretaría de Economía) y SDR (Secretaría de Desarrollo Rural), principalmente, ya que la banca comercial tiene escasa participación en este.

En este contexto es indispensable hacer un análisis de la producción pecuaria, para conocer el panorama actual de la producción pecuaria y estimar, aunque sea de manera cualitativa, los efectos de las políticas implementadas en los últimos seis años. No debemos olvidar que hacer un análisis de la situación de la producción pecuaria por muy sencillo que éste sea siempre va a resultar complicado y riesgoso dadas las características de la información, veracidad, disponibilidad, fuente y actualidad de los mismos.

La importancia de las actividades agropecuarias la podemos analizar desde dos vertientes: por su participación en el PIB estatal y el inventario de las principales especies zootécnicas.

Así tenemos que la participación en el PIB estatal (ver Cuadro 6.1) ha venido reduciéndose como se aprecia en el gráfico siguiente, aunque se ve un ligero repunte en el 2006, donde se tiene una participación de 3.9 por ciento para llegar a 4.9 por ciento en el 2009, indicando un crecimiento de 1 por ciento (lo cual puede ser explicado por el aumento de los cultivos de exportación, volúmenes y por lo tanto ingresos).

Cuadro 6.1
Participación de las actividades agropecuarias en el PIB estatal

Año	PIB estatal (porcentaje)
1970	14.64
1985	13.02
1990	-----
2006	3.9
2009*	4.9

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales (2011).

Por otra parte, respecto a la información registrada en el VII y VIII Censo Agrícola Ganadero del INEGI de 1991 y 2007 la población de bovinos se redujo en 21.8 por ciento, lo que puede ser explicado por el aumento de importaciones de leche y carne en canal a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los porcinos crecieron 11.99 por ciento, los caprinos tuvieron una reducción más drástica con 40.4 por ciento, es decir casi la mitad de inventario de 1991, mientras que los ovinos crecieron 70.8 por ciento, lo que indica que casi se duplicó la población de los mismos (ver Cuadro 6.2 y 6.3). Una explicación de este comportamiento se puede dar en el caso de los porcinos y ovinos, salvo análisis más profundos: si bien el impacto de la apertura comercial para la importación le ha pegado al sector, sobre todo a los medianos y pequeños productores tecnificados, estas dos

especies se han mantenido en la ganadería familiar y de traspatio ya que son especies bastante manejables por niños, mujeres y ancianos, así como por las características de su alimentación.

Considerando la dinámica poblacional, y para determinar el status de la producción pecuaria del estado, que permita valorar el impacto de las políticas implementadas en el sexenio que concluye, y definir las políticas a desarrollar en el sexenio que inicia, es necesario realizar una evaluación a fondo de todos y cada uno de los programas ejecutados.

Cuadro 6.2
Inventario de Especies Pecuarias (Cabezas)

Especie	1991	2007	Por ciento
Bovinos	439979	344079	-21.8
Porcinos	672447	753121	11.99
Caprinos	562132	335 291	-40.4
Ovinos	372550	636379	70.80%

Fuente: INEGI VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 2010

Cuadro 6.3
Evolución del Inventario de Especies Pecuarias (cabezas)

Especie	1991	1995	2000	2004	*2007
ave carne	8,602,941	12,532,124	16,024,735	17,825,322	8,268,137
bovino carne	607,503	471,073	466,828	472,676	344,079
caprino	679,576	1,249,322	1,423,541	1,374,426	335,291
guajolote	0	0	385,674	430,231	4 140
ovino	411,769	842,566	402,059	419,754	636379
porcino	506,683	377,270	1,227,891	1,108,362	753121
ave huevo	26,300,557	25,764,424	28,514,727	33,264,120	13 973 488

Fuente: SIAP, *INEGI (2010)

6.2.4 La ganadería en el contexto de la salud animal

La Dirección de Campañas Zoonitarias es la encargada de establecer el conjunto de medidas y acciones sanitarias que se realizan para prevenir, detectar, combatir, confinar o erradicar (en su caso) enfermedades o plagas que afectan o pueden afectar a los animales de interés económico en el país, o de áreas geográficas delimitadas, según la enfermedad de que se trate, con el firme objetivo de evitar que causen daños y pérdidas a la ganadería nacional y a los productores pecuarios (Senasica, 2010a, 2010b). Entre las enfermedades que considera están: la tuberculosis bovina, brucelosis de los animales, rabia paralítica bovina, garrapata *Boophilus* spp., enfermedad de Aujeszky, salmonelosis aviar y enfermedad de Newcastle. Se busca mejorar la producción pecuaria nacional y disminuir los riesgos de transmisión de enfermedades zoonóticas a la población.

Esta dirección revisa y dictamina los programas de trabajo en materia de salud animal que los estados presentan al inicio de cada ejercicio anual y que se realizan con recursos federales dentro del Programa de Soporte.

Las acciones de una campaña se sustentan en normas oficiales, las cuales especifican, además de las enfermedades y plagas a controlar y las especies animales a proteger, el área geográfica de aplicación, los métodos de muestreo y procedimientos del diagnóstico, las medidas zoonitarias aplicables, los requisitos y prohibiciones, los mecanismos de verificación e inspección y demás actividades que establece la Ley Federal de Sanidad Animal. Las Campañas Zoonitarias son implementadas cuando las enfermedades y/o plagas ocasionan un daño económico tal que el recurso probable a invertir por el productor es insuficiente para solventar el costo de las acciones mínimas necesarias. Tal es el caso de las enfermedades y/o plagas a las cuales se puede aplicar cuarentenas, las cuales confinan a los animales para reducir la diseminación de la enfermedad, por el alto potencial de daño económico que pueden ocasionar a la producción pecuaria. La operación de las Campañas Zoonitarias es apoyada con recursos a través del Programa de Soporte, mediante la

firma de convenios de coordinación entre el Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados y los propios productores organizados en Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria, quienes son los responsables de la operación y las diferentes acciones implementadas. La situación de las campañas al 5 de enero del 2011 (Senasica, 2011) era la siguiente:

- La prevalencia de tuberculosis bovina en Puebla, en el período de julio 2009 a junio 2010, estuvo entre 0.005 a 0.08 (es una campaña vigente y necesaria). No se especifican valores para ganadería no empresarial o de traspatio. Sin embargo, existen productores que realizan actividades contempladas en el programa.
- La frecuencia de brucelosis en el estado de Puebla, en el periodo de enero a junio de 2010, fue de 0.03 por ciento para bovinos, 0.14 por ciento para caprinos y de 0.03 por ciento para ovinos (por debajo de la frecuencia nacional). No se especifican valores para ganadería no empresarial o de traspatio.
- En cuanto a la Campaña Nacional contra la Influenza aviar, a junio de 2010, en Puebla se ha avanzado en la erradicación en un 59.8 por ciento para la ganadería tecnificada y en 71.6 por ciento para la ganadería de traspatio.
- De la Campaña Nacional contra la garrapata *Boophilus spp.* (periodo 2010), Puebla no reporta información e institucionalmente aparece la leyenda de que “Los Estados que no aparecen, es debido a que no cuentan con recursos programados para la campaña”. Esta es una situación grave ya que Puebla cuenta con ganado en áreas geográficas susceptibles a infestarse.
- En cuanto a la Campaña Nacional contra la rabia paralítica bovina, los datos de vigilancia para 2010 reportaron seis casos positivos, pero no se presenta información sobre la atención de reportes, capturas de murciélagos hematófagos y número de vacunaciones antirrábicas (dosis); se sobreentiende que si se ejercen estas acciones, la ausencia de información es notable.
- En cuanto a salmonelosis aviar, todo el país tiene condición de estar libre de la enfermedad.

6.2.5 Inocuidad de los productos pecuarios

La apertura comercial y el aumento de flujo de alimentos incrementan los riesgos de brotes epidemiológicos y enfermedades transmitidas por alimentos, que han ocasionado muertes tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Los alimentos de origen animal son susceptibles de acumular residuos de origen químico, físico y microbiológico derivados de la alimentación y el manejo del ganado, lo que puede ocasionar daños a la salud de las personas que los consuman (Senasica, 2010c). La necesidad de proporcionar certidumbre a los consumidores de alimentos de origen animal sanos y confiables requiere que estos sean producidos con inocuidad con base en la aplicación de Sistemas de Reducción de Riesgos de Contaminación en la producción primaria, con la finalidad de asegurar su condición sanitaria.

La Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGIAAP) ha elaborado y publicado Manuales de Buenas Prácticas Pecuarias, lineamientos que sirvan a los productores como guía para implementar los procedimientos y metodologías en buenas prácticas en sus instalaciones, alimentación, manejo, sanidad animal, higiene del personal, programas en control de fauna nociva y eliminación de desechos (DGIAAP, 2010). Hay que señalar que las buenas prácticas son el fundamento y actualmente están en marcha los siguientes programas:

1. Buenas Prácticas de Producción en la Engorda de Ganado Bovino en Confinamiento.
2. Buenas Prácticas Pecuarias en Unidades de Producción de Leche Bovina.
3. Buenas Prácticas de Producción de Leche Caprina.
4. Buenas Prácticas de Manufactura en Empacadoras No TIF de Embutidos.
5. Buenas Prácticas de Producción y Manufactura de Miel.
6. Buenas Prácticas de Producción en Granjas Porcícolas.
7. Buenas Prácticas Pecuarias en Unidades de Producción de Pollo de Engorda.
8. Buenas Prácticas Pecuarias en Producción de Huevo para Plato.

9. Programa de Proveedor Confiable (Libre de Clenbuterol)

Otras instituciones que pueden apoyar programas y créditos, son las siguientes:

- FIRA. Tiene 11 programas o servicios generales de los cuales 7 van dirigidos a los productores en general y 4 van dirigidos a los técnicos o prestadores de servicios y a los intermediarios financieros: Crédito FIRA, Garantía FIRA para intermediarios financieros, Apoyos Tecnológicos, Estancias de Capacitación para Estudiantes, Programa de Cobertura de Precios.
- El Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (Fonaga) tiene como finalidad facilitar que productores que no cuentan con garantías suficientes puedan obtener un crédito de los Intermediarios Financieros.
- Financiera Rural. Tiene 12 programas de crédito que van dirigidos a los productores rurales en general. En los mismos se encuentran los espacios o los canales para que los productores pecuarios tengan accesos a estos programas.
- Fonaes. Otorga apoyos en efectivo para abrir o ampliar un negocio, incluyendo Capital de Inversión y Capital de Trabajo.
- Firco. Tiene 15 programas o proyectos de apoyo a los productores, de los cuales 14 son proyectos para productores en general y sólo el proyecto de Inocuidad de Productos Cárnicos está relacionado con la producción pecuaria (Proyecto de Apoyo para Impulsar la Calidad e Inocuidad de Productos Cárnicos con Infraestructura para Establecimientos Tipo Inspección Federal TIF 2010).

6.3 Colofón

Ya Salgado y Pérez (2010: 8) señalan que con los altos índices de rezago social y marginación, se reitera una vez más la necesidad de conducir el gasto público a la

inversión en políticas públicas. Por otra parte, la propuesta para la nueva agenda del desarrollo en Puebla debe estar orientada hacia un mayor gasto de capital como una solución integral, autosustentable y humanista.

El campo poblano, y en particular la ganadería, debe constituirse en prioridad de política nacional y estatal ya que es un subsector estratégico de desarrollo, dependiendo de los Distritos de Desarrollo, de las zonas ecológicas y de las fronteras municipales como un determinante administrativo. Indistintamente de si se es un productor empresarial, uno en transición o uno de tipo tradicional, se debe fortalecer la producción, el ambiente y el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales. Por ello es importante priorizar políticas que fomenten actividades agropecuarias sostenibles de los recursos naturales (haciendo uso de los recursos genéticos animales locales en primera instancia, o de los designados como criollos, así como de prácticas de conservación y de aprovechamiento de los recursos endógenos y con bajos insumos externos). Las políticas públicas se deben apoyar en resultados propios de la investigación interna, regional o estatal, y en la definición de acciones particulares como ha sucedido con el caso de la influenza porcina. Y se debe buscar el valor agregado a los productos pecuarios tanto en los mercados convencionales, como en unos alternativos, no perdiendo de vista la certificación de los mismos o la búsqueda de la denominación de origen. Tal es el caso de productos como el “chito de cabra”, los quesos frescos, la cecina, etcétera.

Bibliografía

Calderón Hinojosa, Felipe (2008), “Subsidios al sector agropecuario”. *OMCO. Consejo Nacional Agropecuario*.
http://imco.org.mx/images/pdf/AGR_Subsidios_agr%C3%ADcolas_08PPGC.pdf
(15 de enero de 2011).

- Corona Rivera, L. A. (2010), "Alternativas Estratégicas Nutricionales para épocas de sequía en la Mixteca Poblana". <http://www.engormix.com/MA-ganaderia%20carne/nutricion/articulos/alternativas-estrategicas-nutricionales-epocas-t2878/141-p0.htm> (17 diciembre de 2010).
- DGIAAP (Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera) (2010), "Manuales de Buenas Prácticas Pecuarias". <http://www.senasica.gob.mx/?id=706> (5 de enero 2011).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) (2010), Sistema de Cuentas Nacionales. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/default.aspx> (12 de enero de 2011)
- INEGI VII y VIII Censo Agrícola Ganadero. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx (12 de enero 2011)
- Plan Estatal de Desarrollo 2005–2011. <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/plan%20estatal%20desarrollo/PED2005-2011.pdf> (2 de enero 2011).
- Salgado García, Lorenzo y Pérez Rangel, Mercedes (2010), "Las políticas públicas: alternativa para combatir la pobreza en México, con enfoque local" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 125. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2010/sgpr.htm>
- Samper, M.; Germán, M.; Miranda, O.; González, H.; Guillén, R.; Ramírez, O.; Arce, J. C. y Solórzano, N. (2006), "Jornada de reflexión y debate: políticas agropecuarias, estrategias de desarrollo rural, seguridad alimentaria, pobreza rural y servicios de extensión agrícola", Imprenta IICA, IICA San José, C.R. 116 p.
- Senasica. (2010 a), Planeación 2010 Coejercicio. www.senasica.gob.mx/includes/asp/download.asp?...9451...

Senasica. (2010 b), Campañas zoosanitarias. <http://www.senasica.gob.mx/?id=531>

Senasica. (2010 c), Inocuidad Pecuaria. <http://www.senasica.gob.mx/?id=706>

Senasica. (2011), ¿Cómo vamos con las campañas zoosanitarias?

<http://www.senasica.gob.mx/?id=2848>

Sipros (2010).

http://www.sipros.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category

[&layout=blog&id=243&Itemid=285](http://www.sipros.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=243&Itemid=285))

SNIM-INA FED (2009). Sistema Nacional de Información Municipal.

<http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/descargas>. (12 de enero 2011)

7. La situación de la agroindustria y agroexportación en el estado de Puebla, México

Héctor Bernal Mendoza²²
Adriana Sánchez Espíndola²⁴
Pablo Zaldívar Martínez²⁵
Fabián Enríquez García²³
Esteban Joaquín Medina²³
Juan Manuel Barrios Díaz²³
Lucero Montserrat Cuautle García²³

Resumen

El capítulo trata de la situación de la agroindustria y agroexportación en el estado de Puebla, consta de una parte introductoria donde se presenta un diagnóstico de las principales fortalezas que tiene el campo poblano. El análisis del Estado de las políticas públicas y la propuesta para su solución se presenta en dos subcapítulos. El primero se refiere a la agroindustria y en el segundo se presenta un análisis de la situación de la actividad agroexportadora. Resaltando que ante la falta de políticas públicas orientadas a la reactivación de la competitividad de la producción agropecuaria y forestal de las regiones del Estado, es importante generar una propuesta de iniciativa de Ley de Planeación para la Seguridad Agroalimentaria, Fomento Agroindustrial y de Agroexportación del estado de Puebla, orientada a la diversificación de esquemas innovadores de exportación de productos agropecuarios, agroindustriales y forestales con calidad de exportación.

Introducción

El estado de Puebla con 217 municipios y 6,500 comunidades, de las cuales 6,200 son rurales, tiene una superficie total de 3, 391,900 ha, de las que 1, 048,999 son

²⁴ Profesores investigadores. Colegio de Ingeniería Agroindustrial. Unidad Regional Acatzingo. Facultad de Ingeniería Química. BUAP. h_bernal@hotmail.com y [sanesp100@hotmail.com](mailto:sanespin100@hotmail.com)

²³ Profesores investigadores. Unidad Académica de Ingeniería Agrohídrica. BUAP. pablozalmar@hotmail.com, fabenri@hotmail.com, joaquin@hotmail.com, jbarriosdia@hotmail.com y lucromcg@hotmail.com

clasificadas como Agrícolas; 898,875 de temporal y 150,124 ha, de riego. La superficie forestal asciende a 1, 365,622 que se dividen en: 603,000 ha de bosques de clima templado 595,293 ha de selva baja caducifolia y 170,571 ha de matorrales. Las tierras consideradas de uso ganadero son 588,419 ha divididas en 496,637 ha. De pastizales, 44,290 ha de praderas y 47,484 ha de cultivos forrajeros. Otros usos del suelo entre los cuales se encuentran los asentamientos humanos, vías de comunicación y cuerpos de agua ocupan 388,868 ha (INEGI, 2003).

En Puebla se producen o aprovechan 467 especies de plantas y animales; se explotan todas las especies animales domesticadas por el hombre y 15 especies acuícolas. Los cultivos más importantes de Puebla son el maíz, frijol, café, cítricos, caña de azúcar que por su superficie son los más sembrados. El maíz que se siembra en aproximadamente 600 mil ha; la mayor parte es de temporal y sólo 50,000 ha son de riego, produce un promedio de 2.5 t ha^{-1} , pero de acuerdo a estudios de potencial no debería sembrarse más que en 300 mil ha debido a su escaso rendimiento en la mayor parte del territorio y su alto índice de siniestralidad por heladas y sequía principalmente.

La zona maicera de Puebla se concentra en las regiones de Ciudad Serdán, Tecamachalco, Tehuacán, Cholula, Izúcar de Matamoros y Atlixco, aunque se le puede encontrar en todo el Estado. La producción de elote se localiza en Altepexi, Coxcatlán, Ajalpan, Zinacatepec y San Gabriel Chilac, así como en Izúcar de Matamoros, Epatlán, y Chietla. Recientemente está teniendo gran importancia la producción del hongo Huitlacoche.

El frijol se cultiva en 81,097 ha, concentra más en la zona de Tepexi de Rodríguez- Ixcaquixtla y también en la zona de Acatzingo. El frijol gandul es propio de la Sierra Norte, el frijol vaina de la Mixteca y Sierra Norte y el Ayocote más apropiado en Felipe Ángeles- Acatzingo, Amozoc y Puebla. El Café en la Sierra Norte, Nororiental y Negra, son 55 municipios y más de 550 comunidades y los municipios más importantes por su superficie son La Unión Zihuateutla, Xicotepec de Juárez, Cuetzalan y Tlacotepec de Porfirio Díaz.

Los cítricos están en la Sierra Norte y Nororiental en Venustiano Carranza, Francisco Z. Mena, Pantepec, Ayotoxco, Tenampulco, Hueytamalco y San José Acateno, aunque existen algunas superficies considerables en la región de Epatlán e Izúcar de Matamoros. La cebada se localiza en la región de Libres-Oriental. El Amaranto en la Zona de Atzitzihuacán-Cohuecan-Tochimilco; el sorgo en los municipios de Tepexco-Izúcar de Matamoros. La caña de azúcar en Izúcar de Matamoros- Chietla-Tilapa-Atzala y Coxcatlán, el haba en Libres-Oriental-Serdán-Tlachichuca. El trigo en Libres-Oriental-San Salvador el Seco. En el Estado, se cuenta con 2,291 ha de Aguacate; 780 ha de riego y 1,511 de temporal que producen en total 14,296 ton; 6,531 de riego y 7,265 de temporal.

El cultivo de caña de azúcar se lleva a cabo en la región de Izúcar de Matamoros, Tilapa, Chietla, Atzala, Epatlán y 10 municipios más de la región Mixteca con una superficie superior a las 14 mil hectáreas en 65 comunidades. Se cosechan anualmente más de 1, 500,000 toneladas de caña y 170,000 t de Azúcar en el Ingenio de Atencingo.

En Tepeojuma se siembran 1,050 ha de caña de mesa, para consumo fresco por su cáscara delgada y suave. En la región de Coxcatlán las cifras son de 250,000 y 27,000 respectivamente. A principios del 2009 este ingenio de Calipam recibió la certificación de producción orgánica.

La zona sorguera de Puebla se ubica en la mixteca baja con una superficie de 21,300 ha., la totalidad es de temporal y cuya producción de grano es de 105, 500 t destacan los municipios de Cohuecan, Tepexco, Acteopan y Huehuetlán el Chico, recientemente esta área se extendió hacia Tehuitzingo, Chinantla, Tochtepec, Tepanco de López y Tlacotepec de Benito Juárez.

En Puebla se siembran 800 ha de cacahuate; 620 de riego y 200 ha de temporal. La producción total de cacahuate es de 960 t se localizan principalmente en la Mixteca y la Sierra Norte sobresaliendo por la superficie sembrada, Huaquechula, Tlapanalá, Teopantlan, Atzitzihuacan, Acatlán, Guadalupe Santa Ana, Chinantla y Tehuitzingo.

Aunque ya no se siembra existe una región con potencial para el cultivo de arroz en la zona cañera de Izúcar de Matamoros.

La ciruela mexicana se encuentra en más de 50 municipios de la zona Mixteca con cerca de 500,000 árboles de las variedades abrileña, roja, amarilla y tipo mango todas en huertos familiares con predominancia de autoconsumo, venta en fresco y en menor escala en seco. Entre las especies que se pueden convertir en importantes agronegocios en el futuro inmediato está la *Jatropha* o piñón mexicano como fuente de aceite en la obtención de biocombustible. Así como la diversidad de plantas silvestres principalmente medicinales con que cuentan las comunidades rurales del estado de Puebla de las que se han caracterizado más de 200 plantas en la región de Teziutlán y Chignautla Puebla. Otra de las especies de mayor potencial es la producción de bambú en la Sierra Norte y la Nororiental caracterizada en su hábitat de los municipios de Hueytamalco, Tenampulco, Acateno, Ayotoxco de Guerrero, Cuetzalan, Vensutiano Carranza, Francisco Z, Mena, Pantepec y Teziutlán Puebla.

7.1 La Agroindustria

Analizar el tema de la Agroindustria en el campo poblano, implica partir del análisis de la problemática de la producción y el consumo de alimentos, por un lado, y por el otro, el diagnóstico de los sistemas agroindustriales y la infraestructura de la entidad. En cuanto al consumo, el estado de Puebla se caracteriza en este momento por ser uno de los estados con mayores problemas de obesidad y a la vez baja talla en buena parte de la población, particularmente en la población infantil. La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada en 2006, indicó la prevalencia de sobrepeso de entre 20 y 30 por ciento de los niños poblanos (unos 188 mil 658 niños); paradójicamente, 16 de cada 100 menores tenían una baja talla producto de la carencia de alimentos (INSP, 2007).

El gobierno del Estado ha sido uno de los más reacios a adoptar medidas para mejorar la alimentación en los planteles escolares de nivel básico, erradicando la

comida chatarra. La buena alimentación de la población es tarea difícil cuando el Estado adopta esta actitud, y cuando se vive en una de las entidades en donde se han registrado algunas de las mayores alzas en productos de la canasta básica en los últimos 10 años, como consecuencia no solo de la crisis económica y del alza de los precios en energéticos, sino de otros factores como la especulación y los costos de importación.

Para el estado en 2009, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) señala alzas en granos básicos (maíz blanco, frijol negro, arroz) y granos sustitutos de entre 140 y 170% en los últimos diez años. Similar comportamiento han tenido otros productos, que aunque no son estrictamente de canasta básica son de amplio consumo popular, tal como el aguacate, los ejotes, y otras frutas y verduras (Coneval 2010).

El incremento de precios de los alimentos básicos se traduce como un decremento de los ingresos de la población, los cuales no mejoran con los paupérrimos incrementos del salario mínimo, que ha necesitado 16 años para llegar a 128% de incremento en este 2010. El mismo Coneval ha reportado que 58.9% de la población del estado de Puebla, equivalente a unos 3 millones 174 mil habitantes, está en situación de pobreza extrema, población que aún si dedicara todos sus ingresos a alimentos le sería imposible comprar lo necesario. Esto sin mencionar otras necesidades apremiantes como salud, vivienda, vestido y transporte.

En el estado se ha observado cierta polarización de la economía, al favorecer oficialmente a ciertos sectores, desfavoreciendo a otros. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2009) muestra que el estado de Puebla se ha mantenido en la medianía en cuanto a la clasificación para hacer negocios (*Doing Business*), pues en 2009 se ubicó en el lugar 19 nacional, luego de haber estado en la posición 26 dos años antes, y estando por encima de los promedios en otros factores del estudio. Por ejemplo, a escala nacional Puebla califica por encima del promedio en seis de 12 factores, desempeñándose de manera particularmente alta

en términos de apertura de una empresa, habiendo saltado a la segunda posición nacional desde la quinceava; ha instituido el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), sistema federal para facilitar el registro y desarrollo de las empresas en 51% del estado.

Sin embargo, este tipo de facilidades y políticas ha beneficiado mayoritariamente a sectores como el inmobiliario, que ha desplazado una buena parte de la superficie que se destinaba a la agricultura, es decir, a la producción de alimentos y materias primas para la agroindustria y otras industrias. Entre 1993 y 2005 la variación ha sido muy clara: la agricultura ha ido a la baja, ya que los recursos forestales y la pesca redujeron su participación del Producto Interno Bruto (PIB) en más de la mitad, representando 8.1% en 1993, en comparación con 3.8% que tenía en 2005. Esto contrasta con el crecimiento de la manufactura (que en Puebla destaca por la presencia de la empresa automotriz Volkswagen y otras), que creció a una tasa promedio anual de 5.7 por ciento durante ese periodo, en tanto que la agricultura, los recursos forestales y la pesca lo hicieron a una tasa anual de apenas 1.1 por ciento en promedio (OCDE, 2009).

Este contraste se hace aún más paradójico y lamentable cuando el mismo estudio de la OCDE destaca que en 2005 la agricultura fue la fuente de empleo más importante en toda la entidad, con 539 mil 277 personas empleadas, en tanto que el comercio, los restaurantes y los hoteles proporcionaron empleo a 496 mil 632 personas, mientras que la manufactura dio trabajo a 423 mil 174 hombres y mujeres.

En parte por esta situación, sumada a la carencia de políticas públicas efectivas que apoyen la producción de granos básicos y otros productos del campo (créditos, falta de regulación de especuladores y de seguros contra siniestros, etcétera), podemos entender que tengamos crecientes problemas relacionados a la baja producción (con promedios de 1.9 t ha⁻¹ en maíz, por ejemplo), poca diversificación de productos agrícolas y pecuarios, tecnología inadecuada y pocos procesos de

transformación de los mismos, además de contaminación por abuso de pesticidas en los cultivos agroalimentarios.

De acuerdo con la Unión Estatal de Productores, no obstante que en Puebla se producen o aprovechan 467 especies de plantas y animales y 15 especies acuícolas SDR, (2010), la situación de la agroindustria en el estado es aun incierta a pesar de que la entidad ocupa el primer lugar nacional en producción de flores a cielo abierto, haba verde y tejocote, además de poseer el segundo lugar nacional en producción de huevo y trucha. Aún se mantiene la tendencia a generar estos productos sin ser una prioridad estatal la transformación de los mismos con miras a otorgar un valor agregado (*El Herald de Puebla*, 21 de julio de 2010).

En el estado de Puebla, la Cámara Nacional de Comercio y de la Industria de la Transformación (Canacintra) reporta en su directorio de socios a 67 empresas dentro del sector alimentos, bebidas y agroindustria, las cuales están concentradas en solo 13 de los 217 municipios del Estado, siendo el municipio de Puebla de Zaragoza donde se concentra 74.6% de estas industrias, seguido en importancia por San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Tepeaca, Chalchicomula de Sesma, Cuautlancingo, Atlixco, San Martín Texmelucan, Huejotzingo, Tochtepec, Nopalucan, Tecamachalco y Cuyuaco.

En este contexto, de acuerdo al portal oficial del Gobierno del Estado de Puebla se tienen registradas 430 cadenas productivas, de las cuales casi la mitad involucran especies agroindustrializables (73 involucran hortalizas, 73 a flores y follajes, 23 a granos y cereales, 31 a forrajes, y 22 a cultivos industriales). Sin embargo y a pesar de que se distinguen dentro del estado de Puebla 23 parques industriales (17 de gobierno y el resto privados) la presencia de empresas dedicadas a la cuestión agroindustrial son escasas, ya que en solo 47% del total de los corredores industriales de gobierno se ubica alguna empresa dedicada a este rubro, mientras que lo mismo pasa con los corredores industriales privados, donde aproximadamente en 50% de ellos se ubica alguna empresa de este tipo.

Como si esto fuera insuficiente, al momento de analizar el tipo y naturaleza de estas escasas agroindustrias que existen en los parques industriales, podemos observar que éstas se refieren a grandes empresas productoras de alimentos poco nutritivos (conocidos coloquialmente como "chatarra"), y algunos otros muy cuestionados por su impacto ambiental o ética productiva y mercantil (ver Cuadro 7.1).

Tenemos que recordar que las principales exportaciones agrícolas y alimenticias de México incluyen: a) vegetales (frescos y congelados), b) frutas (frescas, congeladas y en helados), c) productos animales (cárnicos y lácteos), d) alimentos procesados (orientados al consumidor, normalmente diferenciados o por marcas, incluyendo bebidas de malta, frutas y vegetales procesados, jugos de frutas, productos de pastelería y confites) (Málaga y Williams, 2010). Sin embargo, estas actividades no han impactado directamente en el bolsillo de los productores debido a prácticas especulativas que son frecuentes en el campo mexicano.

Resulta evidente que las políticas implementadas hasta la fecha han resultado ineficaces para solucionar el grave problema de la inseguridad alimentaria que enfrentamos como país. Diferentes propuestas se han generado para impulsar participación más activa de los productores con miras a fomentar sistemas de agronegocios más efectivos y que contribuyan de manera sustancial a satisfacer las necesidades alimenticias de la nación, siendo una de ellas la promoción de figuras asociativas reconocidas e incluso apoyadas por autoridades gubernamentales, entre las que destacan asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de solidaridad social, sociedades cooperativas, sociedades anónimas de capital variable, sociedades de producción rural, sociedades de responsabilidad limitada y asociaciones en participación (Cabral, 2004).

Por otro lado, también se requiere urgentemente de más y mejores profesionales dedicados a la solución de los problemas de producción, de transformación y administrativos en los aprovechamientos agrícolas, ganaderos, agropecuarios y en la agroindustria en todo el país; ya que la administración en estas áreas constituye un

valioso elemento, no solo para alcanzar sino también para salvaguardar la anhelada y siempre postergada autosuficiencia alimentaria que permita que México sea efectivamente independiente y soberano (Aguilar, 2008).

Cuadro 7.1
Parques industriales privados y de gobierno donde se identifican actividades agroindustriales

Parque industrial de Gobierno	Empresa (Actividad)	Tamaño
Corredor industrial Quetzalcóatl, Km 2 carretera Estatal Texmelucan-Moyotzingo.	<ul style="list-style-type: none"> • Productos unidos (beneficio de café) 	Pequeña
Parque Industrial San Miguel-Corredor Ind. Quetzalcóatl. Km 79.5 Carretera Federal México Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Ajemex (Elaboración de refrescos) 	Mediana
Parque industrial 5 de mayo. Av. del Conde S/N (antes antiguo camino a San Pablo del Monte).	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Gamesa (galletas) • Sabritas (frituras) 	Grande Grande
Parque Industrial Puebla 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Arte ventas (Alimentos) • Cadbury Adams México • Exportadora de productos agrícolas (beneficio del café) • Moles Santa Mónica (Moles y productos alimenticios) 	Pequeña Grande Pequeña Pequeña
Parque industrial Chalchicomula (Ciudad Serdán Puebla)	<ul style="list-style-type: none"> • Industrializadora de Yuca S.A. de C. V. (elaboración de productos agropecuarios) 	Pequeña
Área Industrial Nopalucan	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuaria "San José Ovando", producción de leche y huevo • Pasteurizadora "Maulec" (Elaboración productos lácteos) 	Mediana Grande
Área Industrial Oriental	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuaria la Fortuna (porcícola y avícola). • Granjas Carrol de México (porcícola). 	Grande Mediana
Área Industrial Zacatlán	<ul style="list-style-type: none"> • Gilmar S.A de C.V. (fabricación de sidras y vinos de frutas) • D' Martínez Vinos y licores • Deshidratadora de vinos frutas y verduras • Destiladora Zacatlán (Elaboración de vinos y Destilación de rones) • Fama café (Procesadora de café) • Productora de vinos y sidras S.A. de C.V. 	Pequeña Pequeña Micro Micro Pequeña Pequeña
Parque industrial Privado	Empresa (Actividad)	Tamaño
Fraccionamiento industrial Resurrección	<ul style="list-style-type: none"> • Sabormex (Elaboración de concentrados en polvo y otros productos alimenticios) 	Mediana
Corredor industrial Cuautlancingo	<ul style="list-style-type: none"> • Fritz S.A. de C. V. (embutidos) • Industrias Ragar (Deshidratadora y empaque de alimentos) <ul style="list-style-type: none"> • Procesadora poblana de alimentos • Refresquera Brizz • Sigma alimentos 	Mediana Pequeña Pequeña Pequeña Mediana
Parque industrial San Jerónimo	<ul style="list-style-type: none"> • Palmex alimentos 	Pequeña

Fuente: <http://www.canacintrapuebla.org.mx/mapaindustrial.htm#> (2010).

