



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN

Secretaría de Investigación y Estudios de Posgrado

**“ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA DINÁMICA SOCIAL Y ECONÓMICA DE POBLACIÓN EN
CONDICIONES DE MUY ALTA MARGINACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA A TRAVÉS
DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL DE LA SEMARNAT”**

DIRECTORA:

Dra. Urania Ventura Javier

TESIS

Para Obtener el Grado de
Maestro en Gobierno y Administración.

PRESENTA:

Luis Fernando Díaz Medina

Puebla, Pue. Noviembre 2017



Contenido

Introducción.....	5
Capítulo I: Problema de Investigación.....	9
1.1 . Planteamiento o Pregunta Problema	9
1.2 . Justificación	10
1.3.1. Objetivo General.....	13
1.3.2. Objetivo Particular	14
1.3.3. Objetivo Particular	14
1.3.4. Objetivo Particular	14
1.3.5. Objetivo Particular	14
1.4 . Hipótesis.....	15
1.5 . Alcance y Limites.....	15
1.5.1. Alcance	15
1.5.2. Limites.....	15
1.5.2.1. Límites temporales	15
1.5.2.2. Limites espaciales	16
Capítulo II: Marco Teórico. La política social en México	17
2.1. Orígenes y definición de la política social.....	17
2.2. Adopción de la política social en nuestro país	20
2.3. Características y objetivos de la política social en México	26
Características de la política social mexicana:.....	26
Objetivos de la <i>política social</i> en México.....	30
Capítulo III: Metodología y tipo de estudio.....	33
3.1. La SEMARNAT y la instrumentación de los subsidios	34
3.2. El Programa de Empleo Temporal en la SEMARNAT	35
3.3. Ámbitos de acción del PET en la SEMARNAT	38
3.4. La perspectiva del Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT	41
3.5. Objetivos del Programa en relación a la política ambiental en México	43
3.6. Elementos de decisión en materia de aprobación de proyectos en la SEMARNAT	45

3.7. El PET como elemento para la construcción de procesos enfocados a la sustentabilidad	53
Capítulo IV: Análisis de caso “Asociación de Cafeticultores de la Sierra Negra de Puebla, Ipantepeth”	56
4.1 Historia de la Asociación de “Cafeticultores de la Sierra Negra de Puebla Ipantepeth”, ejemplo de organización comunitaria.....	56
4.2. Sobre la nueva organización y su personalidad jurídica.	59
4.3. El comercio Justo.	62
4.4. La Certificación Orgánica.....	63
4.5. Las tendencias en el precio del Café Orgánico.....	64
4.6. Histórico de montos de inversión a través del Programa de Empleo Temporal con la Asociación de Cafeticultores de la Sierra Negra en el Estado de Puebla.....	66
4.7. Etapas de incidencia del recurso.....	68
4.8. Actividades e ingresos de los productores frente al subsidio.	71
4.9. Planeación participativa, capacitación, y acompañamiento institucional.	75
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones.....	86
5.1. Conclusión.	86
5.2. Recomendaciones.....	89
5.2.1. Antes.	89
5.2.2. Durante.	90
5.2.3. Después.....	91
5.3. Comentario final	93
Bibliografía	95

<i>Figura 1. Ubicación Geográfica</i>	57
<i>Gráfica 1. Inversión por ejercicio</i>	37
<i>Gráfica 2. Valor al cierre del contrato, periodo 2013 - 2015</i>	65
<i>Gráfica 3. Montos de inversión en la región</i>	67
<i>Gráfica 4. Beneficiarios por sexo, periodo 2013 - 2015</i>	68
<i>Gráfica 5. Incidencia por etapas, ejercicio 2013</i>	69
<i>Gráfica 6. Incidencia por etapas, ejercicio 2014</i>	70
<i>Gráfica 7. Incidencia por etapas, ejercicio 2015</i>	70
<i>Imagen 1. Actividades de conservación de suelos</i>	74
<i>Imagen 2. Producción con lineamientos orgánicos de planta de café</i>	74
<i>Imagen 4. Ejercicio de Planeación Participativa</i>	77
<i>Imagen 5. Capacitación y participación comunitaria</i>	82
<i>Imagen 6. Supervisión y capacitación en campo</i>	83
<i>Tabla 1. Cronograma</i>	46
<i>Tabla 2. Ingreso promedio diario por estrategia de vida en la región</i>	72
<i>Mapa 1. Áreas Naturales Protegidas</i>	49
<i>Mapa 2. Sitios RAMSAR</i>	50
<i>Mapa 3. Regiones prioritarias terrestres</i>	51
<i>Mapa 4. Zonas elegibles</i>	52

Introducción

La presente investigación aglomera una serie de datos históricos y acciones que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de su representación en el Estado de Puebla, realiza con el fin de hacer más eficiente, controlado y legítimo el ejercicio de los recursos públicos destinados a cubrir carencias de la población catalogada con el menor índice de desarrollo humano en la región de análisis. Se revisan también elementos cualitativos y de estructuración de procesos organizativos tendientes a mejorar la capacidad de gestión y los procesos de producción en localidades marginadas.