7.2 La Agroexportación

7.2.1 Marco de referencia de las políticas públicas

En México, las políticas públicas asumen la forma de programas, servicios públicos, gasto público y gasto público descentralizado. Estas acciones del gobierno intentan su legitimación al tiempo que buscan la participación ciudadana.

Para Canto (1995: 52), las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y toma de decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (Castro, 2008)

En la concepción de Uvalle (1997: 112) las políticas públicas son una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicar el proceso de la toma de decisiones relacionado con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de vida ciudadana. (Castro, 2008)

Muller (2002) estudia a las políticas públicas desde la perspectiva del Estado en acción, como rama de la ciencia política, y toma prestados los conceptos de otras disciplinas tales como el derecho, la economía, la sociología y la psicología. En este contexto propone una estrategia al estudio de las políticas públicas. (Castro, 2008)

Para Salazar (1999:41) las políticas públicas son el Estado en acción, el Estado ejecutando cosas, en suma son estructuras, instituciones, métodos de organización. Es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Castro, 2008). Son además decisiones de gobierno o, si se quiere, del régimen político. El análisis de las políticas públicas, para autores como Landau (1992: 275), se integra de tres componentes:

- Predicción: Para tomar una decisión hay que considerar el futuro como referente, tratando de acercarse a un ideal de sociedad.
- Decisión: formular una política es decidir. Efectivamente, es importante concentrarse en como decidir, conocer los procedimientos, los actores que intervienen. Decidir implica optar entre dos o más alternativas planteadas. En otras palabras, esta decisión involucra la racionalidad y la voluntad como partes claves.
- Acción: la política implica acción, siendo ésta la gran diferencia entre el discurso y política pública.

En este contexto, las políticas públicas constituyen decisiones de gobierno que incorporan la participación, la corresponsabilidad y los recursos de los particulares, en su calidad de ciudadanos electorales y contribuyentes, mismos que se traducen en acciones orientadas a resolver problemas públicos. Se caracteriza por: a) ser un conjunto de decisiones y acciones gubernamentales; b) tener un fundamento legal; c) contar con un apoyo político; d) ser viable administrativamente; y, e) ser racionales, técnica y económicamente.

7.2.1.1 Oferta Exportable del Estado de Puebla

Son aquellos productos con los que cuenta un país o un Estado en condiciones de ser vendidos a mercados externos, tomándose en cuenta los siguientes elementos:

- Capacidad instalada y/o disponibilidad de producto
- Capacidad económica
- Capacidad de financiamiento
- Capacidad de gestión de exportaciones²⁶

²⁶ <http://www.infoaserca.gob.mx/mexbest/SobreMexbest.asp#inicio> 2010.

El análisis de estos elementos definirá la real oferta exportable que posee un país o un estado y si se encuentra en capacidad de ofertar al mercado internacional. Una de las estrategias para el fortalecimiento de mercados es la consolidación y promoción de la oferta exportable, teniendo como principales áreas de atención:

- Promover el incremento y desarrollo de la oferta exportable del sector agroalimentario a partir de las ventajas comparativas y competitivas.
- Promover la Apertura, Consolidación y Diversificación de los Mercados de Exportación.
- Promover las inversiones para la exportación.
- Posicionamiento de la imagen de los productos agroalimentarios mexicanos y poblanos.
- Apoyo al desarrollo y consolidación de la Oferta Exportable de las regiones del estado de Puebla con criterio de competitividad y descentralización.
- Promover una cultura exportadora y de responsabilidad social en el país y en el estado de Puebla.
- Fortalecer el sistema integrado de desarrollo y promoción de las exportaciones y apoyo a la competitividad de las empresas.

7.2.2 Ubicación de empresas agroexportadoras

Las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México están fuertemente concentradas hacia sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos y Canadá, a quienes en 2005 envió 86% del valor total. Le siguen en importancia la Unión Europea, con 4%, los países del triángulo del Norte (Guatemala, el Salvador y Honduras) con 2% y Japón, con 1%. Desde 1994 las exportaciones mexicanas agroalimentarias han aumentado considerablemente. Destaca entre los destinos de mayor crecimiento está Asia (con una tasa promedio anual de 18% entre 1994 y 2006) debido al crecimiento de la demanda de China. En general, la composición de las exportaciones agroalimentarias ha evolucionado hacia

productos de más alto valor, tales como productos procesados, frutas y vegetales. Esto, junto con el crecimiento de las exportaciones totales, revela el dinamismo de la agricultura comercial de México y del estado de Puebla el cual es uno de los diez estados exportadores del país (OCDE, 2006).

México fue durante 2009 el décimo mayor exportador del mundo. Así, se ubicó por debajo de la Unión Europea, China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Canadá, Rusia y Singapur. Entre los países latinoamericanos, México es el que mejor posición tiene, ya que Brasil está posicionado hasta el lugar 18, Chile en el 27, Argentina en el 28 y Perú hasta el 42. México genera anualmente unos tres mil millones de dólares con la exportación de productos orgánicos, según las cifras de la Asociación para el Mejoramiento de Cultivos Orgánicos (Organic Crop Improvement Association, OCIA por sus siglas en inglés).²⁷

A nivel nacional, las empresas que exportan su producción se ubican en dos regiones: la integrada por los estados productores de café (Chiapas, Veracruz, Puebla, Guerrero y Oaxaca) y la definida por los estados productores de hortalizas (la Franja del Pacífico, el Bajío y Jalisco) (De Grammont 1999).

Las exportaciones mexicanas de hortalizas frescas se dirigen casi en su totalidad a Estados Unidos, y se integran en 96% por once productos. El principal de ellos, el jitomate, representó casi la tercera parte del valor de los envíos durante 1998-2000, seguido por pimientos (16%), espárragos (11%), calabacitas (10%), melón y sandía (9%). México constituye el principal abastecedor externo de hortalizas frescas de Estados Unidos, habiendo contribuido en 1999 con 64% del valor de las compras que de ellas realizó este país (USDA, 2000a).

Bajo esta perspectiva la actividad exportadora es una importante fuente de divisas. México se ha mantenido en el mundo como decimotercero exportador de

²⁷ <http://www.altonivel.com.mx/8147-mexico-lider-en-exportacion.html>, 2010.

productos agroalimentarios, según la Organización Mundial de Comercio (OMC), siendo primer lugar en la exportación de aguacate, tomate, papaya, sandía y cebolla; en segundo guayaba, mango, pepinos, espárragos, nueces sin cáscara y aceite de cártamo; y en tercer lugar miel natural, nueces con cáscara, garbanzo y fresas.²⁸

En el análisis de las condiciones productivas del estado de Puebla, la oferta exportable está relacionada con el potencial que tiene como un estado eminentemente exportador que cuenta con toda la infraestructura. Tiene excelentes condiciones geográficas: se encuentra situado en el altiplano central mexicano al Este de la ciudad de México a tan sólo 2 horas de distancia por carretera, y a 3 horas de uno de los puertos más importantes del país en el estado de Veracruz. En la capacidad instalada y/o disponibilidad de producto al contar con cultivos, especies pecuarias y acuícolas como son el maíz, maíz forrajero, café, haba, sorgo, papa, tomate, brócoli, calabacita, cebolla, col, betabel, perejil, limón, vainilla, palma dulce, cacahuete, nopal tuna, nopal verdura, sorgo forrajero, papaya Maradol, tejocote, plátano, caña de azúcar, estatices, ficus, gladiola, zempoalxochitl, ovino, caprino, abeja, equino, frijol, amaranto, cebada, jitomate, calabaza, lechuga, cilantro, espinaca, acelga, apio, ajo, naranja, jamaica, carrizo, epazote, hierbabuena, alfalfa, pasto Taiwán, durazno, manzana, aguacate, pera, crisantemo, nube, noche buena, rosa, flor de terciopelo, bovino, porcino, aves, trucha y tilapia.

Asimismo se cuenta con diferentes cadenas productivas agropecuarias y acuícolas del estado de Puebla como son granos y cereales, hortalizas, cítricos, frutales, flores y follajes, oleaginosas, biocombustibles, cultivos industriales, especias y aromáticas, plantas medicinales, cactáceas, hongos, jabones naturales, forrajes, carnes, leche, piel, lana, huevo, miel, insectos comestibles, acuícola, fauna cinegética, aves canoras y animales de combate, espectáculo y trabajo.

²⁸ <http://www.infoaserca.gob.mx/mexbest/SobreMexbest.asp#inicio> 2010.

Se cuenta también con 242 empresas agroindustriales, de las cuales 48 son exportadoras. Las zonas más beneficiadas son Lara Grajales, Zacatlán, Zacapoaxtla, Huejotzingo, Cholula, Tecamachalco y la Capital Poblana (Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Economía: 2005-2011).

Por ello se requiere desarrollar la capacidad de gestión de las agroexportaciones para contribuir en el desarrollo socioeconómico de los productores mediante la integración participativa de los actores de las cadenas agropecuarias y acuícolas de cada región del Estado. Con la participación del Gobierno del Estado en coordinación con el Gobierno Federal se ha buscado dar un mayor apoyo para el desarrollo integral de cada uno de los eslabones que integran la cadena, atendiendo la necesidades de capacitación, asesoría técnica, tecnología, mecanización, financiamiento, mejoramiento genético, acopio, transformación, apoyo a la comercialización, investigación y extensión e innovación tecnológica.

En este rubro la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Puebla tiene entre sus estrategias: establecer como política la promoción de la oferta exportable de Puebla, mediante el fortalecimiento de los proyectos de exportación de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, con el fin de:

- Incrementar la participación de las exportaciones en el desarrollo económico del estado.
- Conformar un entorno competitivo y promotor del desarrollo exportador.
- Diversificar las exportaciones de Puebla a nuevos mercados internacionales.
- Apoyar a las empresas para asistir a eventos de promoción y difusión en México y el extranjero.
- Fortalecer aspectos de comercialización internacional tales como empaque, certificaciones y presentación de productos de exportación.

- Implantar y difundir las normas de calidad básicas del comercio internacional.
- Impulsar programas de normalización de procesos y productos con criterios internacionales.
- Fomentar convenios de colaboración internacional con organismos y agencias para la Fortalecer las acciones de promoción internacional.
- Promover los convenios de colaboración con organismos para la cooperación y el desarrollo económico.
- Elaborar estudios de mercado internacional.
- Fortalecer la cultura exportadora y generar información sobre comercio exterior (Secretaría de Desarrollo Económico 2005-2011).

7.3 Experiencias y estrategias de políticas públicas en la agroexportación

Una de las políticas públicas de Estados Unidos consiste en el impulso a las exportaciones (“Export Enhancement Program”, EEP). Específicamente, se trata de un programa de subsidios al precio de las agroexportaciones de determinados productos elegibles (trigo, harina de trigo, cebada, malta, arroz, carne de puerco, huevo y aceite vegetal) donde los exportadores reciben pagos en efectivo para compensar los bajos precios de sus ventas de determinados mercados (USDA/ERS, 1996).

Asimismo, existe un programa de garantías para créditos a la exportación (*export credit guarantee programs*) conocido como GSM-102 para las operaciones de corto plazo (seis meses a tres años) y GSM-103 para las de mediano plazo (3 a 10 años). También cuentan con una estrategia de promoción a las agroexportaciones que se orienta a los siguientes objetivos: a) Incrementar el valor de las exportaciones agrícolas, b) Incrementar la participación de los Estados Unidos en el mercado mundial de productos agrícolas; c) Incrementar el valor de las exportaciones de productos

agrícolas procesados y de alto valor; d) asegurar que Estados Unidos implanten todas sus obligaciones contraídas en los acuerdos comerciales que permitan aumentar el acceso de las mercancías agrícolas norteamericanas y, e) asegurar que los Estados Unidos usen todas las leyes aplicables para garantizar sus derechos en el marco de los acuerdos de la Ronda de Uruguay sobre agricultura.

Estas medidas muestran que la mayor parte de los programas están orientados en Estados Unidos a la capacidad de atraer y retener inversiones para impulsar la competitividad de las exportaciones agrícolas norteamericanas y garantizar su posición y participación en el mercado mundial al aplicar la regla de que a mayor producción, con mayor flexibilidad y capacidad de respuesta para comercializar a menores precios, con suficientes apoyos a la exportación y una mayor capacidad de administración de riesgos, permiten lograr un aumento en las exportaciones y ganancias de la agricultura corporativa en detrimento de la agricultura familiar principalmente de los países consumidores.

Por otra parte, está el caso chileno que documenta la experiencia de la República de Chile en la transformación del campo donde la producción frutícola (de fruta fresca) jugó el papel de punta de lanza para la conversión de la producción agrícola chilena; ese hecho la hizo pasar de “tradicional” a “agroindustrial”. De acuerdo con Kay (1993), el campo chileno actualmente expresa la modernidad, el progreso y el espíritu empresarial, cuando antes representó el atraso, lo semifeudal y el paternalismo. Asociando la agroreestructuración chilena con la tendencia actual de producir para exportar, esta tendencia se caracteriza por la subcontratación de trabajo agrícola y la integración transnacional, además de la integración de los métodos de procesamiento industrial, de técnicas organizacionales y de tecnología (Little y Watts, 1994; McMichael y Myhre, 1991; Collins, 1995 en Goldman, 1999).

En este contexto, la necesidad del control de calidad surge por la condición que caracteriza a la producción alimentaria destinada a la exportación, que basa sus estándares y sistemas de clasificación internacional para evaluar la calidad de la

producción agrícola. De acuerdo con Watts y Little (1994: 43-45), el control de calidad en los procesos agroindustriales de productos agrícolas para exportación juega una parte significativa en: 1) estandarizar la producción local para que cumpla con los requerimientos internacionales y 2) materializar la clasificación de los productos (basada en la calidad) en la estructura de los contratos locales, afectando la forma de contratación de productores y trabajadores para la agroindustria (Goldman 1999).

Dado que se considera al control de calidad como “la parte crucial” en la producción para la exportación (Scott, 1984 en Goldman 1999), en este sentido Goldman (1999) indica que el ideal de la calidad requiere que se cumpla con todas las fases de la producción frutícola: 1) fitosanidad; 2) tolerancia de residuos de insecticidas; 3) características de calidad determinadas por el comprador o establecidas de acuerdo con normas o estándares (calibre, color, tolerancia de defectos de madurez, y 4) características de las cajas y el embalaje (Goldman 1999).

En el Manual del Exportador Hortofrutícola (1990-1991) publicado por la fundación chilena se define a la calidad como “una combinación de características, atributos y propiedades nutritivas de un producto hortofrutícola que como alimento para el hombre determinan que sea del gusto de un consumidor promedio o de un segmento al cual se desea satisfacer”. Esta visión permanente y de largo plazo ha permitido a un país como Chile recuperar su dinamismo económico: en los primeros años del presente siglo el crecimiento ha sido cercano a 6% anual y el crecimiento de las exportaciones agrícolas ha incrementado en valores de dos dígitos por año. Los acuerdos comerciales que el país ha suscrito con más de cincuenta naciones, la estabilidad política y comercial, el patrimonio fito y zoonosanitario, los estándares de calidad de la producción alimentaria, la plataforma de servicios logísticos disponible, la capacidad de innovación del empresariado nacional, entre otros factores, posicionaron a la agricultura chilena como un sector relevante en la producción alimentaria del mundo. Al dinamismo de la industria agroalimentaria y forestal de exportación se agrega, en los últimos años, el incremento en los precios de las principales *commodities* agrícolas del mundo como ha sido la industria de carnes rojas y blancas, así como la de productos

lácteos que se han abierto espacios en los mercados externos en este proceso de internacionalización del sector agrícola (Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile, 2007).

Coincidimos en la importancia que tiene la calidad en la prospectiva estratégica de la política pública en las acciones de industrialización y exportación de productos agropecuarios que para el Estado de Puebla tiene que ser incluyente, participativa y competitiva para que la producción cumpla con todos los requerimientos de sanidad, inocuidad y calidad.

Las nuevas demandas de los consumidores por mayor calidad e inocuidad de los alimentos han llevado a un aumento en la importancia de satisfacer las normas, tanto públicas como privadas, para los productos de exportación y para el mercado doméstico. Entre ellas destacan los requisitos de trazabilidad y las buenas prácticas agrícolas. Igualmente, el dinamismo del comercio agropecuario ha aumentado la relevancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias, constituyéndose en barreras importantes para la integración de los mercados (Sagarpa 2006).

Adicionalmente, la política agrícola de los países desarrollados está apoyando aspectos asociados a las nuevas preferencias de los consumidores, como considerar el bienestar animal, el uso de tecnologías sustentables, la sanidad e inocuidad de los alimentos. Dado que las exportaciones de productos agropecuarios de México se concentran en esos mercados, es importante considerar estas tendencias en las políticas agropecuarias (Sagarpa 2006).

7.4 Propuesta del Programa Estratégico Agroexportador del Estado de Puebla (PEAEP)

Establecer un programa estratégico de largo plazo de impulso a la agroexportación, dentro de la política pública para resolver la problemática del sector agroalimentario, agroindustrial y forestal del estado de Puebla. Para ello se requiere

proponer al Congreso del Estado una iniciativa de Ley de Planeación para la Seguridad Agroalimentaria, Fomento Agroindustrial y de Agroexportación del Estado de Puebla, orientada a la diversificación de esquemas innovadores de exportación de productos agropecuarios, agroindustriales y forestales con base en los siguientes principios:

- a) Seguridad alimentaria
- b) Revalorización integral de la agricultura familiar y de las pequeñas unidades de producción rural y urbana.
- c) Derecho a la alimentación saludable.
- d) Respeto al derecho de los campesinos y productores agrícolas, ganaderos, silvicultores y agroindustriales.
- e) Gestión de los territorios rurales y urbanos en la valorización del campo y del carácter multifuncional de la agricultura.
- f) Conservación de la agrobiodiversidad y de los conocimientos tradicionales al establecer políticas públicas orientadas a la agroexportación.
- g) Impulso a la exportación de productos hortícolas, florícolas y frutícolas, mediante la realización de estudios de mercado de mediano y largo plazo para favorecer la agroexportación.
- h) Implementar una política de exportación incluyente, participativa y competitiva para el desarrollo integral del campo poblano.

Bibliografía

- Aguilar, A. 2008. "Pasado, presente y perspectivas académicas de los agronegocios en el siglo XXI", *Revista Mexicana de Agronegocios*, vol. XII (22), enero-junio 2008, pp. 583-589.
- Cabral, A. 2004. "Las figuras asociativas como alternativa en los agronegocios", *Revista Mexicana de Agronegocios*, vol. 8 (15), julio, pp. 378-389.

- Castro González, Rubén 2008. "Encrucijada de las políticas públicas en el nuevo milenio", en Pérez Mendoza Salvador. Aguilar Cruz Fabiola. (Coordinadores). *La expansión urbana en Puebla. Infraestructura y servicios públicos. Visión para el siglo XXI*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. pp. 143-193.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), "Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto", Coneval, México, D. F.
- De Grammont, Hubert C. 1999. "La Modernización de las empresas hortícolas y sus efectos sobre el empleo", en De Grammont, Hubert C., Gómez Cruz Manuel Ángel, González Humberto, Schwentesius Rindermann Rita. *Agricultura de Exportación en tiempos de Globalización. El caso de las hortalizas, frutas y flores*, Juan Pablos Editor, México, pp. 3-68.
- Gobierno de Chile-Ministerio de Agricultura (2007), "Su Agricultura, Su territorio y su gente", Ministerio de Agricultura, Chile, pp. 11-17.
- Goldman, Julie 1999. "Interpretaciones de la producción agroindustrial. El control de calidad en la industria frutícola chilena", en De Grammont, Hubert C., Gómez Cruz Manuel Ángel, González Humberto, Schwentesius Rindermann Rita. *Agricultura de Exportación en tiempos de Globalización. El caso de las hortalizas, frutas y flores*, Juan Pablos Editor, pp. 341-378.
- <http://www.altonivel.com.mx/8147-mexico-lider-en-exportacion.html> (2010)
- <http://www.infoaserca.gob.mx/mexbest/SobreMexbest.asp#inicio> (2010)
- INEGI, 2003. Anuario Estadísticos del Estado de Puebla. Puebla, Puebla. México.
- INSP (Instituto Nacional de Salud Pública) (2007), "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006", Resultados por entidad federativa, Puebla, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública-Secretaría de Salud, México.
- Kay, Cristóbal 1993. "The agrarian policy of the Aylwin Government: Continuity or change?" en David Hojman, *Change in the Chilean countryside*, Ed. Macmillan Press, London, UK.

- Málaga, J., Williams, G. 2010. "La competitividad de México en la exportación de productos agrícolas", *Revista Mexicana de Agronegocios*, vol. XIV (27), julio, pp. 295-309.
- OCDE. 2006, "Agricultural and Fisheries Policies in México", Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda.
- OCDE 2009, "Estudios de la OCDE en Innovación regional. 15 estados mexicanos", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Ojeda, R., Mul, J., López, L., Jiménez, O. 2010. "Contribución del capital social en la microempresa rural", *Revista Mexicana de Agronegocios*. vol. XIV (27), julio, pp. 398-410.
- Sagarpa, FAO 2007. "Proyecto Evaluación Alianza para el campo 2006. Contexto Internacional para el Sector Agroalimentario Mexicano", México, pp. 55-57
- Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaria de Economía (2005-2011).
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos), (2000a) (<http://ffas.usda.gov/scriptsw/bico/bico.idc?doc=1242>).
- USDA/ERS, 1996. "Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996"; Boletín de Información Agrícola No. 729; Washington, D. C.

8. Problema indígena y marginación étnica

Ricardo Pérez Avilés²⁹

*México no puede seguir con esas desigualdades
espantosas hacia los pueblos autóctonos*

Miguel León-Portilla

Resumen

Teniendo como fondo las luchas y los planteamientos de los pueblos indígenas, así como las polémicas en torno a conceptos como autonomía, derechos colectivos de los pueblos indígenas, libre determinación, derechos humanos, derecho al desarrollo, al territorio y al reconocimiento de sus sistemas normativos, en este ensayo se menciona la política indigenista dominante que ha prevalecido desde 1940, presentando los avances que a pesar de ello han obtenido los pueblos indígenas. Se indican los obstáculos de las políticas públicas para resolver la pobreza y marginación indígena, y el contexto global desfavorable que existe para estos grupos sociales. Pero su presencia numérica, su relevancia demográfica y su importancia en aspectos como la biodiversidad y la cultura para su conservación, nos obligan a plantear la conservación del tema indígena como prioridad en la agenda nacional y estatal. Estableciendo puntos en la agenda que resuelvan y enfrenten los problemas prioritarios de este sector social. Todo ello complementado con políticas públicas generadas por los pueblos para definir su desarrollo y concretada en acciones de gobierno que ejecuten y financien las mismas. Los pueblos indígenas de la entidad no pueden seguir viviendo en la marginación y la pobreza, ni siendo objeto de procesos de explotación y dominio.

Introducción

En México y en algunas de sus entidades, entre ellas Puebla, se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, con marcos jurídicos amplios; se ha avanzado en el establecimiento de instituciones dedicadas a su atención, que al menos responden a dos niveles de gobierno; se ha avanzado en la asignación de recursos, aunque escasos, para atender sus rezagos y se ha avanzado

²⁹ Profesor Investigador. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ICUAP. DUDESU.
rperezaviles@terra.com.mx

en la instrumentación de las políticas públicas enfocadas hacia estas sociedades originarias. Incluso en este sentido se puede decir que México es el único país que cuenta con políticas públicas para los pueblos indígenas dignas de ese nombre, y que desde 2001 fueron incluidas en la Constitución (Meentzen 2007). El problema es que éstas aún son ineficaces, insuficientes e incluso han sido un rotundo fracaso (Bautista 2008). Por eso se insiste en su revisión a nivel federal y en una construcción respetuosa, participativa y democrática en los niveles estatales y municipales.

8.1 La población indígena como argumento para las políticas públicas

Casi 12 millones de indígenas registrados en el país y poco mas de un millón en Puebla son el argumento claro para que existan políticas públicas para el desarrollo de sus pueblos al nivel nacional y estatal.

Existen once estados en el país con población indígena cuya presencia es de 10% o más de las poblaciones totales en cada entidad. Puebla se ubica en la séptima posición y es relevante indicar que uno de cada cinco poblanos es indígena.

Cuadro 8.1
Entidades federativas con mayor proporción de población indígena censada, 2000

Entidad federativa	Total*	Indígena	Porcentaje
República Mexicana	95 753 396	11 897 010	12.4
1. Yucatán	1 650 438	1 080 733	65.5
2. Oaxaca	3 429 409	1 911 338	55.7
3. Quintana Roo	863 651	393 562	45.6
4. Chiapas	3 785 292	1 170 132	30.9
5. Campeche	687 157	212 245	30.9
6. Hidalgo	2 225 059	575 663	25.9
7. Puebla	4 930 290	1 032 588	20.9
8. Guerrero	3 054 917	569 639	18.6
9. Veracruz	6 877 295	1 163 363	16.9
10. San Luis Potosí	2 288 612	384 159	16.8
11. Nayarit	917 853	100 034	10.9

Se excluyen 1,730,016 personas estimadas por el INEGI para las 425,724 viviendas ocupadas que no fueron censadas. Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tomado de Partida Bush, Virgilio (2005), *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*. Consejo Nacional de Población, México, p. 18.

Existen también 11 entidades que concentran mayor cantidad de población indígena, 3.0% o más del monto nacional. En este caso, la entidad poblana se ubica en la sexta posición, con 8.7% de la población indígena del país.

Queda clara la importancia de la población indígena en el país y en Puebla, de manera tal que, por su presencia y por su cantidad, se ubica en la sexta posición. El otro indicador importante es la diversidad de esta presencia indígena, ya que se tienen 7 de 62 grupos etnolingüísticos que existen en el país (Navarrete 2008).

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2009), la entidad tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas nahuas, totonacas o tutunakuj, mixtecas o ñuu Savi, tepehuas o hamaispini, otomíes o ñähñü, popolocas o n'guiva y mazatecas o ha shuta enima.

Tomando como base el total de hablantes de lengua indígena en el estado, que en 2005 ascendió a 548 723, existen seis etnias representativas: náhuatl con 72.3% (397 207 personas), totonacas con 17.6% (97 064); popolocas con 2.6% (14 688); mazatecos con 2.3% (13 033), otomíes con 1.3% (7523) y mixtecos, con 1.2% (6 694) (INEGI, 2005). Hay otra etnia que se indica en la Constitución del Estado (2009), que es la comunidad tepehua o hamaispini, que no se ha incluido por ser una etnia reducida, de tan sólo 262 hablantes.

Los grupos indígenas se distribuyen por todo el estado, aunque son 127 municipios registrados con presencia indígena, 58.5% del total de 217. Sin embargo, los indígenas tienen presencia en todos los demás pero como población dispersa. Existen 15 municipios que concentran 46% de esa población indígena, de lo que resultando que 82% de la población indígena está concentrada en los municipios que se encuentran en las sierras Norte, Nororiental y Negra.

Cuadro 8.2
Municipios con mayor población de 5 y más años que habla lengua indígena, 2005

Municipio	Población total	Habla lengua indígena
Total estatal Puebla	4,688,913	548,723
1. Ahuacatlán	12,031	11,377
2. Ajalpan	46,921	22,837
3. Cuetzalan del Progreso	40,299	29,261
4. Huauchinango	78,966	19,878
5. Huehuetla	13,846	11,924
6. Olintla	10,594	9,429
7. Puebla	1,285,409	42,142
8. San José Miahuatlán	10,576	9,061
9. San Sebastian Tlacotepec	10,957	10,401
10. Tehuacán	224,054	20,493
11. Tlacotepec de Benito Juárez	38,401	10,818
12. Tlaola	16,469	10,589
13. Xochitlán de Vicente Suárez	10,325	9,101
14. Zacapoaxtla	43,900	19,276
15. Zoquitlán	16,133	15,850
Total municipios seleccionados	1,858,881	252,437

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005.

El 84% de los municipios indígenas son de muy alta (35) y alta (71) marginación. En total son 1,002 localidades indígenas, de las cuales 90% tienen menos de 500 habitantes. Dos municipios (Hueytlalpan y Eloxochitlán) se encuentran entre los 50 de mayor prioridad en el país (CDI, 2010). Esta pobreza no es nueva sino ancestral, ya que se remonta al momento de la conquista: hablamos de más de 500 años de marginación (González y Macías, 2005).

8.2 Las políticas públicas para los pueblos indígenas en México y Puebla

La sola presencia indígena no ha asegurado que el tema indígena sea parte de la agenda nacional: han sido sus luchas las que han obligado al gobierno a su incorporación. Han sido el levantamiento del EZLN y las acciones de otras organizaciones las que han contribuido a que se amplíe el escenario político para los pueblos indígenas (Meentzen 2007).

8.2.1 El nivel federal

Conforme lo plantea el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007) y en especial en el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (2009), se establece como fin el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas de México, definiendo cinco ejes de política pública para lograrlo: 1. Derechos indígenas, 2. Superación de los rezagos y desarrollo con identidad, 3. Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística, 4. Participación y consulta para una democracia efectiva y 5. Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso.

Los avances de esta política pública, responsabilidad del poder ejecutivo y en especial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), han sido reportados por la propia CDI (2010). Por ejemplo, en 2009, para impulsar el desarrollo indígena con identidad, se destacaron los siguientes puntos, a) Tendencias de la migración indígena, b) Identidades indígenas en contextos urbanos, c) Pluralidad en las formas de gobierno indígena, d) Culturas en riesgo, el caso de los pueblos yumanos de Baja California: kumiai, paipai, kiliwa y cucapá y e) Elementos fundamentales de identidad cultural de pueblos y comunidades indígenas, cuyas monografías fueron publicadas por la CDI en 2009.

8.2.2 El nivel estatal

El Gobierno de la entidad ha planteado en su Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (2005) como política pública el desarrollo integral de los pueblos indígenas y ha especificado en los programas de la Comisión Estatal de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CEDIPI 2008) los siguientes: Programa de Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el Programa de Infraestructura Básica para Pueblos Indígenas y las Asesorías Jurídicas. Los avances en estos aspectos se reportan en los informes de gobierno de 2005 a 2010, destacando las

acciones sobre inversión en obras, servicios de salud y atención médica tradicional, asistencia social, educación intercultural y Justicia.

Con base en el informe de la CDI (2010), se plantea que con el propósito de impulsar la acción transversal de políticas y programas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas del estado, la Delegación de la CDI en Puebla trabaja en coordinación con dependencias federales y con el Gobierno del Estado por conducto de sus Secretarías y otros organismos, como la Comisión Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Instituto Poblano de la Mujer, Instituto de Artesanías e Industrias Populares, Instituto Municipal de la Mujer (ambos de Puebla), así como con más de 70 ayuntamientos con población indígena. Se indica que los programas de trabajo fueron: Albergues Escolares Indígenas, Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

8.3 Elementos de las políticas públicas que llevan a su fracaso

La pregunta obligada al encontrar una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, comenzando por los constitucionales, un número considerable de dependencias para atender a los pueblos indígenas y una gran variedad de programas, es ¿por qué la situación de los pueblos indígenas es de pobreza, marginación y explotación?, pobreza y marginación sobre las que no se profundiza por ya haber estudios y cifras alarmantes al respecto, pero también demandas cotidianas de los propios actores indígenas.

Existe una gran variedad de elementos que llevan a que las políticas referentes al desarrollo de los pueblos indígenas fracasen. Aquí sólo indicamos dos.

8.3.1 La ideología en la política pública

Como lo comentan Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza Saucedo (2007), las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos para el desarrollo de los pueblos indígenas, que la academia bautizó como el “indigenismo”, tienen las peculiaridades que Gonzalo Aguirre Beltrán, un antropólogo mexicano impulsor de ellas, expresó claramente:

El indigenismo no es una política formulada por indios para solución de sus propios problemas, sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas (López y Espinoza 2007:18).

Según los autores indicados, el indigenismo ha tenido históricamente varios rostros, que se agrupan en dos etapas: la de integración y la de participación. La primera trata de un indigenismo incorporativo que comenzó en 1940, con el lema central de la asimilación de las comunidades indígenas a la cultura nacional, por la vía de la castellanización. Décadas después, los órganos estatales evolucionaron hacia el indigenismo de participación, buscando que las comunidades indígenas participaran en el diseño de los programas gubernamentales enfocados hacia ellos, a lo que los académicos denominaron etnodesarrollo.

No obstante este cambio, el indigenismo nunca dejó de ser una política de Estado diseñada por mestizos para los indígenas, con la finalidad de que éstos dejaran de ser indígenas y se incorporaran a la vida nacional.

Por lo anterior, no le falta razón al antropólogo Héctor Díaz Polanco, quien afirma que en América Latina el indigenismo ha atravesado por varias fases y en todas ellas se ha utilizado el control ideológico y la dominación política de los pueblos como instrumento para mantenerlos bajo la férula del Estado. Con estas acciones los gobiernos han manipulado al movimiento indígena y lo mantienen separado de otras luchas sociales. De acuerdo con él, la fase predominante ha sido la del integracionismo un poco bronco (dispuesto a integrar, en el sentido indicado, a los pueblos indígenas a cualquier costo), que tiene poco o ningún respeto por la diversidad (López y Espinoza 2007: 19).

Además de esta visión de dominio, que es un grave problema que hace fracasar las políticas públicas, la otra es que los asuntos centrales del problema indígena se han

evadido. En las legislaciones federal y estatal no se reconocen sus derechos colectivos, lo que implica el incumplimiento de demandas centrales del movimiento indígena mexicano y del internacional. Otra crítica se refiere a que en la constitución no se refleja el carácter pluricultural de la nación. “De este modo, tampoco se institucionalizaron debidamente el derecho a la autodeterminación a nivel comunal y regional, ni la representación política y participación de los pueblos indígenas” (Meentzen 2007: 59).

Según Meentzen (2007), el grave problema que representa la anulación del reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su conversión en simples entidades de interés público,

repercutió directamente sobre el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el acceso a los recursos naturales, que a partir de esa fecha ya no contaron con garantías constitucionales: hoy en día, simplemente se otorga un “trato preferencial” a los indígenas, lo cual plantea una situación legal confusa (Meentzen 2007: 59).

8.3.2 El contexto de las políticas públicas: remando a contracorriente

Varias de las demandas de los pueblos indígenas mexicanos de autonomía, libre determinación, derechos humanos, derecho al desarrollo, al territorio, al reconocimiento de sus sistemas normativos se mantienen vigentes. Habrá que continuar la permanente discusión del contenido de los principales conceptos que definen estos derechos y establecer acuerdos consensados para que se hagan válidos.

Lo cierto es que el panorama para alrededor 17 millones de indígenas es desolador, se percibe que se incrementará el despojo de sus territorios; la destrucción de su cultura y lengua, que llevará a un eminente etnocidio; el saqueo de sus recursos naturales del suelo y subsuelo; la destrucción del tejido comunitario; la cooptación por parte del gobierno de dirigentes e incluso de algunos legisladores como cómplices. Adicionalmente, la carencia de medios formales de comunicación los empujará a contar con radios comunitarias fuera de normatividad (Bautista 2007:1).

Por esto es importante mantener el tema indígena como prioridad en la agenda estatal. Los conflictos agrarios y el etnocidio están latentes, así como:

los megaproyectos que ponen en riesgo la integridad física y cultural de los pueblos indios; la violación de los derechos humanos; la agresión y despojo a los indígenas, solo porque son indígenas; la demanda de las mujeres a un trato equitativo que no debemos soslayarlo; los derechos de los indígenas en contextos urbanos; la educación bilingüe o intercultural que hay que profundizar en su análisis; la medicina tradicional; el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación y su incursión en medios convencionales. La lista es interminable (Bautista 2007:2).

Pero un contexto favorable en algunos sectores de la sociedad, lo representa una revaloración de la diversidad cultural y ecológica de los pueblos indígenas, pensamiento que se debe aprovechar para mantener el problema en la agenda estatal. En este contexto, las organizaciones y los pueblos indígenas mexicanos tienen el reto de construir su cohesión interna y la definición de alianzas con otros sectores de la población mexicana (Bautista 2007).

8.4 Temas en la agenda nacional

Como se ve, hay una agenda de temas pendientes para la solución de los problemas de las poblaciones indígenas. En el foro “Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad”, celebrado en abril de 2006 en la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP 2006), determinó los siguientes temas pendientes en la agenda nacional:

- El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, presente en los Acuerdos de San Andrés, así como en la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), pero que fue objeto de reformas en el dictamen de 2001. Diversos sectores de la sociedad civil proponen cambios más profundos para que los pueblos indígenas sean reconocidos como sujetos de derecho, los pueblos y comunidades se deben representar como sujetos colectivos en el Estado y no como individuos.
- El otro punto relevante se refiere a la autodeterminación, a hacer uso y decidir sobre el acceso a los recursos naturales y genéticos que están en sus territorios

- Un tercer punto relevante es una reforma del Estado con relación a los pueblos indígenas, demanda planteada por diversos pueblos y comunidades indígenas de convocar a un nuevo Congreso Constituyente en el que estén representados como pueblos.
- El último punto trata de la transformación institucional, que indica el cambio en las políticas públicas del Estado hacia la población indígena,

8.5 Propuestas concretas

Las políticas públicas para los pueblos indígenas en México y Puebla se deben realizar con la plena y total participación de las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas directamente involucrados. Este trabajo no pretende sustituirlos, sino poner una base que, de servir a sus intereses, se puede utilizar en negociaciones futuras y porque, la academia relacionada con el mundo rural se siente con el compromiso de emitir su opinión.

Con base en un trabajo desarrollado por Héctor Robles Berlanga (2003) y adaptado en lo posible para Puebla, se presentan 20 propuestas para resolver el problema de los pueblos indígenas:

1. Una política diferenciada y focalizada, porque los ejidos y las comunidades con población indígena reflejan una diversidad que se expresa en la composición de los núcleos agrarios, en la disponibilidad de recursos naturales, en sus formas de explotación, en su lengua y su problemática agraria, por mencionar algunas características. Esto lo puede hacer el gobierno estatal.
2. Una política que reconozca el papel de los indígenas en la vida estatal. La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica: como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales tienen una importancia relativamente mayor que aquella referida sólo a la población. Pero

es necesario reconocer que existe una gran contradicción entre riqueza de recursos naturales y pobreza.

3. Una política que rebase el concepto abstracto de territorialidad. Es muy común hablar de territorialidad, pero es muy difícil conceptualizarla en la realidad, aunque un gobierno estatal y los municipales pueden alcanzarlo. Predomina una composición étnica diversa que requiere necesariamente del reconocimiento de los otros, los diferentes, y también de una fuerte proporción de indígenas sin tierra que viven en el medio rural.
4. Una política que reconozca que los indígenas poseen la tierra bajo diferentes formas de propiedad. Existe la idea de que la forma de tenencia de la tierra predominante entre los indígenas es la propiedad comunal, lo cual no es cierto. La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se puede dar en: nacional, privada, ejidal y comunal. Predomina la propiedad ejidal: ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo existen dos comunidades. Sin embargo, un número importante de indígenas son propietarios privados, como se da en la Sierra Norte de Puebla.
5. Una política que rebase el enfoque agrícola. Una de las características más sobresalientes de los núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales. Si bien se desconoce la calidad de los recursos, podemos afirmar que éstos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los grupos agrarios con población indígena. Una de las afirmaciones más comunes cuando se habla de los indígenas es que donde habitan se encuentran los más importantes recursos naturales del país y esto se cubre para el estado. Y es que la población indígena ha tenido y tiene un papel importante en el cuidado, conservación y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.
6. Una política que reconozca las prácticas individuales y las desigualdades internas de la población indígena. Existe la percepción de que los núcleos

agrarios con población indígena explotan sus recursos naturales en común y distribuyen los beneficios por igual. De acuerdo con los resultados, no sucede así. En dos terceras partes de los ejidos y comunidades predomina la explotación individual y, por lo tanto, los beneficios se distribuyen de manera individual. Debemos reconocer que la explotación individual de los recursos se da en todo el campo mexicano, independientemente de su condición étnica. Algunos resultados muestran que muchos indígenas consideran importante tener derechos de propiedad de manera individual, sin que esto signifique el desconocimiento de la pertenencia a una comunidad o grupo.

7. Una política que rebase la percepción de que los indígenas sólo producen maíz, frijol y café. Si bien esto es cierto, no deja de resaltar que el patrón se extiende más allá de estos productos. La variedad de cultivos obliga a considerar que la diversidad productiva también está presente en la agricultura indígena. La poca productividad agrícola tiene que ver con la presencia de una orografía accidentada y con la baja calidad de los suelos (delgados y con pocos nutrientes).
8. Una política que reconozca las diferentes actividades productivas. El sistema productivo en los núcleos agrarios con población indígena tiene como característica dos elementos: el policultivo y la multiactividad. Estas dos características podrían suponer estrategias de vida para disminuir los riesgos en caso de que bajen los precios o se afecten los cultivos por fenómenos naturales, pero también son situaciones que debe enfrentar la población por sus condiciones de marginación.
9. Pasar de una política sectorial a una política multisectorial. Las políticas del campo han sido fundamentalmente sectoriales. Es decir, han reconocido como su espacio privilegiado una entidad abstracta (el sector económico) y han supuesto implícitamente que el contenido de dichas políticas tiene que ver

esencialmente con la producción primaria: la agricultura, la ganadería, la actividad forestal y la pesca.

10. Una política que reconozca la diversidad. La pluralidad de las formas de organización indígena se expresa en varios sentidos. Por un lado, junto a las organizaciones de representación tradicional, la emergencia de un conjunto de redes formales o informales en el hogar, en las comunidades y en la microrregión, lo cual provoca que los funcionarios públicos no sepan quiénes son sus interlocutores válidos. Por otro lado, la proliferación de instancias gubernamentales vinculadas con el medio rural (ministerios, agencias, comisiones), lo cual provoca confusiones.
11. Una política que promueva políticas que rescaten la tradición de la organización campesina indígena e incorporen los nuevos requerimientos para enfrentar con éxito la globalización. Por ello los productores del campo tendrán que ser capaces de generar sus propios organismos en torno a la comercialización, el financiamiento, la producción y la proyección de sus actividades.
12. Una política que reconozca la problemática agraria. Hay controversias con la tierra y se tienen registrados asuntos problemáticos. Destacan los conflictos por límites de terrenos, controversias por sucesión, derechos ejidales y comunales, posesión de parcelas, acreditación de la calidad de ejidatario y motivos de servidumbre.
13. Una política que incluya el nivel municipal y que concrete la descentralización de planes y financiamiento para el desarrollo de los pueblos indígenas. En eso Puebla debe buscar ser un modelo eficiente.
14. Una política de financiamiento nueva, suficiente, moderna y participativa, que haga llegar los escasos recursos a los pueblos indígenas para establecer las bases de su desarrollo.

15. Una política que articule los tres niveles de gobierno de manera real, que rompa con la parcialidad y dispersión de marcos jurídicos, políticas públicas y acción de dependencias federales, estatales y municipales.
16. Una política que reglamente y controle a las grandes transnacionales, cuando los pueblos indígenas hayan aceptado que trabajen en sus territorios, con el fin de que no acaben siendo despojados de sus riquezas y para que sean partícipes igualitarios de los beneficios obtenidos.
17. Una política que obligue y permita un monitoreo permanente de las políticas públicas, en el que participen los pueblos indígenas de la entidad.
18. Una política que rompa con el monopolio de la cultura dominante y se abra a otros sistemas de valores y cosmovisiones, para así revalorar en su justa dimensión la riqueza de la cultura indígena.
19. Una política de información sobre los pueblos indígenas de Puebla, para ellos y para la sociedad en general, de manera tal que sean valorados con toda la riqueza que poseen y representan.
20. Una política que mejore el marco legal, entre ella la recién aprobada Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, ya que en señalamientos de los mismos diputados, no incluye disposiciones que hagan valer la autonomía de esas comunidades para elaborar y administrar un presupuesto anual, facultades que delegaron por completo al Estado y los ayuntamientos. Además, porque desecharon la propuesta de agregar un capítulo de sanciones contra los infractores de la nueva normativa, por lo que carecerá de mecanismos para hacerse valer (*La Jornada de Oriente*, 6 de enero de 2011).

Como lo plantea Robles Berlanga (2003), de la inmensa complejidad que en este trabajo apenas se ha esbozado, de lo que se trata es de establecer un nuevo trato para con la población indígena.

8.6 Conclusiones

Se han presentado propuestas, falta su adecuación a los niveles de responsabilidad en la esfera de gobierno, en el cual el Gobierno del Estado de Puebla puede desempeñar un papel innovador, democrático y de liderazgo. Además esta sugerencia obliga a todos, en especial a los pueblos indígenas, a definir cuáles son los derechos y las obligaciones de ellos, como actores sociales, en el diseño y la implementación de las políticas públicas y en los planes para su desarrollo, porque finalmente lo que está en juego es su destino y su vida futura.

Bibliografía

- Bautista, Genaro (2007), Vigentes demandas de indígenas mexicanos. América Latina en Movimiento. No. 418. <http://alainet.org/publica/418.phtml> (6 enero 2011)
- Bautista, Genaro (2008), Políticas públicas, un fracaso en pueblos indígenas. ALAI, América Latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/26121> (5 de enero de 2011)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", *Asuntos Indígenas* [Actualización: 28 de abril de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/ [Citar como] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Referencias académicas", en *Asuntos Indígenas* [Actualización: 14 de junio de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- CEDIPI (Comisión Estatal de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas), Gobierno del Estado de Puebla. 2008. Programas http://www.sipros.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=158&Itemid=200
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2010), *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2009*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México.

- http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&limit=5&limitstart=0&order=name&dir=ASC&Itemid=18 (4 enero 2011)
- Congreso del Estado de Puebla (2009), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*.
- http://www.congresopuebla.gob.mx/old_site/web/legislatura56/index.html (15 de enero de 2011)
- Gobierno del Estado de Puebla (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Puebla.
- http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1997&Itemid=89 (7 diciembre 2010)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República, México.
- http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf (2 enero 2011)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República (2009), Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2009), Diario Oficial. Viernes 4 de diciembre de 2009. pp. 68-119. México.
- http://www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=65&gid=97&option=com_docman&task=doc_details (7 enero 2011)
- González Romo, Adrián y Macías Laylle, J. Alfonso (2005), *El combate a la pobreza en los pueblos indígenas totonacos de Puebla*, El Colegio de Tlaxcala-SIZA-Colpos, México.
- http://www.coltlax.edu.mx/sintegral/comun/pdf/libros/CombatePobreza/CombatePobreza_1.pdf
- INEGI (2005), *Conteo de Población y Vivienda 2005*.
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx> (21 diciembre 2010)
- López Bárcenas, Francisco y Espinoza Saucedo, Guadalupe (2007), *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo

Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX
Legislatura Congreso de la Unión, México.

Meentzen, Angela (2007), *Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Ecuador. <http://www.kas.de/peru/es/publications/11358/> (3 enero 2011)

Navarrete Linares, Federico (2008), *Los pueblos indígenas de México*, CDI, México.

Partida Bush, Virgilio (2005), *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, Consejo Nacional de Población, México.

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/indigenas/Proyindigenas.pdf> (3 enero 2011)

Robles Berlanga, Héctor (2003), *Entre fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena.*

http://www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_hector_robles.pdf(2 enero 2011)

9. Patrimonio biocultural, conocimiento indígena y campesino en Puebla: una propuesta para su protección

Antonio Macías López³⁰, Benjamín Ortiz Espejel³¹, Andrés Pérez Magaña³²
Braulio Edgar Herrera-Cabrera³³, J. Arahon Hernández Guzmán³⁴
Benjamín V. Peña Olvera³⁵, José Sergio Escobedo Garrido³⁶
Engelberto Sandoval Castro³⁷

Resumen

El presente trabajo propone que la gestión del conocimiento y saberes comunitarios tradicionales si bien se encuentra en un proceso de sistematización, requiere un marco legal de protección en favor de los pueblos originarios quienes fueron los que hicieron posible la domesticación de este patrimonio biocultural. Sin embargo debe reconocerse que hoy día existe un saqueo de estos conocimientos y saberes tradicionales. El trabajo presenta algunos ejemplos que caminan en este sentido como son las denominaciones de origen de la Talavera y de la Vainilla, el estudio y aprovechamiento de los maíces de color, de la Jamaica y de otros sistemas producto en el estado de Puebla. La pregunta central de esta problemática es: ¿Cuál sería una estrategia para que los propios actores indígenas y campesinos puedan documentar sus propios saberes y experiencias? Podemos decir que el conocimiento tradicional ha adquirido importancia en los últimos 40 años y de una manera más importante en los últimos 20 años. Sin embargo estas acciones han sido dispersas y de una manera no sistematizada sin responder a lo que pudiéramos llamar una estrategia. De aquí que la propuesta de este trabajo es que la protección de estos saberes se haga desde un enfoque de la gestión del conocimiento.

Introducción

Los seres humanos tenemos la habilidad para descubrir, crear e inventar cosas. Esa misma habilidad ha creado la necesidad de proteger esos inventos, creaciones y

³⁰ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. mantonio@colpos.mx

³¹ Profesor investigador. Universidad Iberoamericana, Campus Puebla
benjamín.ortiz@iiberopuebla.edu.mx

³² Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. mpena@colpos.mx

³³ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. behc@colpos.mx

³⁴ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. arahon@colpos.mx

³⁵ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. bpena@colpos.mx

³⁶ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. seresco@colpos.mx

³⁷ Profesor investigador. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. engelber@colpos.mx

descubrimientos. Así, la propiedad intelectual tiene antecedentes que se remontan a la Grecia antigua, hasta llegar a nuestros días. La propiedad intelectual está íntimamente relacionada con el desarrollo económico de una sociedad: no se puede concebir a un país poderoso y rico sin la inversión en investigación, pues finalmente de esta última surgen los conocimientos para la modernización, que puede agilizar los procesos de producción de bienes, de servicios o la reducción de costos. Paralelo al conocimiento científico existe el conocimiento tradicional, el conocimiento campesino e indígena y que tiene los mismos fines. Sin embargo, la Ley de la Propiedad Industrial Mexicana contempla diferentes figuras jurídicas de protección que se aplican de acuerdo a la naturaleza del o los productos intelectuales, dentro de los cuales no se contemplan los derechos de propiedad de la biodiversidad y el conocimiento campesino e indígena (Ortiz, 2006).

Ni siquiera cuando se trata de las denominaciones de origen, donde se expide una declaratoria que ampara a las personas físicas o morales que se dedican a la extracción, producción o elaboración del producto o productos incluidos en la declaratoria, porque cualquier persona lo puede hacer, sin que haya tenido que ver en el proceso de apropiación o de generación del producto intelectual que se trate, llámese recursos biológicos o conocimiento campesino e indígena.

Con la dinámica que ha tomado la generación de tecnología y biotecnología modernas, los recursos genéticos, en particular, han adquirido un valor económico, científico y comercial creciente para un amplio sector interesado, dentro del cual se encuentran campesinos e indígenas. En contraste con los más modernos sistemas de producción rural, las culturas tradicionales, de campesinos e indígenas, tienden a instrumentar y manejar sistemas ecológicamente viables para la apropiación de los recursos naturales (Toledo, 1992). El conocimiento campesino e indígena asociado con dichos recursos ha atraído la atención renovada y generalizada de una gran audiencia. Otro tipo de creaciones, tales como las diferentes expresiones del folklore, al mismo tiempo han adquirido nueva relevancia económica y cultural dentro de una sociedad de información globalizada. La convergencia entre el crecimiento de la tecnología en

distintos campos y el uso masivo de las tecnologías de la información está consolidando una tendencia que considera entre otros: al material biológico como información por sí misma, con el mismo valor que una obra literaria, por ejemplo.

Esto se expresa en la existencia de una “apropiación de los valores de la evolución” que por sí misma plantea cuestiones muy importantes en relación con los límites de la apropiación privada de la vida y los potenciales de las patentes para el reconocimiento monetario de la contribución que los recursos genéticos, como tales, hacen a los procesos inventados por la industria. Por tanto, las discusiones sobre el conocimiento campesino e indígena añaden una nueva dimensión a un asunto de por sí complejo. Esto eleva la importancia de tratar los temas de acceso y reparto de beneficios de manera separada, pero teniéndolos en mente a lo largo de las discusiones sobre dichos temas.

Personas ajenas a las comunidades campesinas e indígenas han estado documentando el conocimiento y colectando materiales biológicos durante mucho tiempo. Porciones significativas de su diversidad biológica y su conocimiento han sido registradas, reproducidas y diseminadas ampliamente. Los mecanismos que se han seguido para la apropiación de los materiales biológicos y del conocimiento campesino e indígena no han reconocido adecuadamente el papel de sus detentores. De hecho, se arguye que la mayor parte del conocimiento campesino e indígena que ha sido puesto en el dominio público no fue diseminado con el consentimiento informado previo, ni con el respeto a las leyes, costumbres y regulaciones concernientes al acceso, uso y distribución del conocimiento de los grupos sociales que lo poseen o que lo generaron.

Podría decirse, entonces, que el ofrecimiento no consentido del conocimiento para el dominio público por el hecho mismo no agota los derechos legítimos de sus poseedores originales, sino que incluso puede de hecho violentarlos. Este es un tema complicado que ha sido evidente desde 1980. No obstante, el reconocer el problema y desarrollar un código de ética no cambia el hecho de que el conocimiento ha sido

puesto para el dominio público y usado para desarrollar productos farmacéuticos, alimenticios etcétera, sin ninguna distribución de beneficios o ningún reconocimiento de sus autores y poseedores.

Hay otro hecho relacionado con el anterior y que también preocupa, irónicamente: el incremento en el interés por muchos de los aspectos del conocimiento campesino e indígena, en el cual se enmarca el conocimiento ecológico y las prácticas del manejo de los recursos naturales, coexiste con un proceso de erosión acelerado de la diversidad cultural en la medida en que el mundo deviene cada vez más uniforme biológica y culturalmente, y eso es una consecuencia negativa de la globalización.

Ante la problemática anterior, esta propuesta pretende formar parte de los insumos que debe utilizar el país y en particular la entidad poblana para proteger y promover el patrimonio biocultural, expresado en la diversidad biológica, cultural y el conocimiento campesino e indígena.

Visto desde el contexto de acceso a recursos genéticos, el conocimiento ecológico y las prácticas de manejo de los recursos naturales para promover el desarrollo rural sostenible. En la primera parte de esta propuesta se evidencian aspectos del patrimonio biocultural y su problemática; en la segunda se trata la importancia del conocimiento campesino e indígena en el desarrollo rural sostenible; en la tercera se plantea el enfoque de la gestión del conocimiento campesino e indígena y finalmente se plantean algunas conclusiones.

9.1 Patrimonio biocultural y su problemática

México posee en su territorio la tercera mayor riqueza biocultural del mundo. Este hecho, notable, novedoso y estratégico, ha podido ser caracterizado por la investigación científica convencional de las últimas décadas, realizada por investigadores de diferentes disciplinas en todo el mundo. Hoy se sabe que México es un país desde el punto de vista biológico, megadiverso, lo que significa que contiene

10% de toda la diversidad biológica del planeta y megacultural al registrarse 11 familias lingüísticas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes que debieran llamarse lenguas (Inali, 2007), ambos atributos responden a procesos históricos de larga duración, generando uno de los polos civilizatorios más importantes y singulares de la humanidad.

Esta circunstancia civilizatoria se construyó a partir del modelamiento y creación de nuevos paisajes, sistemas productivos y del uso múltiple de los recursos naturales, que dieron lugar a entre otras cosas, a más de 100 especies domesticadas de plantas, principalmente alimentos, y una herbolaria con 4,000 especies (Conabio, 2006).

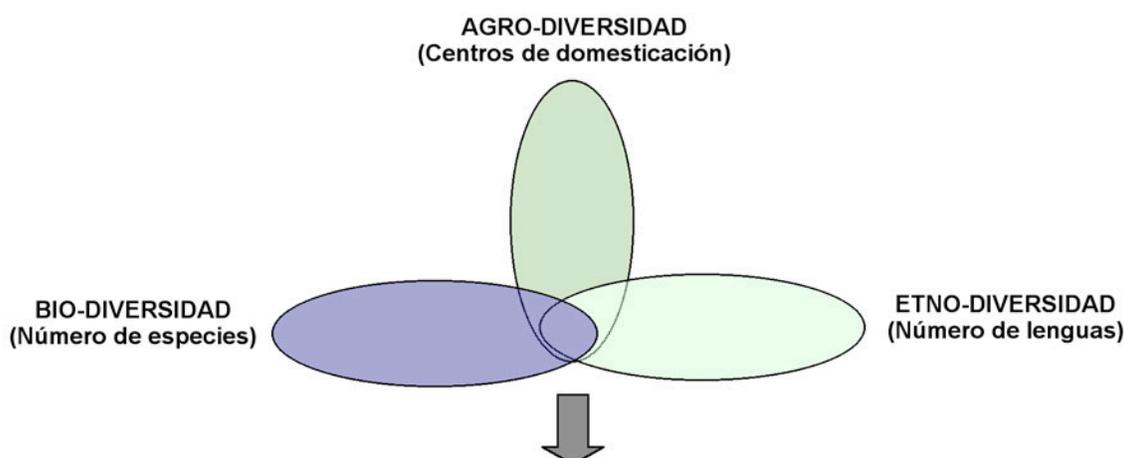
De esta forma, la utilización de la diversidad biológica se fundó mediante el despliegue milenario tanto de prácticas como de saberes y conocimientos. Este saber-hacer sobre la naturaleza, largamente perfeccionado durante un periodo de cerca de 9,000 años, constituye, sin duda alguna, un legado de enorme valor y la parte sustancial del Patrimonio Biocultural de México (Toledo y Barrera 2008).

Las complejas conexiones entre las dimensiones lingüística, biológica y agrícola de la diversidad se hacen evidentes cuando se analizan en la escala global. A nivel de país existe una estrecha correlación entre estas tres expresiones de la diversidad. Dicha correlación establece que los países situados en la franja intertropical, poseen la mayoría de lenguas y especies de plantas y animales. En esos países se ubican además los principales centros de dispersión de plantas y animales domesticados, la mayor parte de los centros culturales y/o la mayor parte de las cunas de las civilizaciones. Actualmente una porción notable de sus habitantes rurales conservan las prácticas de manejo, selección y preservación de la diversidad genética de las especies y variedades domesticadas, lo que entre muchas otras cosas repercute en que de ellas depende la evolución de miles de especies de plantas.

Una segunda correlación entre la diversidad lingüística y la diversidad biológica aparece en las estadísticas globales, donde nueve de los doce centros principales de diversidad lingüística están también en el registro de la megadiversidad biológica y,

recíprocamente, nueve de los países con la mayor riqueza de especies y endemismos están también en la lista de las naciones con las cifras más altas de lenguas endémicas. Debe señalarse, además, que los *hotspots* o centros agrícolas se correlacionan con las áreas más importantes en cuanto a diversidad lingüística endémica del mundo, por lo cual, estas zonas se constituyen como un importante acervo de recursos agrícolas culturales *in situ*. Estas áreas generalmente presentan sistemas agrícolas tradicionales que están bien adaptados a los complejos microambientes ecogeográficos, donde el manejo de los recursos naturales y especialmente de la biodiversidad silvestre y cultivada hace parte de las estrategias de subsistencia de las poblaciones locales (Boege 2010).

Figura 9.1
Bio-diversidad, Agro-diversidad, Etno-diversidad



	Biodiversidad	Etnicidad	Centros de origen
Indonesia	2	1	Sudeste asiático
India	10	2	Birmania
México	5	3	Mesoamérica
Australia	4	4	No existe
Brasil	1	6	No existe
R. D. Congo	9	5	No existe

Fuente: Toledo, V.M. Red de Etnoecología y Bioculturalidad 2010.

Los productos más evidentes de la interacción entre la diversidad biológica y la diversidad cultural, activada por procesos presumiblemente co-evolutivos, han sido la creación de nuevas especies de plantas y animales, nuevos paisajes, tales como

terrazas, bosques y selvas manejados (sistemas agro-forestales), canales, campos elevados y sistemas agro-hidráulicos.

En este contexto, resulta claro que México posee un legado de indiscutible valor, representado por su enorme riqueza biológica, su variedad de culturas y lenguas, y los productos tangibles e intangibles resultantes de esa doble riqueza: más de un centenar de nuevas especies de plantas domesticadas y sus miles de variedades, nuevos paisajes que resultan de la implantación y perfeccionamiento durante miles de años de sistemas de producción bien adaptados a las condiciones locales, y especialmente, conocimientos, tecnologías, usos y estrategias de manejo, herbolarias médicas, culinarias, vestimentas, artesanías, etcétera. Todas estas creaciones fueron enriquecidas y recreadas, en diferentes grados, con la llegada de especies, técnicas, conocimientos y nomenclaturas venidas de Europa, hace más de 500 años, y en algunos casos surgieron nuevos diseños resultantes de ese encuentro (hibridación biocultural).

Este patrimonio requiere ser documentado, inventariado, comprendido y potenciado por la ciencia, no solamente por su propio valor intrínseco de carácter universal, sino por el potencial que encierra en la búsqueda de modelos alternativos de manejo de recursos naturales, salud, vivienda, cultura, visiones y concepciones, etcétera. Hoy, este patrimonio subsiste y resiste como parte esencial de las llamadas culturas indígenas, y la etnoecología, nuevo campo de la ciencia dedicado a estudiarla, un área de frontera en plena expansión, que ofrece un novedoso marco conceptual y un método para el estudio interdisciplinario y participativo.

Ante el agudo deterioro social, cultural y ecológico que sufre el país, el reconocimiento del patrimonio biocultural, y sobre todo su potencial para construir alternativas concretas a los problemas actuales, conlleva una perspectiva de gran valor. En las zonas rurales de México hoy existen los siguientes procesos a desafiar: a) Destrucción de recursos naturales incluyendo deforestación, pérdida de biodiversidad y de suelos, contaminación por agroquímicos o por químicos ligados a la minería,

agotamiento de acuíferos, desertificación en un escenario de cambio climático, intrusión de agua salina en las costas, y pérdida del germoplasma (erosión genética); b) Pérdida de soberanía alimentaria, incluyendo un déficit de producción de alimentos; c) Un acceso al agua *per cápita* cada vez menor; d) La migración masiva de jóvenes, mujeres y hombres del campo a las grandes ciudades, a los campos de producción agroindustrial y a los Estados Unidos; e) Pérdida cultural, puesto que los saberes y conocimientos locales, las lenguas indígenas y las culturas agrarias de tradición mesoamericana mantienen el grueso de su expresión viva en el sector de su población mayor a los 50 años, es decir, que frente a la migración existe un tiempo de gracia de unos 20 años para preservar estos sistemas de saber-hacer *in situ* e integrarlos en un gran proyecto de desarrollo nacional; f) Desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de sus territorios, así como de una normatividad que regule la participación equitativa de los beneficios que se derivan por el uso comercial de terceros sobre su biodiversidad silvestre y domesticada, de sus recursos biológicos colectivos y de los concomitantes conocimientos y tecnologías tradicionales.

Los principales actores de la red, como se verá en el apartado 9.3, son los pueblos indígenas, sus comunidades y territorios, pero no sólo ellos. También son relevantes las instancias del sector público que realizan programas, iniciativas y acciones con ese sector social del país, y los ámbitos del sector académico que los estudian e investigan en todas sus vertientes y dimensiones o que participan en programas de educación, extensionismo, aplicaciones tecnológicas y rescate ecológico y cultural.

La gestión del conocimiento y saberes tradicionales están en un proceso de desarrollo. Sin embargo, hasta hoy la diversidad biológica y cultural, al igual que el conocimiento campesino e indígena en nuestro país no tiene una legislación que ampare a sus poseedores y generadores. Esa falta de protección propicia el saqueo, pero también impone un desafío para la sociedad interesada en ello. Así, la gestión del conocimiento se ha regido por el principio de que “si no es de nadie es mío”. Es decir, si no está inscrito en el registro de la propiedad intelectual e industrial “no es de nadie”,

yo me lo apropio. Cuando el principio que debería regirnos sería que si no es mío “debe ser de alguien”, aunque no esté inscrito en el registro en mención. Este hecho abre la entrada al proceso de desarrollo de la gestión del conocimiento en este campo.

Un símil con esta situación es la cueva donde Alí Babá concentraba sus tesoros, y él era el único que podía acceder a estos, con sus palabras mágicas. En oposición a la diversidad biológica y cultural, al igual que el conocimiento que atesoran los campesinos, que ellos, sin embargo tienen a cielo abierto, por lo que cualquiera puede tomarlos y hacer uso de ellos, sin siquiera reconocer a sus detentores, porque no hay una legislación que los ampare, mucho menos beneficiarlos, con las ganancias que a partir de ellos se genere.

Si bien el conocimiento, uso y sistematización tiene sus orígenes en la época precolombina, la protección y aplicación comercial inician a principios de la década de 1970 y adquieren mayor importancia *y requieren un marco legal de protección en favor de los pueblos originarios*, quienes fueron los que hicieron posible la domesticación de este patrimonio biocultural. Sin embargo, debe reconocerse que hoy día existe un saqueo de estos conocimientos y saberes tradicionales. Actualmente ya se están tomando medidas para proteger el capital intelectual, cultural y en general la propiedad intelectual de estos grupos indígenas y campesinos. Algunos ejemplos son las denominaciones de origen de talavera y de la vainilla, el estudio y aprovechamiento de los maíces de color, de la jamaica y de otros sistemas producto en el estado de Puebla.

La pregunta central de la problemática que se ha esbozado es: ¿cuál sería una estrategia para que los propios actores indígenas y campesinos puedan documentar sus propios saberes y experiencias? Podemos decir que el conocimiento tradicional ha adquirido importancia en los últimos 40 años y de una manera más importante en los últimos 20 años. Sin embargo, estas acciones han sido dispersas y de una manera no sistematizada sin responder a lo que pudiéramos llamar una estrategia. De aquí que la propuesta es que la protección de estos saberes se haga desde un enfoque de la gestión del conocimiento, aspecto que se detallará en el apartado 9.3.

9.2 Importancia del conocimiento campesino e indígena en el desarrollo rural sostenible

Junto con la existencia de un paradigma científico de generación de conocimientos, han comenzado a reconocerse y revalorarse otras formas de concepción de conocimientos que son diferentes a lo científico: las formas de conocimiento tradicional, conocimiento empírico, conocimiento local.

Por un lado, este reconocimiento surge por la necesidad de mitigar y/o revertir los efectos del paradigma occidental de explotación de los recursos (contaminación, degradación, pérdida de biodiversidad) y, por otro lado, esta revaloración del conocimiento local es resultado de la aceptación de la idea de que la ciencia y los conocimientos tradicionales, necesitan convivir en un espacio de retroalimentación para satisfacer necesidades en ambas direcciones, más concretamente, para satisfacer las necesidades de grupos humanos determinados (De Sousa Santos, 2009).

El rescate y revaloración de las prácticas tradicionales no implica “cientificar” el saber tradicional para incorporarlo a nuevos paquetes de conocimiento, sino reorientar los esfuerzos de investigación al articular el saber comunitario con la ciencia universitaria en un proceso de investigación participativa que recree el saber con las propias comunidades y les devuelva un saber enriquecido por la ciencia moderna, pero asimilable, reapropiable por las mismas comunidades para fortalecer su capacidad de autogestión de sus recursos productivos (De Sousa Santos, 2010).

Así, uno de los efectos de la exclusión de los conocimientos tradicionales en las propuestas de la ciencia para la solución de problemas en la agricultura tradicional, especialmente los relacionados con la transferencia de tecnología agrícola y de manejo de recursos naturales, ha sido el éxito limitado de estos procesos. Al excluir los puntos de vista de los otros participantes (los sujetos del cambio), se anula la posibilidad de definir un “sistema del problema”, el cual debe hacerse con todas las versiones de los elementos que obstaculizan el desarrollo adecuado de las actividades, ya sean agropecuarias o de manejo de recursos naturales (Herrera-Cabrera *et al.*, 2010).

Un paso primordial en el establecimiento de un diálogo entre agricultores y estudiosos del medio consiste en entender, valorar y estudiar los conocimientos que los primeros tienen de sus cultivos, ambientes de producción, condiciones socioeconómicas, cultura e idiosincrasia. Este paso da como resultado contar con referentes sobre las concepciones que los agricultores utilizan en el momento de tomar decisiones e intercambiar información.

Posicionar y compartir este cúmulo de conocimientos de los agricultores resulta de gran importancia si se pretende establecer una vía de dos sentidos, cuyo destino sea promover un cambio positivo en las actividades del sistema agrícola (Herrera-Cabrera *et al.*, 2010).

En la cultura campesina e indígena se desarrollan procesos de construcción cultural en diferentes campos, en la medida en que clasifican, calculan, relacionan y deciden mediante su experiencia, en un primer momento a escala comunitaria y ecogeográfica, por lo que es necesario tomar en cuenta esos procesos a la hora de promover iniciativas de desarrollo rural sostenible (Toledo 1991; Van Der Ploej 1993).

El nivel comunitario comprende el espacio eco social que se apropian los campesinos e indígenas, a partir del cual establecen relaciones con otras personas e instituciones de la comunidad en que viven y del exterior. La escala ecogeográfica se refiere a la existencia de un mosaico de unidades medioambientales que caracterizan el territorio específico al cual están vinculados para atender sus necesidades básicas, cuya base de diferenciación puede ser la vegetación, el relieve, la topografía, los suelos, el agua, el clima, etcétera, a partir de las cuales desarrollan los procesos ecológicos y sociales que atenderán sus necesidades (Toledo 1992).

El conocimiento de los campesinos e indígenas se entiende desde el concepto acuñado por (Norgaard, R.B. 1984) sobre la coevolución entre los sistemas natural y social que se desarrollan en un espacio determinado, formando un sistema complejo y dinámico. Dice este autor que la coevolución experimentada otorga legitimidad al conocimiento campesino e indígena porque ha tenido lugar durante milenios, y es

analizando la experiencia campesina e indígena como se puede entender, por ejemplo, la transformación de los sistemas de explotación de roza, tumba y quema que se han practicado por muchos años, hasta llegar a los sistemas de producción con alto consumo de energía, que la introducción de la industria ha puesto a disposición de la agricultura.

La sabiduría campesina es, de acuerdo con Toledo (1991), un conjunto de conocimientos objetivos y creencias subjetivas, donde se interrelacionan la concepción que estos grupos humanos tienen de la naturaleza y los medios intelectuales que el campesino pone en juego durante su apropiación, entre los que se enuncian: nociones, percepciones e intuiciones relacionadas con el medio ambiente natural y social en el que viven y con el que se relacionan; y se encuentra integrado a creencias, valores, tradiciones, mitos y en las formas de organización y cooperación social. Esto incluye tanto el conocimiento de los ecosistemas que se apropian, como sus componentes, los procesos ecológicos y sociales que en ellos tienen lugar y los usos de los componentes de los recursos naturales. De aquí que el conocimiento campesino e indígena esté formado por un corpus, que refleja el conjunto de símbolos, conceptos y percepciones de un sistema cognitivo con racionalidades diferentes, pero paralelas a las de la ciencia y una praxis, comprendida por el conjunto de operaciones a través de las cuales tiene lugar la apropiación de la naturaleza.

Los campesinos e indígenas, desde su conocimiento, generan alternativas y mecanismos de resistencia para sobrevivir a la adversa dinámica social y natural a que estos grupos sociales están expuestos.

Estas alternativas tienen como base la disposición, despliegue y conservación de elementos propios, entre los que se distinguen: las formas de supervivencia, de comportamientos, de hablar, de pensar y las formas de relacionarse con el resto de la sociedad, el mercado, la tecnología, los recursos naturales y la administración pública, en otras palabras, son construcciones sociales que propician el conocimiento y estrategias campesinas.

Esto constituye su relativa ventaja sobre otros espacios donde el proceso de modernización y homogeneización está más avanzado (Remmers 1989).

Así, los campesinos e indígenas, con la intervención de agentes externos en sus comunidades, han creado sus propios sistemas de manejo de los recursos naturales, los cuales están asociados a un repertorio cultural propio, que incluye el conocimiento local sobre el uso y manejo de los recursos naturales, que se expresa en la capacidad de adaptación, experimentación y creación campesina e indígena (estrategias campesinas) dentro de un esquema mayor y más difuso, dentro, pues, de su proyecto de vida.

En consecuencia, cuanto más difíciles sean las condiciones, más básico es el proyecto: el cual puede llevarlo solamente a sobrevivir. El proyecto, en este caso, basado en el sistema de manejo de los recursos naturales, se concibe, entonces, como un ente interrelacionado y complejo que comprende: el suelo, el agua, las plantas, los animales, las condiciones climáticas y socioeconómicas y la familia que los maneja para un fin que ella ha predeterminado. Esas interacciones evidencian el carácter cambiante y difícil de los sistemas de manejo de los recursos naturales, la dinámica social con la que se vinculan y la importancia de reconocer que cada actuación que se realiza en el sistema encierra una acumulación de experiencias y conocimientos históricos. Así, se crean continuamente nuevas situaciones o escenarios; y por la capacidad que tienen los campesinos e indígenas de incorporar y de reelaborar cosas, esas situaciones constituyen su plan o las estrategias campesinas para reproducir y mantener sus sistemas productivos y sociales.

Esto evidencia que el conocimiento campesino e indígena tiene elementos importantes que deben ser tomados como base para promover el desarrollo rural sostenible, que desde el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2001) concibe como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de

acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Y, ¿por qué es importante la protección del conocimiento generado por nuestros antepasados a lo largo de años de experiencias desarrolladas, practicadas y enriquecidas a prueba y error?

Es bien conocido que, en lo general, las iniciativas enfocadas a los derechos de propiedad intelectual conllevan necesariamente a privatizar los derechos, llegando incluso a la creación y consolidación de grandes monopolios que, amparados en los derechos de propiedad, operan en el marco de la ley para explotar comercialmente ese derecho, a través de periodos de tiempo determinados. Lamentablemente, esos beneficios se han adjudicado a las grandes empresas, teniendo muy poca posibilidad de resultar beneficiados los pequeños empresarios y, definitivamente, con nula posibilidad los actores del medio rural, aun cuando en la mayoría de las veces la materia prima que obtuvo la gran empresa y procesó para su beneficio, fue generada con los recursos y conocimientos tradicionales emanados de los campesinos y productores rurales.

El caso más crítico es que la gran empresa, a través de la protección legal, no sólo explota ese derecho sino que facilita el uso de la tecnología para quienes otorgan las regalías correspondientes y puede eventualmente penalizar a los actores del medio rural por el uso de la misma, aun cuando este uso sea involuntario, como ya está ocurriendo con las variedades transgénicas; variedades que fueron desarrolladas y mejoradas por agricultores tradicionales, pero que luego fueron retomadas y mejoradas por metodologías modernas, en donde para nada se reconoce y premia el conocimiento tradicional que les dio origen. De allí la importancia de proteger dicho conocimiento.

Algunos ejemplos de los saberes indígenas se presentan a continuación.

9.2.1 Predicciones climáticas

La presente investigación se realizó con el objetivo de registrar los conocimientos que los campesinos tienen acerca de las especies vegetales que emplean para realizar predicciones climáticas (fitoindicadores), y sobre las observaciones astronómicas ligadas con la agricultura en los Llanos de Serdán, Puebla, México. El conocimiento tradicional sobre el medio ambiente forma parte de los elementos que los campesinos emplean para la toma de decisiones en las actividades agrícolas, básicamente para minimizar riesgos y optimizar los recursos existentes. Parte de este conocimiento acumulado es sobre los ciclos de vida de las plantas en respuesta a las condiciones climáticas, y sobre los efectos de las fases lunares en actividades como la siembra, la cosecha, la poda y otras actividades.

Debido a la importancia que representa sistematizar este conocimiento para integrar posteriores estrategias de desarrollo agropecuario, se levantaron 83 cédulas de entrevista en los municipios de Chalchicomula de Sesma y Tlachichuca, estado de Puebla, México. El 58.5% de los campesinos reconoce seis especies de árboles y arbustos que les sirven para pronosticar la calidad de la temporada de lluvias; en función de estas señales realizan acciones como adelantar las fechas de siembra, incrementar la cantidad de plantas por unidad de área y aplicar insumos si la temporada parece favorable. Sobre las observaciones astronómicas, 81.5% de los campesinos observa la luna para fijar el inicio de siembra; las fases consideradas para esta actividad son creciente, cuarto creciente y llena. Este fue el conocimiento tradicional más utilizado por los campesinos de los Llanos de Serdán. Es importante reconocer el valor de estas experiencias en el diseño de estrategias de desarrollo agropecuario, toda vez que se aprovecha el aprendizaje acumulado por generaciones para crear opciones de manejo acordes con las condiciones de la agricultura campesina.

9.2.2 Selección de variedades de haba (*Vicia faba* L.)

El objetivo del presente trabajo fue estudiar los caracteres relacionados con el ambiente, la planta y la semilla, que considera el campesino en la selección de variedades de haba (*Vicia faba*). Se analizó el proceso de generación, transmisión del conocimiento campesino y su importancia en el uso, manejo y conservación de la semilla. El estudio usó un enfoque cuantitativo, mediante un cuestionario y el método descriptivo de encuesta muestral, así como un enfoque cualitativo, mediante la observación y la entrevista directa a 74 campesinos del grupo étnico náhuatl del municipio de Tlatlauquitepec, en la Sierra Norte de Puebla, México. El tamaño de muestra se determinó por componente de marco de lista.

Los principales caracteres relacionados con el ambiente en el cultivo de haba, considerados por el campesino son: humedad (80%), color (74%) y fertilidad del suelo (62%); en planta, resistencia a heladas (81%), sanidad (76%) y precocidad (55%); y en grano, sanidad (93%), y sanidad y tamaño (55%).

Los campesinos que seleccionan cuatro o más caracteres relacionados con el ambiente, la planta y la semilla, son los que contribuyen en el mejoramiento genético de la especie, por integrar una mayor cantidad de conocimientos y ejercer mayor presión selectiva.

El conocimiento campesino sobre los caracteres de haba se genera bajo un proceso complejo de interrelaciones, en el que se conjugan saberes sobre su entorno, el comportamiento de la especie en determinada condición y un conocimiento heredado entre generaciones, el cual es constantemente perfeccionado por la experimentación. En este proceso va implícita la conservación de la diversidad de recursos genéticos locales de la especie.

9.2.3 Uso y conservación de Orquídeas

En la región de la montaña de Guerrero, existe un antiguo sistema de manejo tradicional ejercido por mujeres, que ha permitido la conservación de una de las orquídeas más vistosas, elegantes y atractivas que tiene México: la “calaverita” (*Laelia anceps* subsp. *dawsonii* f. *chilapensis*). La “calaverita” es una orquídea epífita, es decir, que vive sobre los árboles sin dañarlos, con una afinidad muy específica hacia los árboles de guamúchil (*Phithecellobium dulce*). Es una especie endémica de la región, lo cual significa que de todo el planeta, el único lugar donde existen calaveritas es en los solares tradicionales de los municipios de Chilapa y Zitlala, en el estado de Guerrero. Por tal razón, este grupo de orquídeas se ha denominado científicamente como forma *chilapensis*.

Se plantea que la calaverita está extinta en condiciones naturales, ya que a pesar de que se han realizado búsquedas intensivas en la región, no se han encontrado poblaciones silvestres y solo se conocen ejemplares cultivados en los solares, por lo que se encuentra bajo protección del gobierno mexicano dentro de la categoría de especies en peligro de extinción (NOM-059-ECOL, 2001).

En este sentido, actualmente la conservación de la calaverita depende de la existencia de solares tradicionales, los cuales funcionan desde tiempos prehispánicos como centros de almacenamiento y transmisión de las tradiciones, costumbres y valores que determinan la forma de vida campesina que prevalece en la región a través de la familia y de manera particular a través de la mujer.

La preferencia de la calaverita para establecerse en árboles de guamúchil es un factor determinante en su distribución dentro de la región ya que en zonas donde no hay guamúchiles su presencia es muy baja.

El papel de las mujeres en la transmisión de tradiciones, conocimientos y valores locales es fundamental para la conservación de la calaverita, ya que a través de una serie de prácticas, las mujeres mayores heredan a sus hijas, nueras o nietas,

ejemplares de calaverita y un paquete de conocimiento tradicional sobre cuidados y valores que ha permitido, reproducir el sistema a lo largo del tiempo y configurarlo como un esquema de conservación *in situ* cuando la mujer hereda el solar de su suegra y continua con las prácticas dentro de la región. Y *ex situ*, cuando las hijas o nietas salen hacia otras localidades o incluso estados y reproducen las prácticas aprendidas en su lugar de origen.

Otro factor que apoya el sistema de manejo tradicional es el sistema de valoración de la calaverita que está integrado básicamente por dos aspectos. Por un lado, existe bajo la forma de valor de uso, el cual está relacionado con el valor que adquiere la calaverita respecto a las necesidades estéticas, espirituales, religiosas y culturales de las familias de la región. Y por otro, se manifiesta bajo la forma de valor de cambio, el cuál está representado por el valor monetario que adquieren las calaveritas al entrar a una dinámica de mercado, lo que además representa una fuente de ingresos extras para la economía familiar.

La relación entre ambas formas de valor ha configurado una dinámica local de uso y conservación para la calaverita, que a lo largo del tiempo han impactado incluso la morfología de la flor. De esta manera, la influencia cultural y estética de las mujeres de la región de Chilapa ha actuado directamente sobre la selección de características morfológicas en las flores de *L. anceps* subsp. *dawsonii* f. *chilapensis*. Lo que ha dado como resultado la presencia de cuatro variantes o morfo tipos de calaverita en la región, cada uno con un esquema particular de valoración y uso. De manera que en los solares tradicionales de la región de Chilapa se está conservando no sólo una de las orquídeas más bellas del genero *Laelia* en México, sino que se resguarda un invaluable acervo de experiencia, conocimientos tradicionales y valores entorno a la conservación de un recurso genético a través de su uso.

9.2.4 Proceso de producción de Maíz Azul

El maíz es el grano representativo de México en el mundo. Existen variadas versiones e interpretaciones acerca de su origen. El Museo de Historia Natural y Cultura ambiental señala el mito huichol de la selección del maíz:

La Madre del Maíz cambió su forma de paloma y adoptó la humana; le presentó al muchacho sus cinco hijas, que simbolizan los cinco colores sagrados del maíz: blanco, rojo, amarillo, moteado y azul. Como el joven tenía hambre, la Madre del Maíz le dio una olla llena de tortillas y una jícara llena de atole; él no creía que eso pudiera saciar su hambre, pero las tortillas y el atole se renovaban mágicamente, de manera que no podía acabárselos. La Madre del Maíz le pidió que escogiera a una de sus hijas y él tomó a la Muchacha del Maíz Azul, la más bella y sagrada de todas.³⁸

Esta cita hace referencia a la importancia de este grano, su uso poco menos que mágico, la importancia y presencia de los maíces pigmentados en nuestra dieta y en nuestra cultura, el delicado procedimiento en la selección del maíz, destacando la importancia de sus elementos genéticos y de pigmentos en su capacidad de saciar el hambre.

El maíz ha sido objeto de grandes reseñas y leyendas que confirman su importancia en el mundo y en especial en México a través de toda la historia. El Chilam Balam de Chumayel,³⁹ libro que recoge un conjunto de mitos y leyendas mayas, lo cuenta de esta forma:

El maíz estaba oculto bajo una gran peña y sólo las hormigas lo conocían. Un día la zorra halló y probó unos granos de maíz que las hormigas habían dejado caer cuando lo sacaban. Los comió y le parecieron deliciosos. Cuando las hormigas volvieron esa noche, la zorra las siguió, pero la grieta que había en la roca era demasiado pequeña para que pudiera alcanzar el maíz. Por lo tanto, hubo de contentarse con los granos que dejaban caer las hormigas... los animales pidieron ayuda a las grandes hormigas rojas y después a la rata, pero no pudieron meterse en la grieta. Finalmente, comunicaron al

³⁸ Xhosa Shela Nhaban Chechho. "El maíz es nuestra vida". Exposición de 48 artistas. Museo de Historia Natural y cultura ambiental. <http://www.qfb.umich.mx/maiz0.htm>

³⁹ El Chilam Balam de Chumayel es el más importante de los Chilam Balams, textos sagrados y proféticos escritos por los sacerdotes mayas, especialmente en Yucatán durante la conquista española. Los autores de esta obra parecen ampararse en la religión cristiana para de este modo transmitir las doctrinas cosmogónicas autóctonas las cuales son asimiladas a la religión de los conquistadores.

hombre el secreto de aquel maravilloso alimento y éste pudo romper la roca y extraer el maíz (Aguirre 2002).

Se reseña que entre los mayas quichés, se relata el papel del maíz en la aparición del hombre:

Los dioses hicieron de barro a los primeros mayas-quichés. Poco duraron. Eran blandos, sin fuerza; se desmoronaron antes de caminar. Luego probaron con la madera. Los muñecos de palo hablaron y anduvieron, pero eran secos; no tenían sangre ni sustancia, memoria ni rumbo. No sabían hablar con los dioses o no encontraban nada que decirles. Entonces los dioses hicieron de maíz a las madres y a los padres. Con maíz amarillo y maíz blanco amasaron su carne. Las mujeres y los hombres de maíz veían como los dioses, su mirada se extendía sobre el mundo entero. Los dioses echaron un vaho y les dejaron los ojos nublados para siempre, porque no querían que las personas vieran más allá del horizonte (Galeano 2002: 45).

El maíz era un alimento básico de las culturas americanas muchos siglos antes que los europeos llegaran a América. En las civilizaciones maya y azteca jugaba un papel fundamental en las celebraciones y festividades religiosas y en su alimentación. En esa época se cultivaba desde Chile hasta Canadá. En el año 1604 se inició su cultivo en España.

Gracias a su productividad y su fácil adaptación al medio, su cultivo se extendió en la dieta popular. En el siglo XVIII se difundió en Europa. Es el único cereal de importancia mundial proveniente del nuevo mundo.

En México se acepta desde hace muchos años que Tehuacán, Puebla es la cuna del maíz. Se han descubierto allí los restos de maíz más antiguo del mundo aproximadamente de hace 7,000 años. Por ello a Tehuacán se le conoce como la cuna del maíz.

El maíz es un grano muy bondadoso: se ofrece como alimento y es elemento de prácticas y técnicas para mejorarlo y conservarlo. También ofrece oportunidades de emprender ejercicios para explorar usos alternativos en mercados especializados para aquellas variedades que presentan atributos especiales como los maíces pigmentados.

El cultivo del maíz requiere buenas prácticas agrícolas, realizadas con oportunidad. Su cultivo implica un ciclo largo, que puede ir de seis a once meses, es cultivado bajo temporal y en condiciones de riego, en pequeñas y en grandes extensiones. A lo largo de este lapso está expuesto a las condiciones agroclimáticas y al ataque de plagas y enfermedades. Por ello requiere de una serie de actividades que faciliten su cultivo y reduzcan, en lo posible, esos riesgos de mal manejo, inoportunidad de las prácticas agrícolas y el combate de plagas y enfermedades.

El más importante mercado del maíz, en general, está constituido por las industrias de la masa y la tortilla, de botanas y del almidón. El mercado del maíz azul es muy regional y local, expresándose en gran medida como un intercambio o trueque entre los productores de una comunidad o entre comunidades rurales. Su uso se identifica como medio de uso y medio de cambio. Con los patrones de consumo local, en tamales, atole, pinole, tostadas de maíz azul, cumple su función de medio de consumo. Como medio de cambio, establece un patrón contra el cual es referido el trueque de bienes y servicios, que se verifican en las pequeñas comunidades rurales que han conseguido conservarlo, a pesar de la dinámica del mercado, impuesta en el sector.

Además de estas posibilidades de producción y de consumo e intercambio, el maíz azul está siendo identificado como una materia prima ideal para la alta cocina y repostería, para la obtención de pigmentos naturales y ser incorporado en los alimentos industrializados. Es señalado como una fuente potencial de antioxidantes, benéfico para el control de padecimientos cardiacos y para la elaboración de las pequeñas cápsulas que contengan las medicinas actuales.

Por ello resulta de mucha importancia señalar la importancia de promover su producción, su conservación y mejoramiento, así como explorar esos mercados potenciales que ofrecen oportunidades de incorporar a los pequeños productores en esos nichos de mercado, en condiciones favorables. Respetando y rescatando sus prácticas, sus mitos y leyendas en torno al maíz azul.

Uno de los esfuerzos para aprovechar este maíz azul son los trabajos de caracterización, conservación y mejoramiento, que se están realizando en la comunidad de Ozolco, Puebla, con el grupo de productores Amigos de Ozolco S.P.R., inmersos en un proyecto más amplio, que procura encontrar alternativas locales a su problemática y a los grandes desplazamientos de jóvenes hacia el extranjero.

Estos trabajos están siendo instrumentados con los actores sociales, con la población originaria, indígenas en gran parte, en sus propias comunidades y territorios, incorporando sus saberes, sus aptitudes y conocimiento milenarios del maíz azul. Grano que no solo opera como un bien para el consumo, como base de la alimentación, pues funciona también como medio de cambio en estas comunidades. Se intercambia por otra semilla, de otros cultivos, con otra producción; sirve de referencia para establecer ese intercambio, valorando los bienes sujetos al intercambio en función de la cantidad de maíz azul que equivale cada uno de estos. En determinadas transacciones se convierte en moneda de cambio.

Los trabajos de caracterización incorporan la identificación de las variedades de semilla azul existente en la comunidad, su descripción de acuerdo con la normatividad establecida,⁴⁰ el registro ante las instancias gubernamentales para garantizar el buen uso de esta semilla caracterizada. Su conservación en bancos de germoplasma en sus variantes de *in situ* y *ex situ* es tema que se está desarrollando con los productores de este grano en la comunidad de Ozolco, Puebla.

En este esfuerzo resulta importante la coordinación de las instancias gubernamentales, sociales y académicas. Dentro del sector público, los programas, iniciativas y acciones con esa finalidad en ese sector social del estado y del país deberían incorporar el enfoque de aprovechamiento de los granos autóctonos para mejorarlos y contribuir a la suficiencia alimentaria y fortalecer esa cultura en torno al maíz.

⁴⁰ El Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS) cuenta con una guía para esta finalidad y un reglamento para su aplicación.

El ámbito académico está incorporando sus acciones de investigación y vinculación con un enfoque de rescate y aprovechamiento de los recursos agroalimentarios, a fin de generar opciones de empleo e ingresos y seguir generando alimentos para esa población rural, joven, cuyas expectativas se están cifrando en incorporarse a las redes migratorias.

9.3 El Enfoque de la Gestión del Conocimiento Tradicional y de los Saberes Indígenas y Campesinos

El estado de Puebla y la ciudad de Puebla se han convertido en los últimos 50 años en un reservorio del conocimiento, la ciencia, la tecnología, la cultura y el conocimiento tradicional. Sus casi 200 instituciones de educación superior, de las cuales 70 realizan plenamente las funciones sustantivas de enseñanza, investigación y vinculación en las diferentes áreas del conocimiento, son muestra palpable de los adelantos que el estado y la ciudad han tenido en la gestión y promoción del conocimiento y la cultura. Esta gestión se puede caracterizar por 4 subsistemas para el desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y tradicional y de la cultura en Puebla, los cuales son los siguientes:

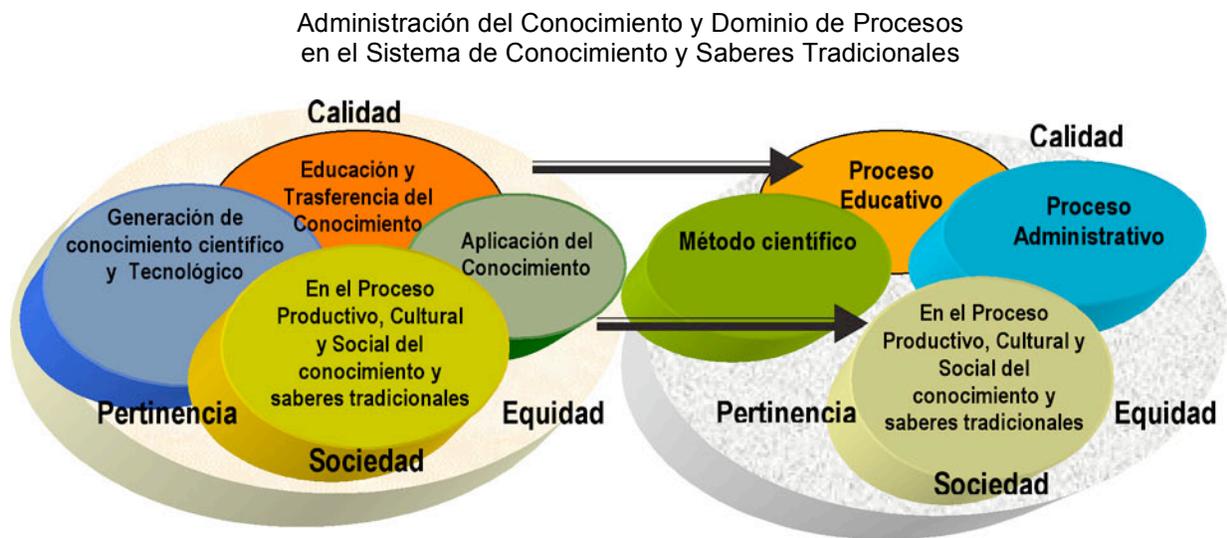
- a) La administración del conocimiento
- b) El dominio de procesos
- c) Enfoque orientado a resultados
- d) Enfoque orientado a las peticiones ciudadanas

Las tendencias a nivel internacional son hacia la integración de bases de datos tales como Science Direct, Scopus, Scitopics, Scirus y otras en una sola plataforma. Hace unos años quienes alimentaban a estas bases de datos eran directamente los investigadores que con sus publicaciones incrementaban el acervo científico y tecnológico. Actualmente quienes son el sustento ya no son los investigadores y las instituciones a nivel individual sino organizados en redes. Sin embargo, quienes forman parte de estas redes normalmente son los investigadores que muchas veces no son quienes desarrollan el conocimiento sino tan solo quienes lo sistematizan quedando los

propios desarrolladores indígenas y campesinos de estos conocimientos y saberes en el olvido y normalmente quienes han desarrollado estos conocimientos no forman parte de estas redes.

Las funciones sustantivas de estas redes, y podríamos decir de las instituciones de Educación Superior, son la generación del conocimiento científico, tecnológico y cultural; la enseñanza, transferencia, educación, difusión de dicho conocimiento; y la aplicación del mismo por parte del sector productivo, social y empresarial a lo cual llamamos vinculación. La generación de conocimiento científico, tecnológico y cultural implica el dominio del método científico; la docencia tiene que ver con el dominio del proceso educativo; y la aplicación del conocimiento está relacionada con el dominio del proceso administrativo. Estas tres funciones se realizan en los sectores productivo, social, empresarial y en general en el educativo. Funciones que normalmente se enmarcan en los principios de cobertura, equidad, pertinencia y calidad en beneficio de la población. La siguiente figura muestra estas interacciones:

Figura 9.2
Relación entre Administración del Conocimiento y Dominio de Procesos
en el Sistema de Conocimiento y Saberes Tradicionales



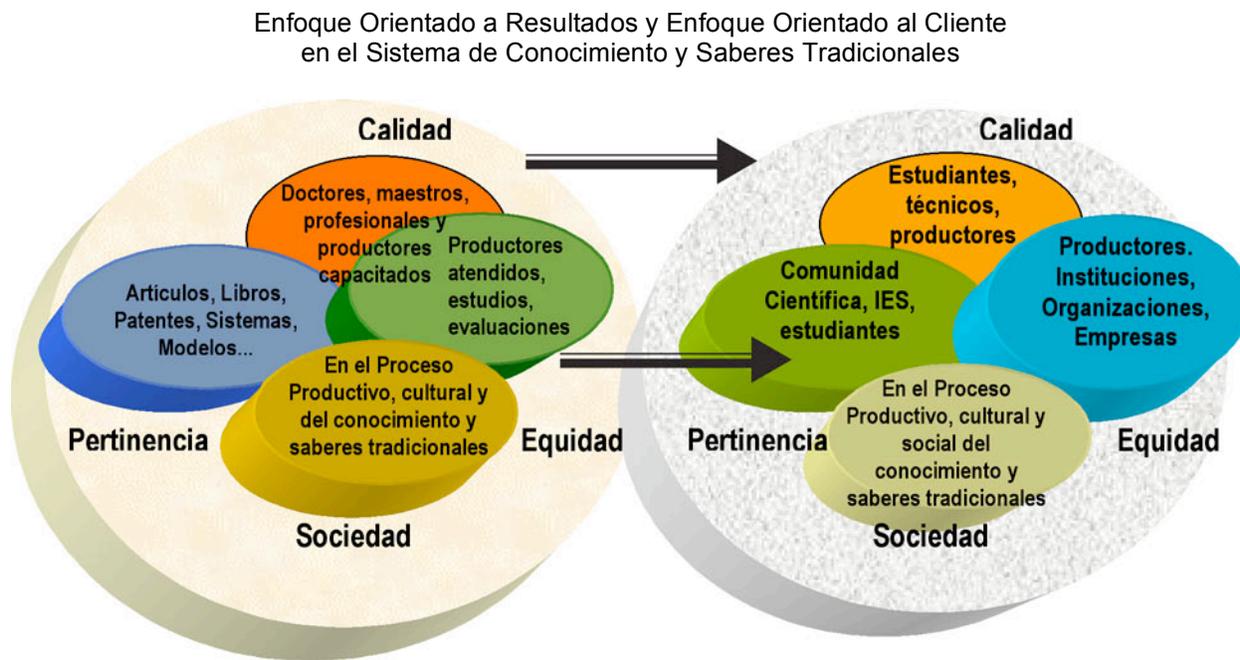
Fuente: Elaboración propia.

Este mandato que tienen las instituciones educativas de la administración del conocimiento en sus tres aspectos de generación, transferencia y aplicación del conocimiento debe estar orientado a sus resultados. La función de investigación debe concluir en libros, artículos científicos, tecnológicos y de divulgación, en patentes, sistemas, modelos que sean productos terminados de esta función de la generación del conocimiento. Los resultados finales de la enseñanza son los alumnos graduados en sus diferentes modalidades: licenciatura, maestría, doctorado, diplomado o cursos de actualización que hayan cursado. Podríamos decir que este aspecto relacionado con la formación de recursos humanos es uno de los menos documentados.

Finalmente, la vinculación tiene como resultados los proyectos realizados, el número de productores, organizaciones, micro, pequeñas y medianas empresas atendidas, y las tecnologías utilizadas. Estos resultados deben tener un impacto en las poblaciones objetivo de las instituciones educativas y de investigación. Los clientes del conocimiento son la comunidad científica, los estudiantes en procesos de elaboración de sus tesis y las propias instituciones de educación superior para actualizar los programas educativos que ofrecen. En la parte educativa, el cliente son los estudiantes, productores, técnicos que solicitan ingresar a cualquiera de las modalidades de la oferta educativa. Los clientes de la aplicación del conocimiento son los productores, las organizaciones, empresas que utilizan estos conocimientos para mejorar sus procesos productivos y sociales. Esto lo podemos ver representado en la Figura 9.3.

En este contexto nos podemos preguntar ¿quiénes han sido los actores, quién ha sistematizado este conocimiento, cómo han participado las etnias, los campesinos en la sistematización de estos conocimientos?, ¿cuál es el papel que han jugado los indígenas y campesinos en la protección de estos conocimientos y de la propiedad intelectual que tienen estos grupos? Consideramos que estos logros se pueden sintetizar a través de la clarificación de la visión, misión y los objetivos de un sistema estatal de protección del conocimiento y saberes tradicionales y de la propiedad intelectual indígena y campesina.

Figura 9.3
Enfoques orientado a resultados y al cliente de la Gestión del conocimiento
en el Sistema de Conocimiento y Saberes Tradicionales



Fuente: Elaboración propia

9.4 Conclusiones

Hacia una visión, misión y objetivos de la protección del conocimiento y saberes tradicionales y de los derechos de propiedad intelectual indígena y campesina.

Visión

Que las etnias, productores, campesinos mantengan un liderazgo en la sistematización de su propio conocimiento y saberes. Donde los investigadores y las instituciones sean facilitadoras de estos procesos a favor de los grupos indígenas siendo estos los propios actores.

Que los derechos de propiedad intelectual fortalezcan al conocimiento campesino e indígena en el país y en el estado poblano. Ante ello se tiene como desafío el diseño de la incorporación de las figuras jurídicas de protección, a los

Derechos de Propiedad Intelectual e Industrial, que amparen a este sector social sobre la diversidad biológica y cultural que han desarrollado.

Que la visión de la producción, desarrollo, agregación de valor, la comercialización y consumo de los elementos que integran la propiedad intelectual de los grupos indígenas y campesinos se realice bajo las normas de sustentabilidad, calidad, inocuidad alimentaria y comercio justo apropiados

Que estos derechos de propiedad intelectual beneficien principalmente a los pequeños productores campesinos y a las diferentes etnias.

Que se produzca conforme a los criterios que imponen la racionalidad ambiental, y las buenas prácticas agrobiotecnológicas (Leff 2004),

Que los productores se organicen en integradoras de producción, procesamiento y comercialización, que existan de parte del gobierno apoyos y facilidades para la organización de los productores, el uso de tecnologías apropiadas de producción, para el financiamiento, los insumos, las cepas y el buen manejo.

La Misión

La misión de la protección del conocimiento tradicional en la región y en el estado de Puebla es que ésta contribuya al mejoramiento del ingreso, la nutrición y al bienestar familiar de la unidad de producción rural; que contribuya a la creación de empleo principalmente para la mujer y los jóvenes en las áreas rurales y de esta manera se reduzca la migración hacia las ciudades y otros centros de producción; además, que apoye el desarrollo de una cultura empresarial responsable y bajo los criterios de la sustentabilidad.

El Objetivo

El objetivo central es el de diseñar un marco jurídico de protección y fomento del conocimiento agrícola campesino autóctono a través de una estrategia participativa donde los productores y campesinos organizados sean los dueños legítimos de la propiedad intelectual que han desarrollado durante miles de años.

Bibliografía

- Aguirre, Antxon (2002), Orígenes del maíz. Consultado en:
<http://www.euskonews.com/0049zbnk/gaia4901es.html>
- Conabio, 2006. México como centro de origen de plantas cultivadas.
www.conabio.gob.mx/conocimientos/bioseguridad/doctos/Doc_CdeOCdeDG.pdf
- Galeano Eduardo (2002), "Memorias de Fuego T. I.", Siglo XXI, México.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali). 2007, www.inali.gob.mx/catálogo
2007
- Leff, E. (2004). Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza. Ed. Siglo XXI México D.F.
- Nogaard, R.B. (1984). Coevolutionary, agricultural development. The University of Chicago Press.
- Ortiz, S. L. (2006), *México y la propiedad intelectual*. Ed. Convergencia, México D.F.
- Remmers, Gaston (1998), *Con cojones y maestría*, Thela Publisher, Amsterdam, The Netherlands.
- Sousa Santos De. B. (2009). Epistemología del Sur. Ed. Siglo XXI. México D.F.
- Sousa Santos De. B. (2010). Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur. Ed. Siglo XXI. México D.F.
- Toledo, V. M. (1991), *El juego de la supervivencia: Un manual para la investigación etnoecológica en Latinoamérica*, Clades, USA.

- _____ (1992), “La racionalidad ecológica de la producción campesina” en: Sevilla, G. E. y González de Molina, N. M. (comps.), *Ecología, Campesinado e Historia*, La Piqueta, España.
- _____ y Barrera Bassols, N. (2008), La memoria biocultural. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales. Ed. Icaria. Barcelona, España.
- _____ (2011). Red de Etnoecología y Bioculturalidad. Documento de trabajo. Conacyt. Morelia, Mich.
- Van Der Ploeg, Jan Douwe (1993), “El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización” en Sevilla, G. E. y Manuel G. de M. (eds.), *Ecología, Campesinado e Historia*, La Piqueta, España.
- Xhosa Shela Nhaban Chechho, “El maíz es nuestra vida”, Exposición de 48 artistas. Museo de Historia Natural y cultura ambiental.
<http://www.qfb.umich.mx/maiz0.htm>.

10. Propuestas para el campo poblano desde una perspectiva académica

Ignacio Ocampo Fletes⁴¹

Sergio López Cuevas⁴², Ernesto Hernández Romero⁴³,
Francisco Rodríguez Ruíz⁴⁴, Z. Gerardo López Tecpóyotl⁴⁵,
Luis Alberto Villarreal Manzo⁴⁶, J. Arahón Hernández Guzmán⁴⁷
Blanca Alicia Salcido Ramos⁴⁸, Esteban Martínez Dajui⁴⁹,
José Sergio Escobedo Garrido⁵⁰ y Luis Adolfo Zepeda Casillas⁵¹

RESUMEN

No obstante a la riqueza natural y cultural del estado de Puebla, en el medio rural existen serios problemas de pobreza, inseguridad alimentaria y falta de oportunidades para las familias. Las principales actividades económicas como la agricultura y la ganadería presentan bajo desarrollo tecnológico y deterioro de los recursos del cual dependen. Con el objeto de contribuir en las soluciones a estos problemas, el Colegio de Postgraduados Campus Puebla, con base en su experiencia de años de investigación directa en campo, propone las siguientes opciones tecnológicas y metodológicas adaptables a los diversos ambientes del estado. Para el desarrollo de la fruticultura se propone el establecimiento de huertos demostrativos altamente tecnificados donde se muestren las bondades tecnológicas para frutales como: manzano, durazno, chabacano, nogal y aguacate. Con el propósito de reorganizar el traspaso familiar, se propone la introducción de ecotécnicas y tecnologías como: cisternas de ferrocemento para la cosecha de agua, riego por goteo, establecimiento de huertos de plantas alimenticias y medicinales, con una base orgánica y el trabajo familiar. Como procesos sociales, se plantea capacitar a grupos comunitarios para la conformación de cajas de ahorro y préstamo comunitario, que permitan disponer de pequeñas cantidades de dinero para desarrollar actividades productivas. Asimismo, capacitar a los productores para identificar y trabajar en procesos integrales a través de cadenas productivas y de valor.

⁴¹ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. ofletes_2000@yahoo.com

⁴² Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. lopezs@colpos.mx

⁴³ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. eromero93@hotmail.com

⁴⁴ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. frdriguez@colpos.mx

⁴⁵ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. zgerardo@colpos.mx

⁴⁶ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. lavilla@colpos.mx

⁴⁷ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. arahon@colpos.mx

⁴⁸ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. bsalcido@colpos.mx

⁴⁹ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. esmardaj@hotmail.com

⁵⁰ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. seresco@colpos.mx

⁵¹ Profesor Investigador. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. zepecasi@colpos.mx

Introducción

El estado de Puebla es un territorio megadiverso debido a sus condiciones ambientales, a su riqueza en recursos naturales y a su diversidad cultural. Su ubicación en el centro del territorio nacional permite una dinámica económica y política que conecta al sur con el norte del país. Presenta diversos tipos de clima, que es contrastante, y va del frío de las altas montañas al cálido semidesértico de la Mixteca. La tercera parte del territorio posee un clima templado subhúmedo con lluvias en verano. El 39% corresponde a los climas cálidos. Poco más de 18% de la superficie de Puebla posee algún tipo de climas secos o semisecos (INEGI, 2010). Estas características asociadas a la diversidad cultural generan diversos sistemas naturales y agrícolas. Pero esta misma diversidad también genera complejidad en el desarrollo de cada espacio natural, social y cultural.

En el caso de la agricultura, en acuerdo con las estadísticas del INEGI, durante el año agropecuario 2009, en el estado de Puebla se cultivaron 994,399 hectáreas, de las cuales se cosecharon solamente 629,790 hectáreas. La superficie sembrada representa aproximadamente la cuarta parte de la superficie del estado, y comprende principalmente tierras de temporal. Los principales cultivos fueron: maíz, café cereza, frijol, caña de azúcar, naranja, alfalfa y tomate verde. La mayor parte de las tierras cultivadas en el ciclo agrícola del 2009 fueron dedicadas al maíz, que representó 60% de la superficie sembrada. Sin embargo, la mitad del valor total de la producción agrícola del estado se generó de cultivos como flores, frutos, y hortalizas (INEGI, 2010).

En lo que refiere a la producción ganadera, el estado contaba en 2007 con alrededor de 753,121 porcinos, más de 335,291 cabezas de ganado caprino, y más de 344,079 cabezas de ganado bovino; 636,379 de ovinos y alrededor de 151,033 equinos. El mayor volumen de la producción de carne correspondió al de ave, con 202,537 toneladas y en segunda escala la de carne de cerdo con 146,460 toneladas, aunque el mayor valor de la producción de este sector económico correspondió a la comercialización de la carne de aves (INEGI, 2010). Existen otras actividades

productivas de importancia como la producción forestal, la producción de peces y la extracción de minerales.

Con una población mayor a los 5.4 millones de habitantes (INEGI, 2010), en el medio rural se presentan problemas como inseguridad alimentaria, escasez y contaminación del agua, pérdida de la biodiversidad, deterioro del bosque, limitadas oportunidades de empleo, mercados agrícolas y pecuarios inseguros y en general abandono de las actividades del campo.

Con el objeto de hacer algunas aportaciones para avanzar en el desarrollo agrícola del campo poblano y revalorar la importancia de las actividades agrícolas en el medio rural, presentamos una serie de propuestas tecnológicas y metodológicas desde una perspectiva académica basada en la experiencia generada por investigadores del Colegio de Postgraduados Campus Puebla.

Las propuestas están orientadas a: a) la generación y transferencia de innovaciones tecnológicas para la producción en agroecosistemas campesinos y sistemas pecuarios, b) el manejo de recursos naturales, c) rescate, conservación y producción de productos locales de importancia social y económica, d) la inclusión de la mujer rural en procesos productivos, e) microfinanciamiento rural y f) inclusión en todos eslabones de la cadena productiva. Como institución académica en ciencias agrícolas, las aportaciones se centran en dos aspectos: investigación adecuada y oportuna y capacitación sobre aspectos técnicos y sociales.

10.1 Propuestas para el campo poblano

Cada una de las propuestas que se presentan a continuación, se sustentan en trabajos y experiencias probadas por varios años por los investigadores. Algunas se encuentran en operación y han mostrado las bondades tecnológicas, económicas, sociales y en la conservación de los recursos naturales. Cada propuesta plantea su

importancia, el o los objetivos de su implementación, la región o regiones de ejecución y las actividades que se realizarían para lograr los objetivos.

10.1.1 Desarrollo de la producción de frutales en el estado de Puebla

El estado de Puebla, desde tiempos de la época colonial, ha sido una región que se ha caracterizado por la producción de frutales, y dada la gran variabilidad de climas y condiciones agroecológicas que posee, estos frutales son tanto caducifolios como perennifolios. La gran antigüedad de la producción agrícola en el estado ha determinado su naturaleza, que es en su mayoría de subsistencia y de bajos ingresos. La fruticultura en este contexto es una actividad complementaria, es decir, la agricultura en estos contextos es diversa, compuesta por una gran variedad de cultivos y especies animales, practicada en pequeñas superficies. Esta compleja característica es debido a que la pérdida de algún cultivo o animal doméstico por causas climatológicas o de plagas o enfermedades no significa la pérdida total de los medios de subsistencia de los productores, pues siempre habrá algún cultivo o animal que sobreviva y garantice la permanencia de los productores y sus familias.

Esta situación compleja ha impedido que la fruticultura se desarrolle bajo criterios de eficiencia económica y bajo criterios modernos de eficiencia. La cercanía de los grandes mercados del país y la oportunidad de atacar ventanas de comercialización que otras zonas productoras más desarrolladas no poseen son algunas de las condiciones que pueden favorecer el desarrollo de la fruticultura en el estado de Puebla bajo criterios comerciales. Entre las grandes limitantes que existen se cuentan las siguientes: falta sistematizar las experiencias generadas por los productores e instituciones que permitan aprovecharlas para un programa coherente e integral a nivel estatal; el divorcio que a veces se aprecia entre la investigación y las necesidades reales de los productores; la falta de un programa que asuma los riesgos que implica la adopción de nuevas tecnologías; la descoordinación que existe entre las instituciones y los productores; etcétera.

Situación actual de los frutales

Manzano:

Actualmente existe suficiente información en manzano para iniciar un programa de establecimiento de huertos demostrativos en casi todas las regiones del estado de Puebla. La generación de información y el aprendizaje es un proceso continuo, y necesariamente deberá seguirse trabajando en investigación, pero con la experiencia que actualmente se tiene, la parte productiva prácticamente está casi solucionada. Debido a lo anterior, una acción urgente a realizar es el establecimiento de huertos demostrativos que incluyan todos los componentes recomendados, seguir con la introducción de patrones y de variedades, solucionar el problema de suberización de la epidermis en algunas variedades; trabajar en poscosecha, pues se necesitan unos tres meses de almacenamiento para conseguir mejores precios.

Regiones productoras: Sierra Norte, Sierra Oriente, valle de Serdán, valle de Puebla.

Durazno:

El durazno ha tenido un gran impulso en Puebla en los últimos 15 años. Sin embargo, el rendimiento y la calidad de fruta aún no han alcanzado los niveles deseados. Los principales problemas que existen en esta especie son: falta de variedades modernas; falta de patrones competitivos; falta de un buen programa de manejo de poscosecha; problemas de plagas y enfermedades; problemas de comercialización. Los trabajos que se realicen relacionados con el durazno deben incluir la introducción y evaluación de variedades, sistemas de conducción y aumento en la densidad de población, además de atacar la problemática descrita anteriormente.

Regiones Productoras: valle de Puebla, valle de Tehuacán-Tecamachalco.

Chabacano:

Puebla ha sido lugar de producción de chabacanos criollos desde tiempos de la colonia. Sin embargo, no existe programa alguno de desarrollo de este cultivo. El principal problema es la falta de variedades y patrones que permitan el establecimiento de huertos competitivos. Se desconocen las condiciones limitantes para este cultivo en Puebla y cómo se podrían atacar. Por esta razón, el desarrollo de su cultivo en el estado de Puebla debe basarse casi enteramente en experiencias obtenidas en otros lugares. Desafortunadamente no hay mucha información disponible para otros estados del país, pues en términos generales, este frutal casi no se cultiva a nivel nacional, por lo que se sugiere iniciar un programa de introducción y evaluación de variedades que permitan posteriormente afinar o desarrollar la tecnología de producción adecuada para las condiciones del estado.

Regiones productoras: Valle de Puebla, valle de Tehuacán-Tecamachalco.

Nogal:

Existe producción de nogal de Castilla en Puebla a nivel traspatio en casi todos los municipios del estado de Puebla, pues es componente de diversos platillos típicos regionales. Sería posible iniciar una colecta de los materiales criollos a nivel estatal para tener las bases para un programa de desarrollo de este cultivo a nivel estatal. Sin embargo, al ser una especie no nativa del estado, es decir, introducida, no hay una gran diversidad genética que permita la obtención de características de rendimiento aceptables. Por lo anterior, se recomienda iniciar la introducción de variedades y patrones que permitan reducir el tiempo de inicio de producción y el tamaño de árboles, aumentando así la densidad de producción y el rendimiento.

Regiones Productoras: valle de Puebla.

Aguacate:

Sobre el aguacate ya existe alguna información acerca del comportamiento de variedades en las principales regiones productoras. El componente de productividad es la limitante que actualmente se tienen en el estado. La certificación orgánica y sanitaria, que agrega gran valor a este cultivo, ha sido de alcance limitado hasta ahora. Sin embargo, al poseer las condiciones propicias para este cultivo, estas experiencias son fácilmente alcanzables en un periodo de tiempo razonable. Faltaría articular un programa de apoyo a estas necesidades.

Regiones Productoras: Región de Atlixco; Sierra Oriente y Sierra Norte.

Objetivos

- Establecer en las zonas productoras módulos demostrativos donde se integren de una forma articulada los avances que ya se tienen en los diferentes cultivos.
- Avanzar en llenar los huecos de conocimiento que actualmente se tienen para una mejor producción en rendimiento y calidad de los diferentes frutales.
- Capacitar a los productores en el manejo de los frutales usando como instrumentos los módulos demostrativos.

Actividades de impacto a corto plazo

- Las actividades propuestas corresponden al estado de avance que se tiene en cada cultivo en el estado. En algunos cultivos ya existe conocimiento suficiente como para proponer huertos enteramente demostrativos, mientras que en otras especies los huertos tienen que usarse para generar conocimiento base que sirva para seguir avanzando. La cuestión más crítica es la falta de conocimiento sobre variedades y patrones modernos y adecuados a las condiciones del estado. Por ese motivo algunas propuestas

están encaminadas a subsanar esa deficiencia, pues no se puede avanzar significativamente sin ese conocimiento básico. La falta de viveros confiables en el estado es el otro gran problema que enfrenta el desarrollo de la fruticultura en Puebla, razón por la cual también se propone la creación de viveros en cada región productora en el estado.

- Establecimiento de huertos de manzano con Gala/MM106 a altas densidades y malla antigranizo en formación Tall Spindle modificado en Solax. Lugar: González Ortega, municipio de Saltillo Lafragua; Morelos, municipio de Tlachichuca; Zaragoza; Zacatlán; Huejotzingo.
- Establecimiento de cuatro huertos para evaluación de portainjertos de manzano. Se requiere seguir evaluando patrones resistentes a fuego bacteriano, Phytophthora, replante y sequía. Lugares: Santa María Coatepec, municipio de San Salvador El Seco; González Ortega, municipio de Saltillo Lafragua; Huejotzingo; San Juan Atenco.
- Establecimiento de cuatro huertos de evaluación de variedades de manzano. Las variedades necesarias son de corto periodo de caída de pétalo a cosecha y floración tardía. Lugares: Zacatlán, Teziutlán, San Juan Atenco, Huejotzingo.
- Establecimiento de dos viveros productores de frutales. Se requiere tener control sobre la calidad de los árboles a plantar y capacitar al mismo tiempo a los productores en la producción de planta. Lugares: Morelos, municipio de Tlachichuca y Zacatlán.
- Establecimiento de dos huertos de evaluación de portainjertos de patrones y variedades de durazno combinados con factores de productividad. En Puebla existen algunas variedades modernas de durazno que han prosperado con relativo éxito. Sin embargo, las variedades, actualmente en desarrollo, si bien son modernas ya muestran rezago con las exigencias del mercado, por lo

que la introducción y evaluación de variedades de durazno es urgente. Ya existe alguna información sobre densidades y manejo, pero los rendimientos y la calidad de fruta aún están por debajo de su real potencial, por lo que se recomienda trabajar en factores de productividad como carga de frutos, nutrición y poscosecha. Lugares: Acajete y San Andrés Calpan.

- Establecimiento de dos huertos de evaluación de patrones y variedades de chabacano. No existe información en Puebla sobre el comportamiento productivo de patrones y portainjertos modernos de chabacano, por lo que este conocimiento básico necesita desarrollarse urgentemente. Lugares: San Nicolás de los Ranchos y Palmar de Bravo.
- Establecimiento de dos huertos de evaluación de variedades y patrones de nogal de Castilla. Se buscan patrones de corto periodo de plantación a primera cosecha y reducido tamaño, y variedades de floración lateral y tamaño de embrión mayor a 6 gramos. Lugares: San Nicolás de los Ranchos y San Salvador El Seco.
- Aguacate: Establecimiento de dos huertos de factores de productividad y manejo integrado de plagas y enfermedades. Ya existe información sobre las variedades a desarrollar en cada región, pero el manejo que permita la certificación para exportación y orgánica aún no está totalmente desarrollada para las condiciones del estado. Lugares: Atlixco y Chichiquila.

10.1.2 Establecimiento de módulos agroforestales demostrativos con especies frutícolas de clima templado intercaladas en cultivos básicos

La agroforestería es la integración de árboles con cultivos básicos y ganado manejados en forma simultánea o secuencial para optimizar el uso de la tierra, aprovechando las interacciones entre las distintas especies. Esta práctica ha sido

usada por siglos, tanto en los trópicos como en condiciones de clima templado, por agricultores con superficie limitada de tierra y riegos de clima y mercado.

Uno de los sistemas ampliamente aceptado es el basado en árboles frutales intercalados con cultivos básicos, el cual es útil en la conservación del suelo, del agua y de la biodiversidad, además de contribuir en la reducción de los gases de invernadero y favorecer la sustentabilidad, sin dejar de lado la seguridad alimentaria del pequeño agricultor, entre otros factores.

En México, y particularmente en el altiplano, uno de los ejemplos que ha sido usado y desarrollado por muchos años contempla las distintas especies frutícolas como tejocotes, capulines, ciruelos, chabacanos, manzanos, duraznos etcétera, los cuales son intercalados con maíz y frijol principalmente. Dicho sistema es bondadoso porque incrementa el ingreso, reduce los riesgos climáticos y favorece la seguridad alimentaria no solo de las familias rurales sino también de las ciudades por los excedentes en la producción de granos básicos y de frutas.

Por tal razón, un grupo de investigadores del Colegio de Postgraduados (CP) y del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) desarrollaron una tecnología multi-objetivo para pequeños agricultores, denominada Milpa Intercalada en Árboles Frutales (MIAF) tanto en suelos planos del Valle de Puebla como de ladera, esta última desarrollada en el estado de Oaxaca, y que puede ser extrapolada a las condiciones de la Sierra de Puebla.

Los resultados han mostrado que cuando se tiene durazno como especie frutal, la cual constituye el motor económico del sistema, el ingreso se incrementa hasta 5 salarios mínimos cultivando 3 hectáreas en suelos planos de temporal y hasta 6 salarios en condiciones de riego y de 1.9 salarios en suelos de ladera (Cortés *et al.*, 2007).

Otro de los aspectos relevantes es la contribución del sistema a la captura de carbono: las mediciones han indicado que el sistema captura hasta 2 t/ha/año (Suelos

de ladera) y pérdidas de suelo de 700 kg/ha que son mínimas y permisibles dentro de la agricultura sustentable.

A pesar de las bondades del sistema este requiere de una amplia difusión con apoyos mediante incentivos para que los pequeños agricultores logren su adopción. Por lo tanto, los objetivos son:

- a. Establecer módulos demostrativos (MIAF), estratégicamente ubicados en la Sierra Nevada y Norte de Puebla, tanto en suelos planos como de ladera.
- b. Capacitar a los agricultores y técnicos en el manejo de los módulos agroforestales con el sistema MIAF.
- c. Conservar el suelo y el agua mediante la disminución de los escurrimientos, capturar y secuestrar carbono e incrementar el ingreso y contribuir a la seguridad alimentaria de las familias del pequeño agricultor.

Ubicación de los módulos

Actualmente se cuenta con 4 módulos demostrativos con durazno y manzano, ubicados en la Sierra Nevada de Puebla desde los 2200 metros hasta 2500 metros de altitud y establecidos en los dos tipos de suelos principales.

En el caso de la sierra norte se contempla en una primera fase identificar las zonas potenciales y posteriormente hacer un recorrido con agricultores y técnicos para ubicar los sitios representativos y las especies de importancia económica y social.

Características de los módulos

Terrenos con pendiente moderada o suelos planos. En terrenos con una pendiente menor a 20%, el módulo MIAF típico consiste de tres franjas de 4.8 metros de ancho cada una. La franja central está ocupada por los árboles frutales y las franjas laterales por el maíz o frijol en seis surcos de 0.80 metros de ancho cada uno

(alternando dos surcos de maíz seguido de dos surcos de frijol). En esta distribución espacial, los cultivos ocupan un tercera parte de terreno cada uno. Se recomienda que en el primer año de plantación de los árboles se deje por lo menos una franja 1.6 metros a cada lado y a partir de ahí sembrar los cultivos básicos (14 surcos de 0.8 metros de separación).

La repetición de este módulo a lo ancho del terreno da lugar a una separación entre hileras de 14.4 metros, con 12 surcos de maíz y frijol entre ellas en el segundo año. Los árboles se plantan al centro de la franja con una separación de 1.00 metro (en condiciones de riego y temporal) y con una sola rama de estructura en forma alterna.

Laderas con pendiente pronunciada. En laderas con pendiente entre 20 y 40%, el módulo MIAF consiste de una anchura total de 10.6 metros, la cual está dividida en tres franjas, una franja central de 4.2 metros ocupada por los árboles frutales y una a cada lado donde se siembran los cultivos anuales. En la franja central los árboles están plantados al centro con una separación sobre la hilera de 1 metro. En las franjas laterales deben sembrarse cuatro surcos de 0.8 metros de ancho cada uno, de los cuales dos son de maíz y dos de frijol o de haba en forma alterna

Selección de especies y variedades

Especies Frutícolas. Estas deben producir fruto de calidad para consumo en fresco, estar adaptadas al clima y suelo de la región, y responder a la conducción y poda tipo Tatura o en V. Para clima templado se recomiendan durazno (el más estudiado), manzano, chabacano, nogal, pera y tejocote.

Maíz y Frijol. Los materiales que se recomiendan son criollos que el agricultor ha identificado como sobresalientes. En algunos casos deben ser genotipos mejorados, que también hayan mostrado potencial de producción y aceptación por parte de los agricultores, y/o recomendados por instituciones de investigación y de enseñanza pública y privada.

Los cultivos en cuanto a plagas y enfermedades son protegidos mediante planes de acción desarrollados por el Colegio de Postgraduados y son acordes a las distintas condiciones ambientales.

Costo de la tecnología

El costo de establecimiento de un módulo de una hectárea MIAF es de alrededor de \$ 30,833.00, de los cuales la inversión en los árboles representan 67%. No obstante, esta tecnología es divisible y los módulos con fines demostrativos en promedio pueden ser de 0.5 hectáreas. Por otra parte, en una difusión de mayor escala, los árboles pueden ser propagados en viveros locales o por el propio agricultor, lo que finalmente reduciría el costo de establecimiento, uno de los obstáculos para una adopción amplia del sistema.

Capacitación

La capacitación de técnicos y productores, que es indispensable, se hace mediante cursos teóricos y prácticos, con temáticas acordes a la fenología de los cultivos y anticipando posibles problemas potenciales de manejo. La teoría se imparte en sesiones de aula y las prácticas en los módulos donde los involucrados tengan la oportunidad de observar los resultados y el desarrollo de los cultivos. Un segundo aspecto de esta actividad es el seguimiento para observar la efectividad de los cursos o en su defecto hacer las adecuaciones, para asegurar la aplicación de la tecnología y se logren los resultados esperados.

10.1.3 Producción de alimentos orgánicos en traspatios familiares

En el estado de Puebla las familias rurales disponen de espacios de terreno en sus casas que es posible reorganizarlos para un mejor manejo. El concepto de

traspatio propuesto por el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA-FAO) es planteado como un área de intervención para lograr la producción de alimentos:

El concepto de traspatio está estrechamente relacionado a la producción (disponibilidad y estabilidad) de alimentos (vegetales y proteína animal) en espacios cercanos a la casa. El enfoque conceptual está referido a la visión integral, es decir, al traspatio integrado tanto en términos de la producción de alimentos de origen vegetal y animal en forma sostenible, como también en términos de un hogar saludable (FAO-Sagarpa, 2006:14)

En el traspatio integrado existe una “estrategia multiuso” como le llama Toledo (1993:208-209), donde la familia “lleva a cabo una producción no especializada basada en el principio de diversidad de recursos y prácticas productivas”, donde se “utilizan los componentes bióticos y no bióticos del ecosistema para satisfacer los requerimientos básicos de su vida”, y se producen alimentos, plantas medicinales, combustibles, alimentos para animales, entre otros, que sirven como mecanismos de sobrevivencia de la familia.

Con el objeto de aprovechar los recursos locales de las familias y que sean ellas mismas las que produzcan alimentos frescos, se propone integrar algunos componentes tecnológicos al traspatio.

Objetivos

- Producir plantas de manera ordenada.
- Disponer de verduras fresca y orgánica, así como carne y huevo.
- Aprovechar el manejo del huerto, visto como un área improductiva.
- Racionalidad en el manejo del agua y del suelo.
- Desarrollar habilidades en las familias.

Región

Este proyecto es posible desarrollarlo en las unidades familiares de todo el estado de Puebla.

Actividades

Componentes tecnológicos:

Con la experiencia generada en cinco años participando en un programa de seguridad alimentaria⁵², para responder a las restricciones del traspatio, se proponen:

- Cisternas de ferrocemento. Con fines de captación de agua de lluvia y su utilización en actividades productivas, se propone la construcción de cisternas de ferrocemento con capacidades desde 12,500 hasta 50,000 litros. El agua se usará para producir plantas en el huerto, uso doméstico y consumo de los animales (aves).
- Sistemas de riego por goteo. Instalar sistemas de riego por goteo en los huertos de traspatio, con fines de un mejor aprovechamiento del agua de lluvia captada en las cisternas de ferrocemento.
- Huertos familiares. Establecer huertos familiares donde se siembren especies locales, además de algunas plantas introducidas, que tienen como finalidad la producción de alimentos para el consumo familiar como el rabanito, cilantro, chile, calabacita, frijol, jitomate, tomate verde, plantas aromáticas y ornamentales.

Para el mejoramiento del suelo se propone realizar las siguientes actividades:

- Lombricomposta. Establecer un módulo por comunidad (0.5 kg de lombriz roja californiana por familia). Cada familia participante en el modelo distribuye lombrices al resto de las familias que integran el grupo de trabajo en cada comunidad.

⁵² Para mayor información revisar: Gutiérrez et al., 2008. Los traspatios en el ambiente mixteco: espacio socio-productivo para la seguridad alimentaria.

- Camas biointensivas. Cada huerto dispondrá de 3 a 5 camas de diferentes dimensiones sembradas de plantas alimenticias y aromáticas para autoconsumo.
- Gallineros. Establecer gallineros para el manejo de gallinas y guajolotes. Esto permitirá un manejo más racional para la producción de huevo y carne.
- Rescate y reproducción de plantas nativas. De manera tradicional cada familia en su traspatio seleccionará y reproducirá semilla, para la producción de pequeñas cantidades de plantas de uso local.

Todos los componentes deben funcionar de manera integrada para lograr el objetivo principal: la producción de alimentos. La incorporación de los nuevos componentes o la adecuación de otros tienen la finalidad de reorganizar el traspatio tradicional, y trata de responder a los problemas y oportunidades identificadas y priorizadas por los participantes, y no de integrar una serie de elementos desarticulados entre sí (FAO-Sagarpa 2006:14-15). Esta reorganización es con el fin de hacer más eficiente sus elementos.

El conjunto de elementos incorporados al traspatio de manera articulada (cisternas de ferrocemento, riego por goteo, camas biointensivas y lombricomposta) permitirá que cada familia produzca pequeñas cantidades para el autoconsumo.

10.1.4 Producción de abonos orgánicos por medio de lombricomposteo

La producción de abonos orgánicos por medio de lombrices (lombricomposteo), utilizando la especie *Eisenia fetida* ha adquirido importancia en los últimos tiempos. Lo anterior en virtud de que los alimentos producidos mediante la aplicación de estos abonos tienen un mayor valor económico en los mercados.

Además, esta forma de producción se inserta dentro de una estrategia sostenible para la producción agropecuaria. La lombricomposta producida se puede utilizar no solo como abono orgánico, sino también como inoculante microbiano, enraizador, sustrato para la producción de plántulas, enmienda y mejorador de suelos.

Objetivo

Producir abono orgánico de calidad por medio del lombricomposteo, que pueda ser utilizado por los productores para los diferentes cultivos y se inserte dentro de una estrategia sostenible para la producción de alimentos.

Región

El proyecto puede desarrollarse en todas las regiones del estado de Puebla.

Actividades

Elaboración del abono orgánico

Establecimientos de módulos demostrativos en diferentes regiones del estado de Puebla. Para ello se construirán camas dobles con paredes de ladrillo y piso de cemento. Las dimensiones se recomienda que sean de 5 a 10 metros de largo, 1.5 metros de ancho y 50 centímetros de alto. Se seleccionarán lugares con buen drenaje y que tengan acceso al agua. Se utilizará cualquier tipo de estiércol maduro (no fresco) disponible en la unidad de producción. Se aplicarán capas de 20 centímetros de estiércol maduro a las camas de lombricomposteo cada 3 semanas. Posteriormente se agregarán 1000 lombrices de la especie *Eisenia fetida*. Cada capa de estiércol agregada se cubrirá con una capa de 5 centímetros de hojarasca o paja para protegerla del sol y conservar la humedad. En caso necesario podrá regarse a intervalos de tres días. La elaboración del abono orgánico o lombricomposta se efectuará en un periodo

de 3 meses. Para lo cual, la última capa de estiércol maduro agregada, misma que contiene lombrices, se transfiere a la cama de al lado previamente construida. Una vez pasada esta capa se deja de regar por un periodo de 2 semanas, se remueve constantemente hasta alcanzar una humedad de aproximadamente 40%. Posteriormente se criba con una malla de 5 mm, se almacena bajo techo con esa humedad y se cubre con plástico.

Abastecimiento de lombrices

Las lombrices producidas en las camas de lombricomposteo serán utilizadas para el abastecimiento a los módulos de otras regiones del estado.

Cursos de capacitación y elaboración de material de divulgación

Se ofrecerán cursos de capacitación y se elaborarán folletos y trípticos dirigidos a productores y prestadores de servicios que lo soliciten con el fin de que la metodología se divulgue y se adopte en todas las regiones del estado de Puebla.

10.1.5 Transferencia de tecnología y capacitación, para la producción de alimentos de origen animal, con pequeños productores del estado de Puebla

En el estado de Puebla existe una gran variedad de condiciones agroecológicas que favorecen la cría de diferentes especies de animales domésticos. Los animales son explotados de manera tradicional, sin ningún manejo y sin los cuidados mínimos que requieren para su buen desarrollo fisiológico. Esta situación repercute sobre la producción al obtener bajos índices productivos, reproductivos y mayor presencia de enfermedades. Por otro lado, al no ser manejados de manera adecuada, se les culpa de ser los causantes del deterioro de los recursos naturales, a pesar de que diferentes centros de investigación han demostrado, que la ganadería puede ser compatible con

la explotación sustentable de los recursos naturales si se sigue una serie de normas y procedimientos para lograrlo. Sin embargo, los resultados de las investigaciones no llegan a quienes realmente lo necesitan, debido principalmente a la forma en que son transmitidos estos conocimientos a los productores rurales, lo que hace que estos no adopten las tecnologías recomendadas.

Por lo anterior, en el presente proyecto se busca que el conocimiento generado por las diferentes instituciones relacionadas con producción animal, llegue de manera directa y adecuada a las comunidades rurales de las diferentes regiones del estado.

Objetivo

Establecer módulos demostrativos para transferir tecnología y capacitación sobre producción de ganado caprino, conejos y aves de corral, para el mejoramiento de la alimentación de pequeños productores en comunidades rurales haciendo un uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Región

El proyecto se puede aplicar en todo el estado de Puebla y la especie animal dependerá de la zona agroecológica donde mejor se desarrolle.

Actividades

El norte del estado de Puebla, debido a sus condiciones climáticas, presenta una gran diversidad de flora y fauna, característica de esa región, donde los índices de producción de leche son bajos y la base es un sistema de producción extensivo, donde la alimentación es a base de pasos, con escasa suplementación. A pesar de contar con una gran variedad de recursos naturales, no se ha difundido su uso en la producción animal. Existen experiencias en el mundo y en México de que bajo condiciones tropicales y subtropicales es posible producir leche de cabra en estabulación sin el

deterioro de la producción, lo que ayudaría a mejorar la dieta de las familias en el medio rural.

Por lo anterior, se establecerán módulos demostrativos sobre manejo zotécnico, sanitario, reproductivo y de alimentación en caprinos productores de leche. Se utilizarán especies arbóreas y arbustivas con potencial forrajero, tales como la Morera (*Morus sp*), Campanita (*Malvaviscus arboreus*), Cocoite (*Gliricidia sepium*), y algunas otras que sean identificadas y que poseen características que permiten ser utilizadas en la alimentación de cabras bajo un sistema de corte y acarreo y obtener productos lácteos que mejoren la dieta de las familias de la región. Para lograr lo anterior, se capacitará a técnicos sobre el establecimiento de pequeños módulos de producción bajo un manejo silvopastoril, para la producción de leche de cabra.

En la actualidad, los sistemas de producción de caprinos en la región mixteca se realizan de manera extensiva, en la que la alimentación depende de las áreas de pastoreo haciendo un uso extractivo de la vegetación, y por la dependencia total del rebaño del agostadero se tienen épocas con abundante forraje (época de lluvias) y épocas muy difíciles (época seca).

El follaje de árboles y arbustos ha sido reconocido como un recurso valioso y accesible que puede contribuir a resolver algunas restricciones nutricionales para el ganado, así como la utilización de vainas de leguminosas por su aportación que harían en el suministro de proteína para el ganado y ayudarían a amortiguar el uso de las áreas de pastoreo y así sentar las bases para una producción sostenible de cabras sobre todo en la región frágil de la mixteca poblana.

Por lo anterior, se establecerán módulos demostrativos, tratando de cambiar del sistema de producción actual a un sistema de producción semiextensivo, que permita mejorar la condición corporal de los animales a través de la suplementación, utilizando recursos naturales locales como el follaje y la vaina de leguminosas, y la producción de forraje hidropónico, tratando de disminuir el tiempo de pastoreo, los días abiertos de las hembras e incrementar la producción de leche de las hembras antes y después del

parto y obtener un mejor peso de cabritos al nacimiento y al destete, lo cual permitirá un mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de la región.

Para la suplementación de los animales, se utilizarán vaina de Cubata (*Acacia cymbispina*), huizache (*Acacia farnesiana*) y mesquite (*Prosopis pubescens*), por ser materiales que el área de investigación pecuaria del Campus Puebla ha probado con buenos resultados en la producción caprina, además de ser de las que más abundan en la región. Las vainas, se recolectarán directamente en el campo, en los meses de diciembre a marzo, se molerán y ofrecerán a las hembras en el periodo de empadre y en lactación.

En el Altiplano poblano se obtiene la mayor parte de la producción de granos de cereales y de forrajes de corte, lo que genera excedentes que son vendidos a acaparadores a un precio por debajo de su valor comercial.

Por otro lado, en esta región se crían especies animales como los conejos y las aves de corral, que por sus características de alimentación pueden transformar estos excedentes en carne y huevo de calidad, con lo cual le estaría dando un valor agregado. A pesar de esto, los productores de las zonas rurales desconocen la forma de alimentar correctamente a estas especies por lo cual mucha de la producción es desperdiciada. Si a esto le agregamos la falta de un programa de medicina preventiva, principalmente en las aves, tiene lugar una elevada mortandad de los animales y pérdidas en la economía de las familias.

Por lo anterior, se propone el establecimiento de módulos demostrativos y capacitación en la producción de animales de traspatio (gallinas, guajolotes y conejos), haciendo un aprovechamiento integral de los recursos del traspatio para la obtención de huevo y carne de calidad, para autoconsumo y generación de ingresos por venta de excedentes. Se utilizarán residuos de cosecha y de cocina para la alimentación de gallinas y pavos, así como el aprovechamiento de especies forrajeras como la alfalfa, en la alimentación de conejos y pavos. Se establecerá un programa de medicina preventiva en aves para aquellas enfermedades que sean más comunes en la región y

se hará un manejo en corral, proporcionando el agua y el alimento en recipientes hechos con materiales de la región, así como lugares para su confinamiento y protección de depredadores.

10.1.6 Captación y aprovechamiento de agua de lluvia para la seguridad alimentaria en regiones marginadas del estado de Puebla

En cualquier ecosistema sobre y debajo de la superficie terrestre, el agua es el factor determinante que regula la estabilidad, desarrollo y supervivencia de todos los organismos vivos. Su disposición en oportunidad, cantidad y calidad delimita el grado del desarrollo sustentable y sostenible de la población humana y el funcionamiento de todos los ecosistemas. La escasez de agua dulce está convirtiéndose en uno de los problemas de recursos naturales más críticos que enfrenta la humanidad. El siglo XXI ha sido llamado el “Siglo del Agua”: unos 2,000 millones de habitantes en el mundo se enfrentan hoy con escasez de agua, siendo esta la principal causa de que 15% de la población mundial esté desnutrida. En el estado de Puebla, poco más de 70% de sus municipios presenta condiciones de alta y muy alta marginación, principalmente en las regiones Sierra Norte, Sierra Oriente, Sierra Negra y Mixteca, siendo el sexto estado con el más alto índice de pobreza severa en México, sólo superado por Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

Objetivo

Desarrollar capacidades en la población rural en áreas marginadas del estado de Puebla, para captar y aprovechar el agua de lluvia, complementar su disponibilidad para el consumo y la realización de las actividades domésticas y para mejorar sus sistemas de producción, coadyuvando en el logro de su seguridad alimentaria.

Regiones del proyecto

Sierra Norte, Sierra Oriente, Sierra Negra y Mixteca Poblana.

Actividades

El nivel de pobreza y marginación que se vive en el estado es severo y por lo general la población con mayores índices de pobreza se localiza en las regiones rurales antes mencionadas, en las que prevalecen poblaciones indígenas donde la inseguridad alimentaria está directamente asociada a un deterioro importante de los recursos naturales y a una insuficiente disponibilidad de agua.

Una de las soluciones para hacer frente a la escasez de agua se refiere al aprovechamiento eficiente de la precipitación pluvial ya que un milímetro de lluvia equivale a un litro de agua por metro cuadrado. Aún cuando existen técnicas sobre captación y aprovechamiento del agua de lluvias generadas hace más de 4,000 años, estas no se aplican en forma masiva, lo cual conlleva a la reflexión de que no se ha rescatado y aplicado el conocimiento tradicional. Lo anterior indica la urgente necesidad de considerar al agua de lluvia como una solución para hacer frente al abastecimiento de agua a nivel de familia y a nivel de comunidad, ya que con métodos y técnicas sencillas y prácticas es posible captar, almacenar, purificar y hasta envasar agua de lluvia.

El diseño, construcción y operación de sistemas de captación de agua de lluvia contribuye a mejorar los procesos agrícolas, pecuarios, frutícolas y acuícolas, asegurando la disponibilidad de una cantidad de agua indispensable en la época de estiaje, incluso para su consumo humano y doméstico.

Consisten en la construcción de obras hidráulicas (ollas de agua, jagüeyes, bordos, represas, mamposterías y/o gaviones) para la retención temporal del agua, sedimentación y control de partículas de arrastre, su conducción a través de tuberías o canales y su almacenamiento en tinacos o cisternas de ferrocemento, para su posterior aprovechamiento y utilización.

La cosecha de agua de lluvia puede realizarse de igual forma en los techos de las viviendas y conducir la misma hacia las estructuras y dispositivos de

almacenamiento. Con estas acciones se incrementa la disponibilidad de este recurso vital complementando y asegurando el abastecimiento para el consumo humano, las actividades domésticas, la cría de animales y el riego de cultivos empleando métodos y sistemas altamente eficientes como el riego por goteo, diversificando con ello la producción agrícola y pecuaria, y mejorando la alimentación y el ingreso familiar.

Las variables principales en el diseño, construcción y operación de sistemas de captación de agua de lluvia son:

1. Localización del sitio para establecer el sistema de captación de agua de lluvia.
2. Determinación de la demanda.
3. Factores asociados con la precipitación pluvial
 - a. Intensidad y duración de la lluvia
 - b. Frecuencia de las lluvias
 - c. Curvas de intensidad – duración- frecuencia
 - d. Lluvia máxima en 24 horas
 - e. Determinación de la precipitación neta
4. Diseño y construcción del área de captación de precipitación.
5. Diseño y construcción del sistema de conducción del agua captada.
6. Diseño y construcción del sedimentador o trampa de sólidos.
7. Diseño y construcción del sistema de almacenamiento del agua captada.
8. Aprovechamiento doméstico, agrícola, pecuario, frutícola y acuícola del agua de lluvia captada.

10.1.7 Rescate, conservación y producción de cultivos básicos, oleaginosos e industriales

La agricultura ha sido y es en la actualidad una de las actividades de gran importancia para el estado de Puebla, donde los cultivos básicos como el maíz y frijol,

los hortícolas como el chile poblano, así como los oleaginosos e industriales como el cacahuate, haba y jamaica tienen un papel relevante en dichas actividades del medio rural, donde en la mayoría de los casos se utilizan variedades criollas y en el menor de los casos se cultivan variedades mejoradas que, después del proceso de fitomejoramiento por los investigadores, han sido seleccionadas recurrentemente por los productores para desarrollar variedades mejoradas acriolladas. Lo anterior se refleja consecuentemente en la existencia de una gran variabilidad genética entre y dentro de los diversos recursos genéticos utilizados. Otra particularidad para el estado de Puebla es que la mayor proporción de las actividades agrícolas se practican en condiciones de temporal; situación en la cual los riesgos de pérdida por sequía, heladas y otros factores incontrolables de la producción son frecuentes.

Objetivos

- Difundir variedades de cultivos básicos, oleaginosos e industriales seleccionadas por el Campus Puebla para diversas condiciones agroclimáticas
- Contribuir al mejoramiento de nuevas variedades así como al manejo agronómico de las mismas, a fin de impactar positivamente en los niveles productivos y en la agregación de valor.
- Capacitar a productoras y productores del medio rural para el mejor aprovechamiento de sus recursos genéticos.

Región

La propuesta está dirigida principalmente para los municipios comprendidos en los ámbitos de acción de las microrregiones de Serdán (maíz, haba y frijol), Huejotzingo (maíz, frijol y chile poblano) y Atlixco (maíz, frijol y cacahuate), así como para el valle

de Tehuacán (maíz para elote) y mixteca poblana (jamaica y cacahuate). La capacitación está disponible para donde ésta sea demandada.

Actividades

Aprovechando la diversidad genética existente, investigadores del Campus Puebla han avanzado de manera importante en el mejoramiento de variedades para los cultivos mencionados previamente, asistiendo experiencias desarrolladas en diversas condiciones agroclimáticas de la entidad poblana, razón por la cual, en este rubro, se pone a disposición de la sociedad lo siguiente:

Mejoramiento genético y producción de semilla en maíz:

Se cuenta con materiales promisorios seleccionados previamente para diversas regiones del estado y para diversas aptitudes de uso que agregan valor a la producción de maíz, como la producción de elote, grano, forraje y totomoxtle. Se sugiere valorar su potencial agronómico actual, retomando de manera simultánea programas de fitomejoramiento y procediendo a la producción y distribución de semilla de los mejores materiales, a través de la formación de microempresas con grupos de productores organizados. Para la región de Atlixco, se cuentan con variedades de maíz para mejorar la producción de grano, forraje y totomoxtle.

Mejoramiento genético y producción de semilla en frijol:

Se cuenta con materiales de frijol de semiguía con potencial para utilizarse como unicultivos o en siembras intercaladas, los cuales, previo registro ante SNICS, podrán liberarse para su aprovechamiento comercial por productores. Se cuenta con la variedad Negrito-CP, la cual está disponible para su difusión para temporal principalmente y riego. Esta variedad ya está en proceso de registro.

Mejoramiento genético y generación de tecnología en chile poblano:

Esta línea de investigación se ha venido consolidando en los últimos dos años, contándose con un grupo de materiales nativos con alto potencial de rendimiento, los cuales podrían ser difundidos una vez formalizado el registro de los mismos. Otro campo en el cual también se tienen avances promisorios es el de generación de tecnología para optimizar los procesos de producción de plántula, partiendo de semilla procedente de los materiales sobresalientes.

Producción de semilla de haba:

Se cuenta con variedades con alto potencial de rendimiento, cuyo proceso de registro está en trámite. Aquí se pueden involucrar asociaciones de productores de la región de Serdán, para que produzcan semilla registrada de haba para las otras regiones productoras de Puebla, y que el estado, principal productor de esta leguminosa, fuera el proveedor de la semilla para la Mesa Central de México.

Producción orgánica de jamaica y cacahuete:

Hay avances de investigación para ambos cultivos, en lo que se refiere a la evaluación de abonos orgánicos y variedades, por lo que en el corto plazo se dispondrá del paquete tecnológico para la producción orgánica en los cultivos indicados.

Capacitación

Se cuenta con amplia experiencia para la capacitación a productores el temas como: a) el fitomejoramiento poblacional, utilizando esquemas muy prácticos como la selección masal visual estratificada, por lo que se sugiere capacitar a productores para que sean ellos quien sigan seleccionando, con mayor eficiencia y eficacia sus propios materiales genéticos, para los diferentes cultivos; b) el manejo y conservación de semillas y granos almacenados, lo cual cobra relevancia ya que un porcentaje elevado

de las pérdidas de granos y semillas ocurren en esas condiciones; c) la producción orgánica de cultivos con potencial comercial; d) los principios básicos del fitomejoramiento y la producción de semillas; y e) el manejo agronómico de cultivos en campo.

10.1.8 La participación de la mujer rural en actividades del traspatio

La agricultura campesina es una actividad importante para las unidades domésticas sobre todo para aquellas sociedades rurales que habitan en regiones con una serie de restricciones ecológicas. Para ellas, la actividad agrícola representa una actividad económica al permitirles la reproducción de sus unidades y la generación de prácticas que conlleve a la conservación de los recursos. En estos sistemas tradicionales todos los miembros de la familia se ven involucrados en las actividades de la producción, aunque sus tareas son diferenciadas por sexo y edad, lo que permite aprovechar la diversidad y los distintos tipos de mano de obra disponibles para establecer también una complementariedad y cooperación en diversas actividades.

Es común que, en el solar o en el traspatio de la casa, las mujeres establezcan su huerto familiar donde hay una diversificación de especies. Este tipo de huertas las utilizan como parcelas experimentales donde ensayan, conservan y diversifican las especies de la región. Las mujeres, en este caso, son las encargadas de su mantenimiento y adaptación, tienen conocimientos sobre las características de la especie, ya sea para uso alimentario, medicinal, artesanal o de combustible, épocas de siembra, sistemas de propagación, conservación y selección de la semilla. Seleccionan los recursos vegetales dependiendo de la diversidad de usos que tienen las plantas, la resistencia a plagas y enfermedades y a la sequía.

Si es para la alimentación la seleccionan de acuerdo a las características de sabor, textura, color, olor, propiedades nutricionales, tiempo de cocción, entre otros. En lo que se refiere a las plantas medicinales, la selección la basan en la frecuencia de su uso, adaptabilidad de la planta al suelo y a los múltiples y variados usos que éstas

tienen. Por ello, las mujeres se consideran pilares fundamentales en la conservación y mantenimiento de la diversidad de cultivos y de las especies silvestres debido a los conocimientos que les fueron heredados y que a la vez ellas los transmiten a su descendencia.

Objetivos

- Dar respuesta a las necesidades que las mujeres demanden en relación a su participación en el sistema productivo y por otra visibilizar, valorar el papel protagónico que las mujeres tienen en el aspecto familiar, productivo y comunitario.
- Identificar las opciones alimenticias locales y las especies que se pueden introducir para complementar la dieta alimenticia.
- Rescatar el uso de plantas medicinales y especies nativas que fortalecen el estado nutricional de los integrantes de las familias campesinas.
- Proporcionar un manejo racional a los recursos del traspatio.

Región de estudio

El proyecto es aplicable en las comunidades rurales de todo el estado de Puebla.

Actividades

Las actividades que se pretenden desarrollar en la comunidad están encaminadas a hacer un diagnóstico del uso de las plantas medicinales y, a partir de los resultados obtenidos, diseñar cursos de capacitación sobre la importancia y formas de uso de las plantas medicinales más comunes de la región y elaboración de pomadas, jarabes y jabones.

Asimismo, hacer un seguimiento en relación a las dietas alimenticias, diversidad de especies hortícolas que enriquezcan su dieta, así como el control y seguimiento al estado nutricional de los integrantes del grupo doméstico.

Fortalecimiento y consolidación del grupo.

En la comunidad se iniciaría con la elaboración de un diagnóstico participativo donde se señalen los recursos, las actividades principales económicas a las que se dedican, los problemas productivos y comunitarios así como las necesidades de capacitación y formación de los y las integrantes del grupo.

Formación y consolidación de un grupo de investigación y desarrollo.

A partir de las necesidades y problemática planteada por el grupo en relación al sistema productivo, familiar, social y comunitario se elaborará un programa de trabajo. Es importante señalar que el plan de trabajo es planteado por el mismo grupo, con el apoyo del equipo técnico facilitador.

Desarrollo tecnológico

Se incorporarían varios elementos tecnológicos como la cisterna de ferrocemento, huertos familiares, lombricomposta, gallineros, estufas ahorradoras de leña, etcétera, que permitan la reorganización del traspatio.

10.1.9 Gestión y evaluación de un esquema de microfinanciamiento rural para familias pobres a través del ahorro y préstamo comunitario

Los servicios financieros para actividades productivas como el crédito y las prácticas del ahorro constituyen instrumentos significativos para el desarrollo económico y social de una sociedad. Sin embargo, en México 80% de la población no tiene acceso al financiamiento bancario (Valdez e Hidalgo 2004; Imperial 2004). En el sector rural, de los 27 millones de habitantes que lo componen apenas 15% tiene

acceso al crédito y sólo 6% realiza algún tipo ahorro monetario en alguna institución financiera (Cruz 2006). La gran mayoría (77.5%) de habitantes que viven en el campo posee menos de 5 hectáreas de tierra, lo que impide tener garantías materiales para ser sujetos de crédito de instituciones financieras.

Estos datos muestran que el sistema bancario convencional no ha sido capaz de profundizar sus servicios financieros a la mayoría de la población rural de escasos recursos, por la diversidad de necesidades y contextos en el ámbito en donde se desarrollan y, por tanto, no ha logrado incidir en las economías locales en el medio rural. En este sentido, el objetivo del presente proyecto es generar alternativas de financiamiento de acuerdo al contexto económico y social de familias pobres en el medio rural, con el fin de proporcionar un mecanismo de ahorro y préstamo sencillo y operable que les permita administrar los recursos propios de manera segura, eficiente y sustentable de acuerdo a las necesidades y prioridades de los hogares rurales, a través de Cajas de Ahorro y Préstamo Comunitario. El proceso de gestión de este esquema de microfinanciamiento a partir de cajas de ahorro y préstamo comunitario se está desarrollando en cuatro regiones de los valles de Puebla: Tecamachalco, Tepeaca, Atlixco y Huejotzingo.

Desarrollo del esquema

A partir de la experiencia generada del proyecto de Desarrollo Rural Integral Autosostenible de los valles centrales de Puebla y Oaxaca, donde uno de sus componentes estratégicos fue desarrollar un esquema de financiamiento para los hogares rurales participantes, lo cual permitió ensayar y construir 56 cajas de ahorro y préstamo comunitario. Esta experiencia permitió afinar y escalar en otras regiones del país. En este sentido, se retoma la metodología desarrollada y se implementa ocho Cajas de Ahorro y Préstamo Comunitario: dos en las localidades de Palmarito Tochapa, municipio de Quecholac, dos en el municipio de Tochtepec, una en San Lorenzo Chiautzingo, una en Santa Rosa, municipio de Tecamachalco, una en San Luis

Ajalpan, municipio de Tecali de Herrera y otra en la localidad de San Felipe Cuapexco, en el municipio de Cohuecan del estado de Puebla, con unas 550 participantes (98% mujeres). Este esquema, parte de una estrategia de intervención para promover el desarrollo rural a través de un esquema de vinculación que promueve el desarrollo de las capacidades humanas y la formación de capital social entre los grupos participantes.

Los elementos estratégicos que lo sustenta son:

- a) *la organización horizontal* que se implementa y su desarrollo, lo que garantiza el manejo administrativo eficiente de los recursos financieros.
- b) el desarrollo del *capital social*, lo que permite la construcción de redes y vínculos sociales para la permanencia y consolidación de los grupos.
- c) esquemas de *capacitación y asistencia técnica*, para el desarrollo de capacidades de los integrantes del grupo, construcción de liderazgo y el empoderamiento de los grupos para solucionar problemas de financiamiento en actividades productivas, comerciales, de servicios y emergencias.
- d) *recursos externos* como un medio para incentivar la construcción y mejoramiento de una cultura financiera a través del ahorro
- e) *seguimiento y evaluación*, los cuales permiten identificar deficiencias y potencialidades con el fin de ir consolidando el esquema de microfinanciamiento.

La demanda de servicios financieros por parte de los habitantes de estas localidades cada vez se satisface en estos esquemas de cajas de ahorro de préstamo comunitario. El desarrollo de esta propuesta de microfinanciamiento con tecnologías financieras apropiadas a las condiciones de los diversos segmentos de mercado y sustentadas con el capital social existentes, señala que el esquema manejado por sus propios miembros no solo constituye una estrategia más de sobrevivencia y reproducción de las familias campesinas, sino que además de financiar algunas

actividades productivas de la agricultura familiar, también es un instrumento que coadyuva a potenciar capacidades personales y colectivas, lo que señala su aporte al desarrollo rural. Ello se debe en parte a que dichos esquemas, funcionan con una metodología acorde a las condiciones sociales y económicas de cada caso, a través de la aportación colectiva de recursos monetarios con una amplia participación de sus miembros, por lo cual el funcionamiento depende exclusivamente de ellos, lo que resultan ser más apropiadas a sus características y necesidades.

Modelo de capacitación para la formación de nuevos esquemas

A partir de los resultados documentados del proceso de gestión y consolidación del esquema de cajas de ahorro y préstamo comunitario, es importante señalar que es viable el proceso de escalamiento para las regiones excluidas del sistema financiero convencional, principalmente para aquellos grupos sociales como las mujeres, los hogares más pobres y las regiones indígenas del estado de Puebla.

Para el desarrollo de un escalamiento se plantea un modelo de capacitación sobre:

- a) Capacitación en aspectos organizativos bajo el enfoque horizontal
- b) Capacitación en el manejo administrativo de la cartera crediticia de las cajas de ahorro
- c) Capacitación en el manejo administrativo del ahorro
- d) Capacitación para la identificación y manejo del capital social para la construcción de redes y vínculos sociales
- e) Capacitación para la identificación de recursos externos y su forma de manejo al interior de los cajas de ahorro
- f) Capacitación para el manejo de información sobre las nuevas formas legales en el manejo de recurso financieros en este tipo de esquemas.

Son algunos de los temas indispensables que los agentes que promueven este tipo de esquemas deben conocer para tener un mayor éxito en la consolidación de los grupos. Asimismo, son temas que los propios usuarios deben de conocer ya que, son ellos los que conducen el proceso y depende de ellos su éxito o fracaso.

10.1.10 Gestión y acompañamiento de cadenas productivas y de valor

La situación del sector agropecuario es privilegiada y complicada a la vez: contribuye a la sociedad con la producción de alimentos, la conservación de los recursos naturales y con asentamientos humanos importantes. Con su característica de sector bimodal, en el que conviven grandes y pequeños productores, con diferenciales en productividad, en sistemas de producción, en sus opciones de comercialización y en el destino de su producción, se convierte en un sector que requiere atención constante para conservar sus aportes a la sociedad.

Esta consideración implica identificar y valorar los actuales procesos que conlleva la producción, en cada tipo de productor, que hacen posible el hecho de obtener el producto en el campo y llevarlo hasta la mesa del consumidor. Este paso sencillo considera la cosecha, post cosecha, transformación, envasado, almacenamiento, comercialización y venta al consumidor. Esas etapas constituyen una cadena de valor, que incluye a la cadena productiva más los procesos de agregación de valor que adquiere el producto en cada fase, hasta su consumo.

Cada producto de origen agropecuario debe transitar por esos procesos para convertirse en un bien para el consumo. Con mayor o menor complejidad, esas cadenas de valor funcionan actualmente, generando valor agregado que se expresa en el precio final que alcanza el producto.

El precio final contiene lo que cada fase o agente económico agrega en trabajo, producción, transporte y almacenaje. Los eslabones que normalmente se encuentran presentes en una cadena son: a) Los productores o producción primaria; b) Los

industriales, procesadores o transformadores; c) Los comercializadores mayoristas y/o minoristas; y d) Los consumidores finales. En su entorno se encuentran proveedores de servicios técnicos, empresariales y financieros, los cuales apoyan el proceso.

Las cadenas de valor analizan esos procesos con el enfoque de participación y equidad, es decir, que en cada producto es necesario revisar el funcionamiento de la cadena, los eslabones que la componen, su participación y la apropiación que hacen del valor agregado. Por lo que cada cadena debe convertirse en un foro de análisis y de acuerdos, para garantizar la producción en calidad, cantidad, inocuidad y oportunidad que requiere el mercado y la agroindustria.

En estos momentos es necesario buscar la competitividad de la cadena, que se reflejará en el producto final.

La caracterización de las cadenas y el diagnóstico de cooperación de los participantes consideran como ejes conductores los atributos que contienen los productos agropecuarios y el mercado, representado por los gustos y preferencias de los consumidores.

El reto radica en hacer compatibles el producto a obtener con los requerimientos del consumidor; desde la semilla que se utiliza, la producción y procesamiento, y el producto a obtener con ella, que satisfaga al consumidor. En el estado de Puebla se han identificado 24 cadenas prioritarias, una de ellas, la de granos y cereales, en la que destacan las cadenas de maíz y frijol, las cuales serán propósito de este proyecto.

Objetivo general

Acompañar y capacitar a productores, comercializadores y transformadores, en la identificación y desarrollo de las cadenas productivas y de valor.

Objetivos específicos

1. Determinar las cadenas productivas de acuerdo a su importancia socioeconómica y competitividad
2. Identificar y establecer alianzas y promover redes de valor que permitan el acceso a los mercados con las mejores ventajas y con la mayor competitividad.
3. Promover la coordinación de los agentes, hacia el interior de las cadenas productivas.

El proyecto pretende incidir en dos de las cadenas productivas y de valor, prioritarias, en el estado de Puebla. La cadena maíz, masa, tortilla; la cadena de frijol.

Regiones

El proyecto se desarrollará en el altiplano del estado de Puebla, en los Distritos de Desarrollo Rural de Cholula, Libres y Tecamachalco.

Actividades

1. Identificación de las cadenas en cada región
2. Promover la participación de los agentes económicos de cada cadena
3. Realizar talleres de capacitación a productores, transformadores y comercializadores sobre la importancia de las cadenas, su funcionamiento, sus limitaciones y sus posibilidades de desarrollo.
4. Talleres para promover la participación, la coordinación y la equidad de las cadenas, para generar valor agregado para todos los participantes.

Bibliografía

- CEPAL (1982), “Economía campesina. Especificidad, articulación y diferenciación RN. Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano)”, Siglo XXI, México, D. F., pp.60-91.
- Cortés F. J. I., A. Turrent F. P. Díaz V., P. Claro Cortés., E. Hernández R., R Mendoza R. y E. Aceves Ruiz (2007), “La milpa intercalada con árboles frutales (MIAF) una tecnología multi-objetivo para pequeñas unidades de producción”, en *Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero. Agenda para el desarrollo*, vol. 9, pp. 100-116.
- Cruz, I. (2006), “Propuesta de un nuevo sistema financiero rural”, Ponencia presentada en el encuentro nacional “Hacia un nuevo sistema financiero rural”, México, D. F., noviembre.
- FAO-Sagarpa (2006), *Proyecto integrado. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, Pesa, México.
- Gómez T. L. (1998), *Manual de lombricultura*, Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, Inca Rural, A. C. Sagarpa, México.
- Gutiérrez A. A., Ocampo F. I., Parra I. F., Ballinas T. I., Hernández H. R., Bello T. F., y Cortes A. A. (2008), “Los traspatios en el ambiente mixteco: espacio socio-productivo para la seguridad alimentaria” en Reyes, A. y Paredes, S. (coordinadores), *Seguridad Alimentaria en Puebla: Prioridad para el desarrollo*, Colegio de Postgraduados y Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Puebla, Puebla, pp. 162-175.
- Imperial Z. R. (2004), “Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil”, *Comercio Exterior*, vol. 54, no. 7, julio, pp. 606-611.
- INEGI (2010), *Anuario Estadístico 2010*, INEGI, México.
- Lara H. A. y R. Quintero L. (2006), *Manual de producción de humus de lombriz*. Unidad Académica de Agronomía. Universidad Autónoma de Zacatecas. Campus Montecillo, Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas. Montecillo, Fundación Produce Zacatecas, Estado de México.

- Rodríguez R. F y R. Díaz Ruiz (2010), “Producción de abonos orgánicos mediante vermicomposteo” en: Memoria de resúmenes del Congreso Nacional de Ciencias Agronómicas, Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, México, abril de 2010.
- Secretaría de Economía (2008), *Humus de lombriz (lombricomposta)- Especificaciones y Métodos de Prueba*, NMX-FF-109-SCFI-2008. Pdf. <http://www.economia-nmx.gob.mx>. México. 28 p.
- Toledo, V. M. (1993), “La racionalidad ecológica de la producción campesina” en Sevilla, Eduardo y González de Molina, Manuel (edits.), *Ecología, campesinado e historia*, La Piqueta, Madrid, pp. 197-218.
- Valdéz, P. e Hidalgo, N. (2004), “Las microfinanzas y la provisión de servicios financieros en México” en *Revista del Comercio Exterior*, vol. 54, no. 7, julio, pp. 598-604.

11. Medio ambiente y agroecosistemas rurales: deterioro y conservación

Joel Cordero Elizalde⁵³

María de Lourdes Hernández Rodríguez⁵⁴

Amado Enrique Navarro Frómata⁵⁵

Juan José Castellón Gómez⁵⁶

David Navarrete Rosas

Resumen

En los últimos años se ha presentado en Puebla un alarmante deterioro ambiental que ha afectado de una u otra forma a prácticamente la totalidad del territorio estatal. Los agroecosistemas rurales además son presionados por factores económicos y de política pública; vacíos normativos y de regulación que impiden el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Esta problemática no está al margen de otros aspectos tan importantes como la consideración de la pobreza y su impacto en el entorno. El presente texto hace una breve descripción de las presiones y las respuestas al problema ambiental en los agroecosistemas del estado de Puebla, centrándose en el análisis de dos aspectos primordiales: la degradación de los suelos y la distribución de la infraestructura para la pequeña irrigación en el campo poblano.

Introducción

Un agroecosistema es un ecosistema transformado intencionalmente por el ser humano quien ha ejercido con intencionalidad selectiva un cambio sobre la composición de los organismos vivos (FAO 2003). En los agroecosistemas se localizan poblaciones humanas y se manifiestan procesos tanto económicos como sociales y

⁵³ Posgrado en Ciencias Ambientales. Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesor-investigador de El Colegio de Puebla. jcordero@colpue.edu.mx

⁵⁴ Profesor-Investigador. El Colegio de Tlaxcala, A.C. lourher@yahoo.com

⁵⁵ Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros. navarro48_99@yahoo.com

⁵⁶ Profesor-Investigador. Instituto Tecnológico del Altiplano de Tlaxcala. jcastellon@colpos.mx

ambientales que configuran regionalizaciones –rurales y urbanas- sobre las cuales se manifiestan los resultados de las políticas públicas y de la planeación del desarrollo.

Los agroecosistemas rurales en Puebla han sufrido transformaciones en los últimos 20 años, obedeciendo fundamentalmente a las fuerzas del mercado, hallándose en un extremo un sector moderno proporcionalmente pequeño pero ya consolidado en las ramas agrícola y pecuaria, que representa la punta de lanza de la economía rural mediante la cual el Estado ha sido capaz de responder al reto de la globalización (Villa 2005). En el otro extremo, el sector rural tradicional sigue padeciendo los rezagos en productividad, ingreso y bienestar. También se aprecia una situación intermedia en la que coexisten los esquemas tradicionales de producción y comercialización con algunos elementos de modernidad que les otorgan cierta viabilidad económica pero que requieren transformarse para lograr su incorporación al mercado regional, nacional y eventualmente internacional.

El cambio del uso del suelo, la creciente urbanización, la pérdida de biodiversidad, la degradación y pérdida de bosques, así como la contaminación de cuerpos de agua, la forma de vida impulsada por el modelo de desarrollo adoptado, entre otros, son factores que han impactado drásticamente a los agroecosistemas rurales así como a los ecosistemas no gestionados en el Estado de Puebla. Esto ha conducido a la insustentabilidad del desarrollo por una problemática ambiental cada vez más aguda, en la medida que se manifiesta no solo en la productividad del campo sino también en la marginación y pobreza de las sociedades rurales y en la calidad de vida en la ciudad;

El estado de Puebla cuenta con el capital humano necesario para planificar y hacer operativas acciones que potencien el desarrollo social y el crecimiento económico. Territorialmente se ubica en una localización estratégica que articula los flujos de información y mercancías entre la capital del país y el sureste de México. Es una de las entidades con mayor diversidad de ecosistemas y a su vez de mayor biodiversidad en el país. Sin embargo, también presenta un grado de pobreza y de

marginación por arriba de la media nacional, situación que se ve reflejada en la falta de competitividad y es contrastante con el alto índice de corrupción que ha prevalecido durante el presente siglo.

Es necesario, por tanto, reorientar los esfuerzos y la participación de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, para lograr mejores resultados en la aplicación de las políticas públicas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y de los agroecosistemas rurales, de tal forma que garanticen desde su ámbito de gobernabilidad el desarrollo sustentable del estado de Puebla.

11.1 Presiones y respuestas al problema ambiental de los agroecosistemas

En los últimos años se ha presentado en Puebla un alarmante deterioro ambiental que ha afectado de una u otra forma a prácticamente la totalidad del territorio estatal. Se estima que alrededor de 96% de la superficie tiene algún grado de erosión; 75% de los cuerpos de agua presentan altos niveles de contaminación y es una de las cuatro entidades más vulnerables ante el cambio climático. Asimismo, los agroecosistemas rurales son presionados por factores económicos y políticos. No es suficiente la disponibilidad de capital para modernizar las unidades de producción a través del uso de tecnologías: es necesario mejorar las oportunidades y condiciones de crédito. Las estrategias para hacer frente a la competencia y a la liberalización de los productos agropecuarios extranjeros son insuficientes. Existen vacíos normativos y de regulación, además de una débil vinculación con la política ambiental que impide el resguardo de recursos naturales como el agua, bosques, selvas, biodiversidad y aire. Por otra parte, también se encuentran deficiencias gubernamentales en materia de gestión ambiental y políticas públicas para el campo.

Ante tal escenario la administración de Mario Marín (2005-2011) propuso impulsar a través de la Agenda para la Eficiencia, el Desarrollo y la Competitividad la modernización de la administración pública, el combate a la pobreza, una economía

competitiva, y el cuidado del medio ambiente a través de, entre otras acciones, el fomento de cadenas productivas para alojar cuatro *clusters* entre los que destacaban los agronegocios. En particular, se pretendía desarrollar proyectos estratégicos en temas como la seguridad alimentaria, a través de la tecnificación de traspatios familiares, la capacitación especializada a productores, la creación de granjas demostrativas y la creación de fondos comunitarios de ahorro; la preservación de los recursos naturales, con el desarrollo de tecnología que favoreciera la preservación del medio ambiente y la creación de un programa educativo que fomentara la cultura de protección al medio ambiente; y finalmente el impulso a las cadenas productivas a través de la modernización de los procesos productivos y el apoyo a la comercialización.

Puebla tiene ciertas ventajas relativas para la competitividad de los agronegocios, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco, 2008). Estas serían que ocupa el lugar 10 a nivel nacional entre los estados con mayor longitud de su red carretera; el lugar 12 en relación a la distancia al principal mercado exterior y su ubicación por debajo de la media nacional respecto a la superficie de terrenos áridos y secos. Sin embargo, debe hacer frente a importantes retos agroecológicos que lo sitúan como una de las entidades federativas con más baja productividad agrícola por hectárea, ocupando el lugar 24 a nivel nacional (49% por debajo de la media); el lugar 19 en relación de producción agrícola y consumo de agua en la agricultura (87% por debajo de la media); así como el lugar 31 con la más alta degradación de suelos y el lugar 30 respecto a la densidad de tierras agrícolas por trabajador. Además tiene la obligación de atender la falta de estrategias comunes entre los gobiernos federal, estatal y municipal que impacten en la sociedad y que es el principal aspecto que limita el logro de los objetivos de la competitividad del estado⁵⁷.

⁵⁷ Sin embargo, es importante reconocer que uno de los principales logros en este periodo fue la creación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales con el fin de combatir los problemas de contaminación y deterioro del medio ambiente.

11.2 Las políticas públicas: presente y futuro

Las políticas públicas ambientales deben contribuir a la conservación de los recursos naturales y la reducción de los daños al medio ambiente con instrumentos de planeación racional, pertinente y prospectiva que ayuden a mejorar la gestión de los ecosistemas. En este sentido se puede identificar la respuesta gubernamental a la problemática enunciada anteriormente, en los planes, programas y leyes que el gobierno estatal ha formulado en los últimos seis años, así como en la propuesta del nuevo gobierno para el futuro inmediato.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011 se estableció como visión del desarrollo rural que el campo fuera el motor de la economía de las regiones del estado, atendiendo tanto los aspectos económicos como los rezagos sociales de la población rural. Por su parte, el Desarrollo Regional Sustentable tenía la visión de frenar el deterioro ambiental del suelo, agua y aire, y regenerar los ecosistemas mediante la acción conjunta del gobierno y la sociedad, propiciando un desarrollo sustentable y con calidad de vida.

En el mismo periodo se elaboraron y publicaron tres nuevas leyes, además de nueve reglamentos en el tema, quedando así seis estatutos fundamentales para el desarrollo rural y el medio ambiente:

1. Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla.
2. Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla.
3. Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla.
4. Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Puebla.
5. Ley Sobre Protección y Conservación de Poblaciones Típicas y Bellezas Naturales del Estado de Puebla.
6. Ley Ganadera para el Estado de Puebla.

Entre los aspectos que pueden distinguirse del resultado de la planeación y legislación en el tema está la cobertura de los estudios de ordenamiento ecológico que ha logrado alcanzar 50% de la superficie del estado, lo cual sugiere que se puede contar con políticas ambientales bien definidas para, por lo menos, la mitad del estado. Otro instrumento importante de política ambiental generado en los últimos años es la Estrategia de Mitigación y Adaptación del Estado de Puebla ante el Cambio Climático que tiene como objetivo conocer y en consecuencia afrontar los potenciales efectos del calentamiento global, mediante el análisis y generación de escenarios climáticos, vulnerabilidad y la definición de las medidas correspondientes de mitigación y adaptación.

Por otro lado, la plataforma electoral 2011-2016 del gobierno electo de Puebla propone impulsar el crecimiento económico generado por los recursos naturales sin atender contra ellos, permitiendo el desarrollo eficiente de las generaciones futuras sin limitar ni agotar los recursos naturales. Asimismo, propone un *desarrollo rural sostenido y sustentable*, basado en seis líneas de acción:

1. Agricultura
2. Ganadería
3. Silvicultura sustentable e inserta en procesos de comercio justo.
4. Comercio y servicios en el sector rural.
5. Desarrollo social incluyente y equilibrado.
6. Políticas de integración social para la producción.

Destaca la propuesta de aumentar el gasto productivo y la inversión pública y vincular la ciencia y la tecnología a los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como instaurar un Plan Estatal de Emergencia enfocado hacia ramas de impacto social, productos básicos y estratégicos.

11.3 La degradación de suelos y el uso del agua en la agricultura

Como se resaltó anteriormente, el estado de Puebla debe enfrentar importantes retos agroecológicos como la alta degradación de suelos y el uso del agua en la agricultura. Por tal motivo, en las líneas siguientes se describirá brevemente la situación y la propuesta de alternativas de solución a estos problemas.

11.3.1 La degradación de los suelos

El suelo, como ente natural resultado de diversos procesos geoquímicos, es un componente fundamental de los ecosistemas (Granados, 1996) y es susceptible de sufrir alteraciones derivadas de las actividades humanas. El cuidado del suelo es esencial para la humanidad debido a que es el soporte de la producción agropecuaria y forestal además de otros servicios y, una vez degradado, resulta muy difícil de restaurar, por lo que las políticas para su uso adecuado se resumen en prevención, corrección y conservación.

La *degradación del suelo* es la consecuencia directa de su uso por el hombre, bien como resultado de acciones directas, como los usos agrícola, forestal, ganadero, la utilización de agroquímicos y el riego, o por acciones indirectas, como son las actividades industriales, eliminación de residuos, transporte, construcción de viviendas, el cambio de uso del suelo, etcétera.

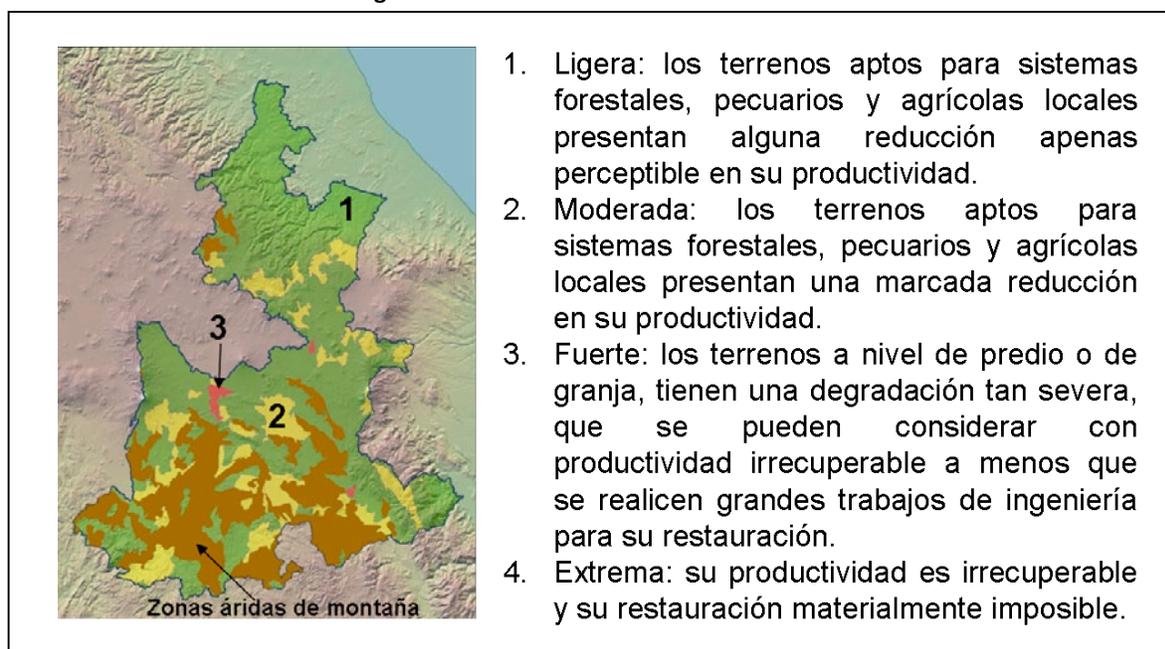
La FAO define el concepto de degradación del suelo como “el proceso que rebaja la capacidad actual y potencial del suelo para producir (cualitativa y cuantitativamente) bienes y servicios” (Dorransoro 2010). Esta degradación puede ser de tres tipos: la degradación de la fertilidad (que a su vez comprende degradación química, degradación física y degradación biológica), la erosión y la contaminación.

El 49.06% de la superficie del estado de Puebla está dedicada a actividades agropecuarias: sólo 34.71% corresponde con bosques y selvas; el restante 16.23% son matorrales xerófilos (con vegetación dominada por arbustos, típica de las zonas áridas

y semiáridas), pastizales y otros tipos de vegetación. Los suelos dominantes son los leptosoles, regosoles y phaeozem comprendiendo 61.11% de la superficie total del estado, tipo de suelo donde se desarrolla 49.08% de las actividades agropecuarias con poco más de 800 mil hectáreas.

De acuerdo con la información oficial (Semarnat, 2010) el estado de Puebla tiene 1'499,437.13 ha de suelos degradados que representan 44.73% del total de la superficie del estado. El nivel de degradación predominante es de ligero a moderado en casi la totalidad de dicha superficie (1'459,104 ha); el resto corresponde a degradación fuerte y extrema con 40,333 ha (Figura 11.1).

Figura 11.1
Degradación de los suelos del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Semarnat, 2009.

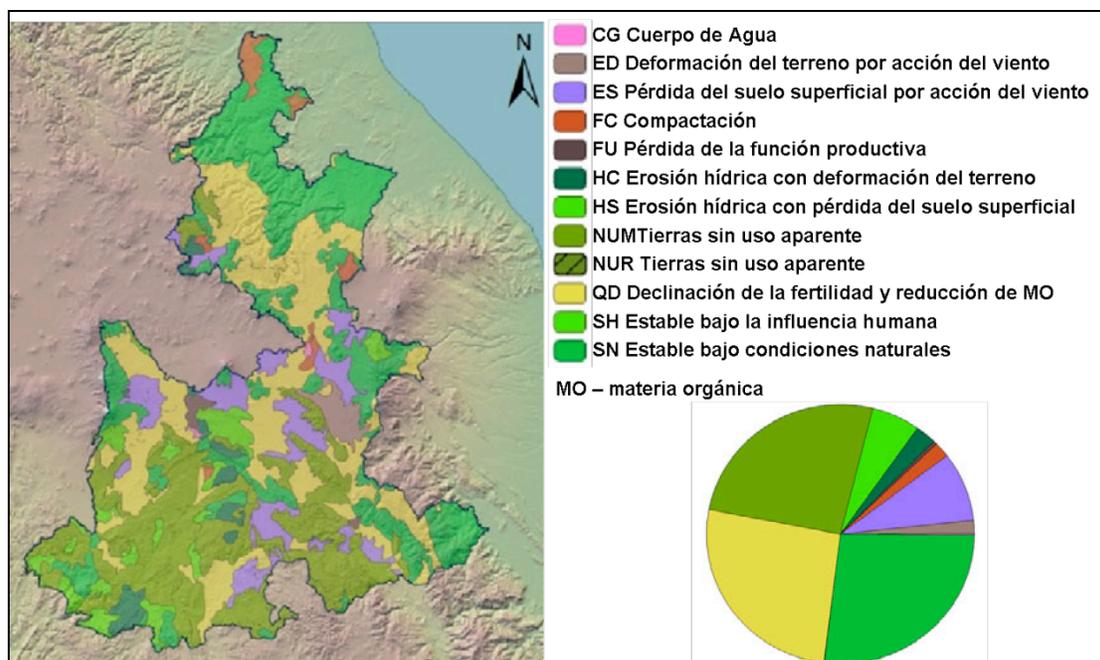
Los tipos de degradación (Figura 11.2) se clasifican en física, química, eólica e hídrica. Para el estado de Puebla el principal tipo de degradación es la química, con 741,312 ha que representan 49.44% de la superficie degradada. El siguiente tipo en relevancia es la degradación hídrica con 22.5% del total y la degradación eólica con

21.6% de la superficie degradada. Estos tipos de degradación se ubican en un nivel de ligero a moderado. El tipo de degradación física representa 6.48% restante y corresponde a niveles que van de ligero a extremo.

En este contexto, en el estado de Puebla, el uso de suelo en agricultura y ganadería, seguido por la urbanización e industrialización, plantea prácticas que degradan el suelo en sus diferentes procesos. Partiendo que en el estado se cuenta con poco más de 1.5 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura, los procesos que inciden en la calidad del suelo dedicado a esta actividad adquieren suma importancia a diferentes niveles tanto ecológicos como económicos y en el plano estratégico de la seguridad y soberanía alimentarias.

Tanto el abandono de la superficie agrícola como las técnicas inadecuadas y generalmente excesivas de labranza o preparación de tierra, la quema para realizar la cosecha y la requema de los residuos, el uso de agua en exceso y el manejo inadecuado del riego están conduciendo a la salinización y sodización de muchas áreas, al deterioro de la estructura de los suelos y otros daños colaterales que conducen, en general, a su degradación. Otra de las prácticas negativas más diseminadas es el manejo inadecuado de los fertilizantes (mala elección de la dosis, momento y forma inadecuada de aplicación). Esto ha sido estudiado en la agricultura cañera, demostrándose que la aplicación de fertilizantes con base en análisis de laboratorio adecuados, la eliminación de su aplicación superficial, el uso de composta y otras enmiendas, unido a otras buenas prácticas de labranza, permiten disminuir la aplicación de fertilizantes químicos entre 35 y 50% con el correspondiente beneficio económico para los productores y la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero, así como la reducción del riesgo de contaminación por nitratos de las aguas subterráneas (Cuéllar *et al.* 2008).

Figura 11.2
Causas de degradación de los suelos del estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Semarnat, 2009.

Resulta indiscutible que la operación de políticas públicas con respecto a un desarrollo sostenible en materia de suelos necesita de la valoración correcta de los agroecosistemas en una dimensión que vaya más allá de la percepción de que los mismos se destinan a una actividad económica diseñada para producir un cultivo o para obtener el más alto beneficio en el menor tiempo posible y se comprenda que la producción agrícola es un sistema que integra muchas partes interactuando entre sí, lo que incluye componentes ambientales y sociales y que debe garantizar el necesario espacio y bienestar para las futuras generaciones, o sea, la sostenibilidad (Gliessman et al. 2007).

El marco legal para el establecimiento de políticas públicas en materia de suelos está contenido en diferentes aspectos de la Ley Para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla, el Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011 y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de Puebla

(POE). En algunos aspectos se ha avanzado y llevan a cabo acciones que redundan en beneficios ecológicos. Ahora bien, considerando que las políticas públicas son un proceso de aprendizaje colectivo para resolver problemas que no puede concebirse al margen de la participación de los sectores de la sociedad en una interlocución efectiva, a través de mecanismos propiciatorios, con el gobierno (Morales 2003; Vásques 2010) las expectativas en cuanto al uso y manejo adecuado de los suelos distan de la visión que los documentos mencionados reflejan. Esto se ha visto reflejado en las evaluaciones que el Comité Estatal de Ecología ha realizado de los avances, omisiones y rezagos en esta materia en los años 2009 y 2010, así como distintos foros participativos realizados con motivo del establecimiento del POE y las discusiones de plataformas políticas de diferentes Partidos en las campañas que precedieron a las elecciones del 2010.

Como aspectos generales se necesita de la creación de la Procuraduría Estatal del Medio Ambiente, del Instituto Estatal de Ecología, del Sistema Estatal de Información Ambiental y de la expedición del Informe Anual del Medio Ambiente, entre otros aspectos. Indiscutiblemente se necesita de una intensa actividad de Educación Ambiental y capacitación dirigida a los productores respecto a las buenas prácticas de labranza, la necesidad de aportar al suelo los nutrientes requeridos y en las cantidades necesarias, con una participación activa de las instituciones académicas, incluyendo sus alumnos y egresados en el fortalecimiento de las capacidades y la generalización del saber agroecológico entre nuestros campesinos y la sociedad en general. Esto, por supuesto, requiere de la definición y el establecimiento de los espacios y oportunidades de interacción entre los tres órdenes de gobierno, más allá de colores y momentos políticos. Resulta impensable una adecuada política pública que no contemple una actividad con mayor responsabilidad e independencia de los municipios y las Unidades de Gestión Ambiental.

11.3.2 Uso del agua: distribución de la infraestructura para la pequeña irrigación en el campo poblano

El agua para riego es uno de los recursos naturales indispensables para la producción de alimentos, por lo que conocer la ubicación de sus fuentes de distribución, superficie atendible y número de usuarios oficialmente organizados para su explotación se convierte para la administración pública en un primer elemento de planificación agrícola. En este sentido y partiendo de la información disponible, este trabajo pretende ser una herramienta que contribuya a la toma de decisiones de los responsables de la administración del agua y la organización de agricultores con riego, a fin de identificar la ubicación de la infraestructura hidroagrícola y el potencial humano dedicado al riego en el estado de Puebla.

FAO (1996) y Graizbord (2004) señalan que la agricultura es la actividad productiva más demandante e ineficiente en el aprovechamiento del recurso hídrico ya que cultivar alimentos requiere un consumo de 2 000 a 20 000 m³/ha por ciclo, dependiendo de las diferencias en la dieta, clima y eficiencia de los sistemas locales de producción.

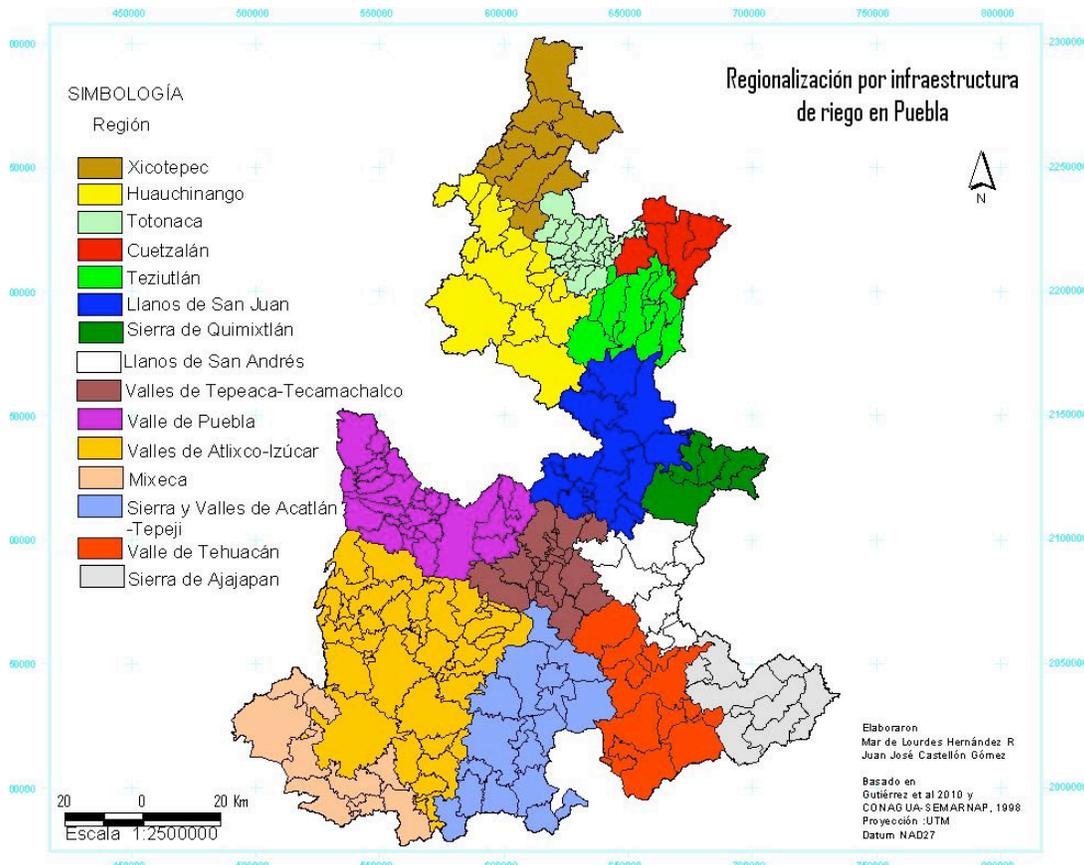
En México, la agricultura de riego en México se practica en 6.5 millones de hectáreas, produce más de la mitad de los alimentos y cuenta con 1.2 km³ de agua⁵⁸ para 1.45 millones de agricultores. Específicamente en el estado de Puebla⁵⁹ se practica la agricultura de riego en 149.5 mil ha., superficie que cuenta con 2 008.7 hm³ de agua para riego en favor de 50 338 agricultores organizados (Conagua-Semarnat 2010, SIAP-Sagarpa, 2010, y Conagua-Semarnap 1998.)

Considerando las características del territorio y población identificadas por Gutiérrez *et al* (2010), se dividió al estado de Puebla en 15 regiones de disponibilidad hidroagrícola, con base en la distribución de la infraestructura (Figura 11.3).

⁵⁸ 1 km³ = 1000 hm³ = 1000Mm³

⁵⁹ Puebla cuenta con 2469 hm³ de agua, 81.3% se destina a la agricultura, 15.5% al abastecimiento público, 2.9% a la industria autoabastecida y 0.3% a la termoeléctrica (Conagua-Semarnat 2010).

Figura 11.3
Regionalización de la pequeña irrigación del estado de Puebla

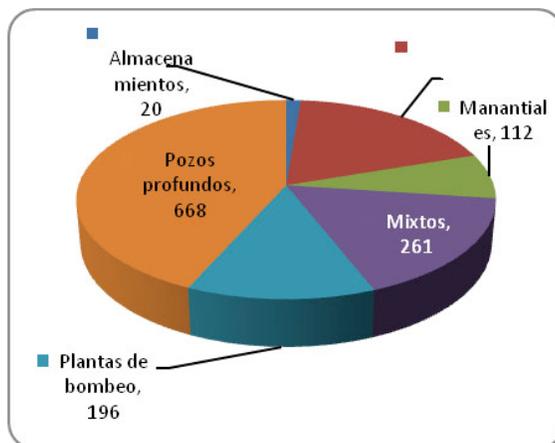


Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez et al 2010 y Conagua-Semarnap, 1998.

La infraestructura que dicha regionalización refiere es la utilizable por la “Pequeña Irrigación”, es decir, la dirigida a sistemas de riego diferentes a los Distritos de Riego, organizados a través de las Unidades de Riego cuya infraestructura consiste en pozos profundos, manantiales, derivadoras, plantas de bombeo, pequeños almacenamientos y obras mixtas.

El estado de Puebla cuenta con 1 543 obras de infraestructura para la pequeña irrigación (Figura 11.4) de los cuales 668 son pozos profundos, 286 derivadoras, 196 plantas de bombeo, 112 manantiales, 20 almacenamientos y 261 obras mixtas atendidas por 31 608 ejidatarios y 19 466 pequeños propietarios con una superficie de 81 818 ha.

Figura 11.4
Tipos de infraestructura para la pequeña irrigación en Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Conagua-Semarnap, 1998.

Dicha infraestructura se encuentra instalada en 56% de los municipios poblanos, destacando a nivel región los Valles de Atlixco-Izúcar, Puebla, Llanos de San Juan, Sierra y Valles de Acatlán y Huauchinango con 111 municipios beneficiados y 1 269 aprovechamientos, lo que representa que la mitad de los municipios que conforman la entidad cuentan con 82% de las obras hidráulicas para la agricultura de riego (Cuadro 11.1).

Cuadro 11.1
Infraestructura para la pequeña irrigación por región hidroagrícola

No.	Región	Municipios		Sup. regable Total (ha)	Obras de infraestructura	Superficie con pequeño riego (ha)			No. de Usuarios		
		C/infraestructura Total	estructura			Ejido	PP	Total	Ejido	PP	Total
1	Valle de Tehucan	9	7	17,338.50	8	274	32	306	180	18	198
2	Sierra de Ajajalpan	8	2	3,563.00	25	1,706	312	2,018	1,081	140	1,221
3	Sierra y Valles de Acatlán-Tepeji	17	12	4,414.71	162	1,395	2,025	3,420	1,657	1,586	3,273
4	Valle de Atlixco-Izúcar	36	23	38,703.26	505	19,298	9,849	29,147	9,802	5,085	14,815
5	Mixteca	9	5	696.40	20	903	1,495	2,395	497	489	986
6	Valles de Puebla	28	24	12,939.50	253	10,653	6,214	16,878	12,859	7,157	19,372
7	Valles de Tepeaca-Tecamachalco	18	16	31,708.65	139	3,778	2,811	6,589	2,557	1,592	4,149
8	Llanos de San Andres	9	4	17,781.46	57	1,526	1,188	2,714	765	453	1,218
9	Sierra de Quimixtlán	5	0	322.84							
10	Llanos de San Juan	15	12	15,902.93	191	2,882	6,137	9,019	1,125	318	1,443
11	Tezihutlán	13	5	123.54	15	33	599	632	49	379	428
12	Huauchinango	15	7	5,967.28	158	2,311	5,040	7,261	1,001	2,195	3,146
13	Totonaca	21	0	0.55							
14	Xicoteppec	9	5	2.12	10	350	1,089	1,439	35	54	89
15	Cuetzalan	5	0	1.74							
Total		217	122	149,466.48	1,543	45,109	36,791	81,818	31,608	19,466	50,338

Fuente: Elaboración propia con base en SIAP-Sagarpa 2010 y Conagua-Semarnap, 1998.

Es necesario destacar que existe una diferencia de 99 534 hectáreas entre la superficie regable total y la superficie con pequeño riego, que corresponde al Distrito de Riego 030 Valsequillo, considerado como una obra de gran irrigación, la cual no es analizada en el presente documento.

De igual manera, se destaca que la superficie con riego por ejidatario es de 1.43 hectáreas, mientras que en la pequeña propiedad dicho valor es de 1.89 hectáreas, lo que refleja una mayor disponibilidad de agua en entre usuarios con éste último tipo de tenencia de la tierra.

El uso del agua para la agricultura de pequeña irrigación está enfocado fundamentalmente a la producción de hortalizas, ornamentales y forrajes a cielo abierto y cerca de 800 hectáreas para la producción de jitomate básicamente bajo cubierta plástica. La brecha entre estos dos sistemas de agricultura refleja el umbral de aprovechamiento del agua de riego en la entidad ya que la agricultura a cielo abierto se realiza en su mayoría con riego rodado y en el mejor de los casos con sistemas de aspersión, los cuales han mostrado ser ineficientes en el aprovechamiento del agua y la energía eléctrica, por lo cual se deben implementar políticas públicas que permitan incorporar una mayor superficie con sistemas de riego presurizados de alta frecuencia (goteo).

El estado de Puebla cuenta con un alto potencial productivo para la agricultura de riego considerando la infraestructura disponible, recursos humanos y la amplia gama de climas existentes en la entidad, por lo que es conveniente redireccionar la política pública sectorial con programas que permitan la creación de empresas agrícolas para la generación de empleo en el sector rural.

11.4 Conclusiones

Si bien el trabajo se ha centrado en dos aspectos esenciales de los agroecosistemas rurales, el suelo y el agua, es importante resaltar que existen otros factores relevantes en la conservación y uso de los ecosistemas rurales gestionados, como son los casos del uso del suelo y la vegetación. Por ejemplo, la problemática actual exige la conservación de los ecosistemas forestales a través de la aplicación de la legislación vigente para protegerlos, regular la explotación y sancionar los abusos.

No se puede dejar de considerar en cualquier análisis concerniente a política pública ambiental que esta problemática no está al margen de otros aspectos tan importantes como, por ejemplo, la consideración de la pobreza y su impacto en el entorno. Las poblaciones más vulnerables se ven compelidas en muchas ocasiones a un uso no sostenible de los recursos naturales con el consecuente daño ecológico. En este sentido el pago por servicios ambientales puede constituir una oportunidad para este sector de la población.

Es notorio que las presiones sobre los recursos naturales siguen creciendo, por lo que es urgente hacer significativa la política ambiental tanto para el sector industrial, como para el de servicios y para las instituciones, tanto en la ciudad como en el campo con el fin de impulsar una gestión sustentable. Es necesario afrontar el hecho de que los agroecosistemas del estado de Puebla presentan una alta vulnerabilidad ante las presiones del mercado y los cambios globales que obligan a realizar acciones intersectoriales mayores y más comprometidas. Ante estos desafíos la *gestión sustentable de los agroecosistemas* adquiere una relevancia estratégica para la planeación del crecimiento económico y de la satisfacción de las necesidades humanas, porque influye en la reducción de la pobreza y en la generación de modelos alternativos de desarrollo regional.

Bibliografía

- Conagua-Semarnap (1998), *Unidades de Riego Organizadas: Puebla*, Conagua-Coordinación de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica, Semarnat, Colpos, Montecillos, Estado de México.
- Conagua-Semarnat (2010), *Estadísticas del agua en México 2009: 10 años de presentar agua en cifras*, Conagua-Semarnat, México.
- Cuéllar I., Navarro A., E., Navarrete, D., Morales, L., Ayona, E. (2008), *Impacto de un enfoque sostenible en el cultivo de caña de azúcar*, Resúmenes del VII Congreso Internacional y XIII Nacional de Ciencias Ambientales (RN-113), Ciudad Obregón, Sonora.
- Dorronsoro C., García I. (2010), *Contaminación del suelo*, Departamento de Edafología y Química Agrícola Universidad de Granada, España, Temario en línea. 2010 <http://edafologia.ugr.es/conta/tema00/progr.htm>
- FAO (1996), *Producción de alimentos, función decisiva del agua*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s7a.htm> (25 marzo 2007)
- FAO (2003), *La Biodiversidad para el mantenimiento de los agroecosistemas*, FAO, Chile.
- FAO (2009), *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*, FAO, Chile.
- Gliessman S., Rosado F., Guadarrama C., Jedlicka J., Cohn A., Méndez V., Jaffe R., (2007), *Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad*. Ecosistemas 16 (1): 13-23. Enero 2007. <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=459>, (19 de enero 2011).
- Graizbord, B (2004), "Los umbrales del agua: preguntas y desafíos" en Graizbord, B. y Arroyo, J. (coordinadores), *El futuro del agua en México*, Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, UCLA Program of México, Profmex, Casa Juan Pablos, México.
- Granados D., López G., (1996), *Agroecología*, Universidad Autónoma de Chapingo, México.

Gutiérrez H., Lucino, Cuervo M., Mauro J. y Ortiz M., Enrique O. (2010), *Regiones naturales y de planeación para el estado de Puebla*. Disponible en:

<http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/3713.pdf> (20 diciembre 2010)

Imco (2008), *Competitividad Estatal de México 2008*, Instituto Mexicano para la Competitividad, México.

Morales, F. (2003), "Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas", *Revista Digital Universitaria*, vol. 4, no. 6.

<<http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/art14.htm>> (19 de enero 2011).

Semarnat (2010), *El medio ambiente en México 2009*. En resumen.

http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/resumen_2009/index.html (19 de enero 2011).

SIAP-Sagarpa (2010), *Base de datos Siacon estado de Puebla-2009, cultivos cíclicos y perennes modalidad riego*. Disponible en: <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/index> (5 enero 2011)

Vásques, M. A. (2010), *Políticas públicas ambientales. Una reflexión*.

<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspu-ambientales.pdf> (19 de enero 2011).

Villa Issa, M. (2005), Marco conceptual y metodológico para el diseño de políticas públicas para el campo. El caso de Puebla, Colegio de Posgraduados, México.

12. Tenencia de la tierra y estructura agraria en el estado de Puebla

Javier Ramírez Juárez⁶⁰

Resumen

El Estado mexicano con la reforma agraria transformó la estructura agraria y reprodujo al campesinado. En el estado de Puebla esto permitió dotar a los campesinos de cerca de 50% del territorio estatal y favorecer una vía de desarrollo basada en pequeñas explotaciones familiares, en coexistencia con unidades empresariales. A partir de las reformas de ajuste estructural y las modificaciones al artículo 27 constitucional inició un nuevo modelo de desarrollo en el campo que limita la reproducción social del campesinado. Estas tuvieron como objetivo transformar el campo mexicano hacia la competitividad en el mercado internacional, con el uso más eficiente de los recursos. En este marco, el trabajo tiene el objetivo identificar las transformaciones agrarias, como consecuencia de las reformas antes señaladas, particularmente en la superación del minifundio, en los derechos de propiedad y la movilidad de la tierra; los cambios en la estructura de producción agrícola, y las relaciones y limitantes que enfrenta el desarrollo agrario el estado de Puebla. Se concluye que las reformas no han logrado sus objetivos: la estructura agraria sigue dominada por pequeñas explotaciones de agricultura campesina, la cual representa una opción para la producción de alimentos, la generación de ingresos y empleo. Sus estrategias y medios de vida pueden ser potencializadas a través de políticas públicas y estrategias de desarrollo de largo aliento para un desarrollo rural incluyente.

Introducción

La estructura agraria en el estado de Puebla ha sido moldeada por relaciones de poder, las modalidades de desarrollo en las regiones y el país y las políticas agrarias. Así, la propiedad agraria transitó por la encomienda, los latifundios, las tierras comunales y el ejido, establecidas por las relaciones de fuerza y poder, regulada y/o

⁶⁰ Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. rjavier@colpos.mx

promovida desde el Estado. El Estado ha sido un actor central en las transformaciones agrarias de finales del siglo XIX y XX.

La modalidad de desarrollo agrario en el estado de Puebla estuvo marcada por la formación de latifundios, en empresas agrícolas, que durante el siglo XIX y e inicios del XX concentraban la tierra, cohabitando con la propiedad de pueblos y comunidades agrarias, manteniendo diversos conflictos por linderos, riego y restitución de tierras. Es con el reparto de la tierra iniciada por el gobernador Leónides Andrew Almazán, en 1929, y sucesivos repartos que se fracturó en lo fundamental la gran propiedad agraria, dotando a los campesinos de 47.6% de la superficie total del estado.

La reforma agraria transformó la estructura agraria y reprodujo al campesinado, que desempeñó un papel importante en la industrialización del país. Sin embargo, hacia finales de la década de 1960 este papel se agotó, una vía propia de desarrollo se desarticuló y se combinó con una profunda crisis del sector agropecuario y el ocaso del modelo de sustitución de importaciones. A mediados de la década de 1980, con la redefinición del modelo de desarrollo “neoliberal” y la instrumentación de políticas de ajuste estructural se reformaron las instituciones del sector agropecuario, con privatizaciones y desregulaciones económicas que ocasionaron la disminución y/o eliminación de servicios, subsidios y los precios agrícolas, así como la integración comercial al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Las reformas comprendieron cambios en el artículo 27 constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria, en 1992, que permitieron el cambio de los derechos de propiedad, con el dominio pleno, la formación de sociedades mercantiles y el arriendo de la tierra, con lo cual se desreguló el ejido al mercado de tierras y la inversión de capital. Las reformas, con las políticas de ajuste estructural y los cambios en el artículo 27 constitucional, tuvieron como objetivo transformar el campo mexicano hacia la competitividad en el mercado internacional, con el uso más eficiente de los recursos.

Este trabajo tiene el objetivo de identificar las transformaciones agrarias, como consecuencia de las reformas antes señaladas, particularmente en la superación del

minifundio, en los derechos de propiedad y la movilidad de la tierra; los cambios en la estructura de producción agrícola, y las relaciones y limitantes que enfrenta el desarrollo agrario el estado de Puebla. El análisis se realiza a través de los Censos Ejidales 1991 y 2007, los Censos Agrícolas, Ganadero y Forestal 1991 y 2007, información estadística agropecuaria y estudios de caso.

El documento está dividido en cinco apartados. En la primera parte, se abordan e identifican los cambios en la estructura agraria. En la segunda, la situación de la estructura de producción agrícola. En la tercera, las relaciones y limitantes que enfrenta el desarrollo agrario en el estado de Puebla. En la cuarta, se plantea el papel de la agricultura y las actividades o agrícolas en la reproducción social del campesinas. Por último, se elaboran algunas conclusiones y recomendaciones para un desarrollo rural incluyente.

12.1 El desarrollo agrario en el estado de Puebla

El desarrollo agrario en el estado de Puebla durante el siglo XIX e inicios del XX estuvo dominado por empresas agrícolas, en latifundios, que concentraban la tierra, cohabitando con la propiedad de pueblos y comunidades agrarias. La producción agropecuaria se orientó principalmente al trigo, maíz, caña de azúcar, y la ganadería porcícola y bovina. A mediados del siglo XIX con la introducción del café, se conformó la estructura agrícola que se mantuvo hasta inicios del siglo XX. Estos cultivos tuvieron una expresión regional: el café en la sierra norte de Puebla, el trigo en los valles altos del estado, mientras la caña de azúcar se cultivaba en las tierras calientes del sur del estado. El café y la caña de azúcar se mantienen hasta la actualidad, mientras el trigo, símbolo en gran medida de las haciendas, prácticamente ha desaparecido.

Con la revolución mexicana, el zapatismo tuvo influencia en el estado de Puebla, particularmente en el sur, en el que se realizó por el general Zapata el primer reparto en Ixcamilpa, Puebla, en 1912, tierras que sin embargo fueron recuperadas por los hacendados a la muerte del general. Fue con el gobernador Leónides Andrew

Almazán, en 1929, quien inició un intenso reparto de la tierra con 210,000 hectáreas (Lomelí, 2001). Los sucesivos repartos fracturaron en lo fundamental la gran propiedad agraria, dotando a los campesinos de Puebla de 1, 630,741.40 hectáreas, que representan 47.6% de la superficie total del estado, y de acuerdo al último Censo Ejidal 2007, con 1,194 ejidos y comunidades y 216,675 sujetos agrarios.

La reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria conciben a la tierra como un factor productivo que debería ser liberado de restricciones para su incorporación al mercado, dando por terminado el reparto agrario y proporcionando seguridad a los derechos de propiedad. Para regularizar los derechos agrarios de ejidos y comunidades inició el Programa de Certificación de y Titulación de Derechos Ejidales y de Titulación de solares (Procede).

En la exposición de motivos de la iniciativa a la reforma del artículo 27 constitucional se consideró al minifundio en un trabajo para el desarrollo asociado a “niveles de vida inaceptables”, y se argumentó que en el minifundio se presentaban estancamientos y deterioro técnico que se traducían en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Desde esta perspectiva, el minifundio se asociaba con la pobreza rural y no tenía viabilidad técnica ni económica. Las reformas, en consecuencia, se dirigieron a ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimularan la inversión y capitalización de las unidades productivas y, de acuerdo con el discurso de la exposición de motivos, “eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino”.

Las transformaciones agrarias previstas por las reformas de superación del minifundio, el dominio pleno y la movilidad de tierras no se han realizado en el estado de Puebla. La información estadística de los censos ejidales 1991 y 2007 acerca de la superficie parcelada y sujetos agrarios permiten observar que las pequeñas unidades productivas se han fraccionado aún más.

En Puebla, en 2007, se reportaron 46 ejidos más que en 1991. Después de la reforma de 1992 se siguieron repartiendo o ejecutando resoluciones agrarias incrementándose la superficie social en 7.4% respecto a 1991. La superficie parcelada reportada en el censo de 2007 fue de 710,805.59 hectáreas, 0.3% más que en 1991. El incremento de la superficie se realizó en tierras de uso común, asentamientos humanos y otra superficie, es decir, en tierras no parceladas que se incrementaron en 9.4%, muy probablemente tierras sin uso agrícola, cerriles y de baja calidad.

El número de sujetos agrarios, entre 1991 y 2007, de ejidos y comunidades se incrementó en 15.97%, al pasar de 182,073 en 1991 a 216,675 en el 2007. Los sujetos agrarios con parcela individual en 1991 fueron 166,560, que se incrementaron en 2007 en 13.22%, esto es 25,374 personas más que en 1991. De los sujetos agrarios con parcela en 2007, 22.48% son mujeres, que representa una clara tendencia hacia la feminización de la tenencia de la tierra y seguramente de la agricultura.

El incremento de los sujetos agrarios sobre la base de una superficie parcelada estable o sin cambios significativos implica un mayor fraccionamiento de la tierra. Este proceso seguramente ha sido reconocido jurídicamente con el Procede, entregándoseles el certificado de derechos agrarios. Así la superficie parcelada pasó en promedio de 4.25 hectáreas en 1991 a 3.7 hectáreas en 2007. Hasta marzo de 2008 el Procede había otorgado derechos y certificados a 998 ejidos con una superficie de 917,470.5 hectáreas.

El dominio pleno o cambio al régimen de propiedad privada ha sido de 2.9% de la superficie social total del estado de Puebla, la compra venta de tierras de 2.07% (superficie vendida en los últimos 10 años), particularmente en las zonas o áreas conurbanas de las ciudades, particularmente de Puebla, proceso que no ha estado exento de conflictos. Solo 12 ejidos han establecido sociedades mercantiles con la participación de 593 ejidatarios (INEGI, 2010a).

El minifundio es la forma dominante de explotación agraria en el estado de Puebla, en coexistencia con unidades productivas empresariales (de acuerdo con

Lomelí, en 1970, 1% de los propietarios concentraban 25% de la superficie cultivable). En 1991 se reportaron 337,495 unidades de producción rural⁶¹ (UPR), y con actividad agropecuaria una superficie de labor de 1, 119,055.98 hectáreas (INEGI, 1994a). El 83.8% de las UPR tenían hasta cinco hectáreas y concentraban 45.2% de la superficie de labor, mientras 17.2% de las UPR mantenían 44.8%. El VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007 reportó 376,860 UPR con actividad agropecuaria o forestal y una superficie de 1, 193,306.07 de hectáreas. Estas cifras representan un incremento de 11.7% de las UPR y de 6.6% en la superficie de labor, respecto a 1991, con lo cual muy probablemente se está profundizando el fraccionamiento de la tierra social como privada.

Las UPR con superficie agrícola son 359,563 y tienen una superficie de 1, 011,643.03 hectáreas, de las cuales 11.8% son de riego y 88.2% de temporal (INEGI, 2010b). Las áreas de riego se distribuyen heterogéneamente, generalmente sobre la base de unidades de riego con la perforación de pozos, a excepción del Distrito de Riego 030, creado en 1944 con una capacidad de riego de 32 mil 827 hectáreas (en la actualidad es de alrededor de 20 mil hectáreas). El riego es un recurso estratégico para una agricultura intensiva y de mayor productividad, ubicado principalmente en los ejidos con 96,864.54 hectáreas (INEGI, 2010a).

Las reformas no se han traducido en la movilidad de la tierra y cambios en la estructura agraria. La tierra es preservada por los campesinos y tiende a un mayor fraccionamiento. Esta no sólo es considerada como un factor productivo sino también como un patrimonio social, económico y cultural vinculado a sus estrategias de reproducción social.

⁶¹ El término unidades de producción rurales se refiere al conjunto formado por: los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo que se posean, independientemente de su ubicación; así como los elementos de producción disponibles para estas actividades (INEGI, VII Censo Agrícola-Ganadero).

12.2 Los cambios en la producción agrícola

En las últimas décadas la estructura de producción agrícola se ha modificado, orientándose hacia cultivos de mayor rentabilidad como las hortalizas, flores, forrajes y frutales, desplazando en importancia económica al maíz, el café y la caña de azúcar. En 1991, se sembraron 975,883, con una cosecha cuyo valor fue de 1 mil 892 millones 271 mil pesos, de los cuales los granos básicos aportaron 47%, las hortalizas 24%, las flores 1.3%, cultivos perennes 21.3% (particularmente café y caña de azúcar) y otros cultivos 6.4% (INEGI, 1993). Para el 2009 se sembraron 994,398.78 hectáreas, con las hortalizas aportando al valor total de la producción agrícola del estado 22.7%; los forrajes 7.5%; las flores 11.5%, los frutales 9%, maíz 22.1%, café 10.3% y caña de azúcar 7.6% (Sagarpa, 2010).

La estructura de producción muestra el ascenso de nuevos cultivos de mayor rentabilidad y el estancamiento de los cultivos tradicionales. Por ejemplo, la superficie de maíz ha disminuido entre 1986 y 2009 en 3.3% al pasar de 617,608 hectáreas a 597,142.5 hectáreas. Este cereal es el de mayor importancia por la superficie sembrada, que representó 60% en 2009. El trigo disminuyó la superficie en 87.2%, en este mismo periodo, la papa en 81.8%, mientras cultivos como el cilantro incrementaron la superficie sembrada en 60%, la cebolla en 29.8%, la avena forrajera 234.2%, el tomate 63%, la lechuga 83.7%, el cilantro 60.9%, la manzana 71.4%, el durazno 96.7% y la alfalfa 64% (INEGI, 1998; Sagarpa 2010).

Los cultivos en riego aportaron cerca de 50% del valor de la producción, con 20% de la superficie sembrada total en el 2009. Las áreas de riego presentan un alto dinamismo económico. Los cultivos con mayor importancia por el valor de la producción son caña de azúcar, maíz, gladiola, alfalfa, crisantemo y cebolla.

La estructura de producción muestra el ascenso de una nueva estructura agrícola, con mayor inserción en los mercados, muy similar a la seguida por los sectores más dinámicos de la agricultura del país. Pero también revela las diversas condiciones agroecológicas, particularmente entre el regadío y las tierras de temporal,

pues son en las primeras donde se está afianzando la producción de mayor rentabilidad y en los valles altos poblanos, que presentan suelos de calidad, precipitación adecuada y climas favorables para una estructura de cultivos como la señalada.

La inclusión de nuevos cultivos coincide y se profundiza en el periodo de aplicación de las políticas de ajuste estructural. Es plausible que estos se convirtieran en un poderoso factor que obligó a la agricultura campesina a la transformación y ajuste de la estructura de cultivos en la búsqueda de mejores ingresos. Esta forma de producción representa un modelo de pequeñas unidades productivas de cambio productivo y tecnológico, favorecidas por su posicionamiento geográfico de acceso a mercados, por las grandes concentraciones demográficas de Puebla y el valle de México que demandan alimentos.

Estos sistemas productivos están generalmente asociados a la ganadería a pequeña escala, que se alimenta de los residuos de cosecha, pero también de forrajes, los cuales han incrementado la superficie sembrada en las últimas décadas, fortaleciendo la integración horizontal de la producción.

Pese al dinamismo económico de la agricultura, con el incremento de la superficie sembrada y cambios en la estructura de producción, el sector agropecuario ha perdido importancia relativa en la economía del estado de Puebla. La población económicamente activa en 1970 dedicada a las actividades agropecuarias representó 56% y para 1990, 38.2%. El aporte al PIB estatal muestra la misma tendencia, pues mientras en 1970 aportó 14.64 %, para el 2008 apenas alcanzó 4.4%.

12.3 Limitantes económicas e institucionales en la producción agropecuaria

Con la reforma agraria el campesinado desempeñó un papel importante en la industrialización del país, aportando alimentos, materias primas y fuerza de trabajo, así como estabilidad política (Solís, 1973; Bartra, 1979; García, 1981; Calderón, 1986). En

este marco, el Estado asumió un papel activo, convirtiéndose en la fuerza más poderosa, sin ser la única, de la economía rural, un entramado de dependencias gubernamentales que financiaba, distribuía y comercializaba la producción agropecuaria pero que no logró cubrir la totalidad de los productores.

A mediados de la década de 1980, con la redefinición del modelo de desarrollo “neoliberal” y la instrumentación de políticas de ajuste estructural se reformaron las instituciones del sector agropecuario, con privatizaciones y desregulaciones económicas que ocasionaron la disminución y/o eliminación de servicios, subsidios y los precios agrícolas.

Las reformas no han logrado articular un sistema institucional que atienda el desarrollo de la agricultura, limitando la actividad agropecuaria. En el Cuadro 12.1 se presentan algunos problemas para el desarrollo de las actividades agropecuarias en el estado de Puebla, vinculados a condiciones ambientales, económicas, servicios y mercados. En primer lugar, destacan las pérdidas económicas por cuestiones climáticas y la fertilidad del suelo, que sin duda afecta mayoritariamente a la agricultura de temporal, condición que se puede profundizar por el cambio climático.

En segundo lugar tenemos el alto costo de los insumos y servicios, que afecta la rentabilidad de la producción agropecuaria. En tercer lugar sobresalen los problemas de comercialización, en los cuales no solo se encuentran el acceso a mercados sino también los costos de transacción que limitan los ingresos de los productores, generalmente dominados por intermediarios que se apropian de los excedentes económicos.

En cuarto lugar, el difícil acceso a crédito, que conjuntamente con la falta de capacitación y asistencia técnica limitan la producción y productividad agropecuaria.

Cuadro 12.1
Unidades de Producción con problemas para desarrollar la actividad agropecuaria o forestal
según problemática principal, Puebla, 2007

Unidades de Producción ^{a/}	314,347	%
Difícil acceso al crédito	42,356	13.47
Pérdida de fertilidad del suelo	83,644	26.61
Pérdidas por cuestiones climáticas	275,385	87.61
Problemas para la comercialización	31,088	9.89
Organización poco apropiada para la producción	14,096	4.48
Infraestructura insuficiente para la producción	28,089	8.94
Alto costo de insumos y servicios	106,989	34.04
Falta de capacitación y asistencia técnica	38,979	12.40
Litigios por la tierra	1,758	0.56
Dificultad para acreditar la posesión de la tierra	4,729	1.50
Otro	10,704	3.41

^{a/} Se refiere al total de unidades de producción y no a la suma de los datos, debido a que una misma unidad de producción puede tener más de un problema para desarrollar la actividad agropecuaria. Fuente: INEGI. VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.

Servicios, crédito, asistencia y mercados son elementos centrales para el desarrollo de la agricultura. Desde el paradigma de desarrollo rural neoliberal estos factores deberían ser resueltos por el mercado, pero ello no ha sucedido, particularmente para la pequeña agricultura, que constituye la mayoritaria en el estado de Puebla. Le siguen problemas en infraestructura, insuficiente para la producción, organización poco apropiada para la producción y otros. En su conjunto factores macroeconómicos, institucionales y las condiciones específicas en las que se encuentran las UPR limitan la producción agropecuaria.

Estos problemas se vinculan a un limitado acceso a tecnología, crédito, asistencia técnica. En el Cuadro 12.2 se presenta el uso de tecnología por las UPR. La aplicación de fertilizantes es la práctica más generalizada, pero otros factores como el uso de semillas mejoradas, herbicidas e insecticidas tienen una baja cobertura.

Cuadro 12.2

Unidades de Producción Rural con superficie agrícola y uso de tecnología según su empleo en cultivos y plantaciones, Puebla, 2007

Unidades de Producción ^{a/}		%
Fertilizantes químicos	194,178	90.26
Semilla mejorada	25,109	11.67
Abonos naturales	53,291	24.77
Herbicidas	58,912	27.38
Químicos	56,774	26.39
Orgánicos	3,860	1.79
Insecticidas	39,077	18.16
Químicos	38,631	17.96
Orgánicos	672	0.31
Quema controlada	4,217	1.96
Otro tipo de tecnología	546	0.25

^{a/} Se refiere al total de unidades de producción y no a la suma de los datos, debido a que una misma unidad de producción puede usar más de un tipo de tecnología.

Fuente: INEGI. VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.

La mecanización agrícola, como un elemento asociado a la productividad, es reducida. De 359,563 UPR con superficie agrícola según tipo de tracción utilizada para las actividades, sólo 15.87% utiliza tracción mecánica, 26.76% mecánica y animales de trabajo, 27.65% únicamente animales de trabajo; y 23.91% utiliza herramientas manuales (INEGI, 2010b).

El crédito tiene una baja cobertura: de 375,912 UPR con actividad agropecuaria o forestal, 1.6% recibieron crédito, 0.3% seguro agrícolas, con créditos y seguro agrícola 0.04%, es decir, que 98.2% de las UPR no contaron con crédito ni seguro. Únicamente 6,141 UPR recibieron capacitación o asistencia técnica, de diferentes organizaciones o de otros productores

En relación a la asociación con empresarios, que constituye uno de los elementos centrales de la Ley Agraria, 6,374 UPR mantienen agricultura bajo contrato, con empresas para comercializar la producción agrícola, entre las que se encuentran empacadora 1%, agroindustria 86%, comercializadora 4% y otra 9%.

Las fallas en la constitución de instituciones de servicios de fomento productivo, los problemas tecnológicos, financiamiento y rentabilidad se expresan en el abandono de la actividad agrícola. En el 2007, de 1,011,643.03 hectáreas de superficie agrícola, 15.3% no fueron sembradas y 4.1% fueron dejadas en descanso. Entre las causas, de 62,692 UPR con superficie agrícola,⁶² de no sembrar se encuentra la falta de dinero y apoyos (31.28%), para dejarla en descanso 23.88% y el mal temporal 9.13% (INEGI, 2010b).

Las UPR integradas en organizaciones de productores según tipo de beneficios, apoyos o servicios obtenidos son 3,923 UPR. De éstas 1,051 UPR se benefician de la compra de insumos, 608 de asistencia técnica, 215 de producción, 183 de procesamiento y transformación de la producción; comercialización 608, seguro agropecuario 75, cobertura de precios 59, financiamiento 292 y otros servicios 1,830.

La producción agropecuaria enfrenta limitantes para su desarrollo. Factores agroecológicos, económicos, servicios, mercados y tecnológicos representan un serio reto para el desarrollo de la agricultura poblana. La organización campesina para la producción y la asociación de los productores con empresarios es incipiente.

12.4 La reproducción social de la agricultura campesina

La condición de la agricultura familiar en la globalización ha sido considerada como un refugio de sobrevivencia, incapaz de generar empleo e ingreso (Kay, 2002), al convertirse en meros proveedores de fuerza laboral barata y un refugio de sobrevivencia, generalmente sin viabilidad productiva. Autores como Barkin (1991), Calva (1992), Rubio (2001) y Teubal (2001) argumentan con diferentes matices que la globalización y las políticas de ajuste estructural empobrecen y excluyen a los campesinos. Sin embargo, sin desconocer las tendencias señaladas, también se

⁶² Se refiere al total de unidades de producción y no a la suma de los datos, debido a que una misma unidad de producción puede tener más de una causa.

observa en el campo poblano procesos de permanencia agraria y reconfiguración agrícola que invitan a reflexionar sobre diversas tendencias, a partir de la configuración regional, las estrategias de reproducción y la acción colectiva del campesinado, que se expresan en una variedad de respuestas e inserciones sociales y productivas.

En el estado de Puebla, los ingresos económicos las UPR se han diversificado, pero las actividades agropecuarias se siguen manteniendo como la principal actividad para las UPR, como se presenta en el Cuadro 12.3. Ramírez (2008 y 2010) reporta que en los valles de Puebla los ingresos no agrícolas superan 50% e incluso de 90% en ámbitos agroecológicos como la Mixteca poblana. La formación de los ingresos económicos es un aspecto importante para valorar las tendencias del desarrollo del campesinado y sus estrategias, asociadas a sus medios de vida. Así, por ejemplo, en los valles altos de Puebla la diversificación económica territorial ha favorecido la pluriactividad y la actividad agrícola; en otras regiones, como la mixteca poblana, los ingresos no agrícolas provienen de manera importante de la emigración internacional, sobre una agricultura marginal.

Cuadro 12.3
Unidades de Producción según origen de los ingresos totales del productor; Puebla, 2007

Unidades de Producción ^{a/}	359,008	%
Actividad agropecuaria o forestal	291,691	81.25
Envío de dinero desde otro país	11,344	3.16
Apoyo gubernamental	33,113	9.22
Otra actividad	114,984	32.03

^{a/} Se refiere al total de unidades de producción y no a la suma de los datos, debido a que una misma unidad de producción puede tener más de una fuente de ingresos. Fuente: INEGI. VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.

La pluriactividad y los cambios rurales han llevado a plantear la formulación de políticas orientadas a promover el empleo rural no agrícola, como estrategia de desarrollo en la superación de la pobreza (Schejtman, 1999; De Janvry y Sadoulet, 2004; Dirven, 2004; Schejtman y Berdegue, 2008). Estas propuestas pueden ser

evaluadas a partir de la heterogeneidad regional y social del campesinado, los desafíos institucionales y de recursos económicos que demanda un desarrollo rural incluyente.

La anterior perspectiva no debe hacernos olvidar el carácter integral de las estrategias de reproducción del campesinado, las cuales comprenden el uso integral de los medios de vida de vida y no necesariamente la contraposición de las actividades no agrícolas con las agrícolas. Las relaciones que se establecen entre ambas ha sido uno de los medios para mantener la agricultura en medio de la falta de financiamiento y apoyos para la agricultura (Ramírez, 2008). Las actividades agrarias siguen funcionando, con severas restricciones, aprovechando las condiciones que le ofrece el entorno para diversificar las actividades y la obtención de rentas complementarias, pues el abandono de las actividades agropecuarias profundiza la emigración y la pobreza.

El desarrollo agrícola no es suficiente para lograr el desarrollo rural pero sin la agricultura, en las actuales condiciones condiciones de la economía y el comercio agroalimentario, no es posible el desarrollo rural. El futuro de la oferta mundial de alimentos puede ser incierto: la creciente escasez de recursos, los mayores riesgos generados por el cambio climático, más altos precios para la energía, la demanda por biocombustibles y dudas acerca de la velocidad del progreso técnico, tienen todas implicaciones para el progreso de la agricultura (Banco Mundial, 2008).

12.5 Conclusiones y recomendaciones

La reforma del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria no han logrado sus objetivos. El minifundio sigue dominado la estructura agraria con pequeñas explotaciones de agricultura campesina, y se tiende a un mayor fraccionamiento de la tierra. En este proceso las mujeres tienen una participación importante como poseedoras de la tierra, que representa una clara tendencia hacia la feminización de la tenencia de la tierra y seguramente de la agricultura. El dominio pleno y la movilidad de la tierra son sumamente reducidos como opciones de transformación agraria. Así,

los campesinos mantienen un recurso estratégico para su reproducción: la tierra, valorada como un patrimonio social, económico y cultural.

Bajo esta estructura agraria, la producción agrícola se ha transformado hacia cultivos de mayor rentabilidad, como son hortalizas, flores, frutales y forrajes, en áreas con condiciones agroecológicas favorables, particularmente las asociadas al regadío, mientras los cultivos básicos se mantienen, especialmente maíz y frijol, claramente orientados hacia el autoconsumo y secundariamente al mercado. El regadío se ha constituido en un recurso estratégico para los cultivos de mayor rentabilidad, que en lo fundamental ha sido construido y gestionado por la acción colectiva de los campesinos.

Esta dinámica y estructura de cultivos enfrentan limitantes: las reformas no han desembocado en la creación de un sistema institucional de servicios que asista el desarrollo de la agricultura, entre ellos crédito, seguro agrícola, asistencia técnica, tecnologías, acceso a mercados, entre otros.

En este marco, la agricultura campesina muestra su persistencia, capacidad de producción y cambio; representa un modelo de pequeñas unidades productivas de cambio productivo y tecnológico. La cuestión del minifundio, como limitante productivo, no solo es el tamaño de la unidad productiva, sino de las relaciones técnicas, agroecológicas, geográficas, sociales, económicas e institucionales que la envuelven.

La agricultura campesina, en las actuales condiciones de la economía y el comercio agroalimentario, representa una opción importante para aumentar el ingreso de un gran número de pequeños productores y emplear a una parte considerable de la población del campo. Sus estrategias de reproducción y medios de vida pueden ser potencializadas a través de políticas públicas y estrategias de desarrollo rural de largo aliento. La FAO (2007) sostiene que la agricultura familiar sigue siendo uno de los sectores más extendidos y dinámicos en las áreas rurales, y considera que su importancia no ha sido suficientemente reconocida ni valorada desde el punto de vista de las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe.

Se sostiene que es viable el desarrollo agrícola y rural sobre la base de una estructura agraria de pequeñas unidades familiares. El Plan Puebla,⁶³ entre 1968 y 1975, demostró que es factible la transformación productiva de la agricultura campesina a través de innovaciones tecnológicas e institucionales, y mejorar sus ingresos (Díaz et al., 1999). Más recientemente ha demostrado a través del sistema de milpa intercalada con árboles frutales (MIAF), que son posibles sistemas agrícolas con cultivos asociados de frutales y granos básicos, que hacen un mejor uso del ciclo de nutrientes e hidrológico del suelo, para la obtención de cosechas rentables y mejorar los ingresos de los pequeños productores.

Para avanzar en esta dirección es necesario replantear la política agrícola hacia la agricultura campesina, la cual ciertamente depende del gobierno federal. Pero en el marco de la descentralización, postulada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), el gobierno del estado puede avanzar hacia la constitución de instituciones y políticas de fomento, con la coordinación de bienes y servicios como la investigación agrícola, la asistencia técnica, tecnologías, subsidios, financiamiento, acceso a mercados y la transformación agroindustrial, considerando el manejo sustentable de suelos, agua y biodiversidad.

Bibliografía

Banco Mundial (2008), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, Bogotá.

Barkin, D. (1991), *Un Desarrollo Distorsionado: la Integración de México a la Economía Mundial*, Siglo XXI, México.

⁶³ El Plan Puebla fue una estrategia de desarrollo agrícola que se ejecutó a partir de 1967, bajo los auspicios del CIMMYT y el Colegio de Postgraduados, en el valle de Puebla, ésta demostró la factibilidad de cambios tecnológicos en la agricultura campesina para incrementar los rendimientos de maíz y mejorar el ingreso de pequeños agricultores. A partir de la década de 1980 orientó la investigación agraria, entre otros aspectos, hacia a los diferentes componentes y sistemas de producción con el propósito de desarrollar unidades integradas de producción agropecuaria.

- Bartra, A. (1979), "La renta de la tierra", *Cuadernos Agrarios* 6/7, México.
- Calderón, J. (1986), *Agricultura, Industrialización y Autogestión Campesina*, CEHAM-UACH, México.
- Calva, J. L. (1992), "El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC", en Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, tomo I, Fontanamara, Pual-UNAM y Fundación Friedrich Ebert, México.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2004), "Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural", Universidad de California (Sede de Berkeley), Preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe, "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21" Costa Rica, del 19 al 21 de octubre de 2004.
- Díaz, H., Jiménez, L., Laird R. y Turrent, A. (1999), *El Plan Puebla 1967-1992; Análisis de una estrategia de desarrollo de la agricultura tradicional*, Colegio de Postgraduados, México.
- Dirven, M. (2004), "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 83, Santiago de Chile.
- FAO/BID (2007), *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 29 de noviembre de 2008, de <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/pdf/politicaf.pdf>
- García, A. (1981), "Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura" en García Antonio (Selección), *Desarrollo Agrario y la América Latina*, El Trimestre Económico núm. 41, Fondo de Cultura Económica, México.
- INEGI (1989), *Anuario Estadístico del Estado de Puebla*. México
- INEGI (1993), *Anuario Estadístico del Estado de Puebla*. México.
- INEGI (1994a), *VII Censo Agropecuario 1991*. México
- INEGI (1994b), *VII Censo Ejidal 1991*. México.
- INEGI (2010a), *IX Censo Ejidal 2007*. México.
- INEGI (2010b), *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. México.
- Kay, C. (2002), "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina" en García, Francisco (coord), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de

- Geógrafos Españoles, Universitat de Lleida y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España.
- Ley Agraria (1994). Anaya Editores, México.
- Lomelí, L. (2001), *Breve historia de Puebla*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Presidencia de la República (1992), *Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional*, México.
- Ramírez, J. (2008), "Ruralidad y estrategias de reproducción campesina en el valle de Puebla, México", *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 5, no. 60, Bogotá, Colombia.
- Ramírez, J. (2010), "Agricultura y pluriactividad en la reproducción social del campesinado del altiplano poblano, México", en Ramírez, J. y Tulet, J. (coords.), *Recomposición territorial de la agricultura campesina en América latina*, Laboratoire Géographie de l'Environnement (GEODE- CNRS), Colegio de Postgraduados y Plaza y Valdés Editores, México.
- Rubio, B. (2001), *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdés, México.
- Sagarpa (2010), *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola*, México, 2009.
- Schejtman, A. (1999), "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", *Revista de la CEPAL*, no. 67, Santiago de Chile.
- Schejtamn, A. y Berdegué, J.A., (2008), "Desigualdad y pobreza como desafíos para el desarrollo rural territorial", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, no. 218, España.
- Solís, L. (1973), *La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.
- Teubal, M. (2001), "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", en Norma Giarracca (coord.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Argentina.

Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo
Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés
(Coordinadores)

Libro electrónico editado y publicado en
la ciudad de Puebla, Pue., México,
por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
y el Colegio de Postgraduados Campus Puebla,
el 23 de mayo de 2011.

Número de páginas 289.
Formato Portable Document File (PDF)
La edición estuvo a cargo de
Patricia Zavala Gutiérrez

ISBN: 978-968-839-584-4

Problemas del campo poblano y propuestas para su desarrollo

Susana Rappo Miguez y Ricardo Pérez Avilés (Coordinadores)

Benemérita
Universidad Autónoma
de Puebla

Colegio de Postgraduados
Campus Puebla

ISBN: 978-968-839-584-4