Palabras clave en el documento: Política Social, Índice de desarrollo humano, subsidios, inversión, organización, capacitación, acompañamiento y planeación.

Justo cuando México comenzaba a reorganizarse al término de la “bonanza” del periodo proteccionista denominado el “Milagro Mexicano”, la llegada inaplazable del modelo neoliberal y la constante presión por parte de los compromisos económicos con Estados Unidos de América, obligaron a la dinámica en la forma de hacer política y ejercer el poder con el fin de establecer el Estado de Derecho, a diferir de ese deber ser, iniciando una constante, y hasta hoy creciente deuda pública, que ha redundado en la ampliación de los sectores marginados y constantes crisis de índole económica, social, y de valores.

El ejecutivo tiene conferidas dentro de sus responsabilidades, el dotar de servicios básicos dignos y de calidad la sociedad a la que sirve, para ello se ha apoyado de herramientas técnicas y normativas que constituyen una batería de acciones y programas con los que buscan satisfacer esto.

A lo largo de este análisis conoceremos algunas generalidades de la política social en México, de cómo se ha ido modificando y adoptando al paso de las últimas administraciones, también conoceremos como es que funcionan algunos subsidios y cuál es su objetivo, por último, analizar si hay o no un impacto positivo en la dinámica social y económica de los ciudadanos con más alto índice de marginación, además

trataremos de establecer en un caso concreto, cuales son los elementos de los que podría echar mano una dependencia para hacer más eficiente y legítimo el ejercicio de recursos públicos con el fin de establecer acciones de política social que estén encaminadas a detonar el desarrollo real en condiciones de vulnerabilidad.

Esta investigación tiene por objeto demostrar, en un caso concreto, que hay elementos técnicos, de organización y de acompañamiento que sin duda pueden abonar para la construcción de procesos de desarrollo reales y sobre todo estructurados, que con el debido cuidado y atención podrían ser un parte aguas para incidir y desacelerar la creciente curva de marginalidad y pobreza en el país. La estructura de la investigación se encuentra compuesta de la siguiente manera.

El primer capítulo presenta la introducción y el planteamiento estructural del contenido, así como el marco teórico y metodológico de la presente investigación.

Durante el desarrollo del segundo capítulo se abordan de manera pronta, cuales son los orígenes del concepto de política social a partir de la revolución industrial en Europa, y posteriormente definimos cual es el concepto de esta en el contexto del México posrevolucionario, indagando en el papel fundamental del Estado en la planeación, diseño y ejecución de acciones enfocadas a dar cumplimiento a los preceptos básicos de la Política Social, realizando un breve análisis de cómo, en los últimos treinta años, ha ido modificando y entrelazando los intereses del Estado y su agenda de gobierno al deber ser de la política social y su idea primigenia de bienestar y desarrollo social.

A lo largo del tercer capítulo, se plantea la metodología y tipo de estudio, y se describen puntalmente el concepto de Programa de Empleo Temporal y sus componentes, ya que, en este caso, este programa es el medio para incidir con diversas acciones en las dinámicas tanto social como económica de la población objetivo en este análisis; en este apartado estableceremos cuales son los parámetros de inversión , así como la estructura normativa y operativa del programa en comento, con el fin de contextualizarle en el ámbito de aplicación y desarrollo de comunidades con muy alta marginación.

Por ultimo en este capítulo se presenta el ejercicio de focalización que la SEMARNAT en Puebla realiza para aplicar la inversión del programa, así como una serie de indicadores geográficos y cuantitativos que nos ayudan a determinar los sitios de inversión, la pertinencia de los proyectos y su consecución con el fin de establecerles como pilotos replicables por presentar características de empoderamiento y desarrollo en los beneficiarios.

En el cuarto capítulo, abordamos de manera específica el caso de la Asociación de Cafecultores de la Sierra Negra “Ipantepeth” que es nuestro sujeto de estudio y análisis, a lo largo de este capítulo daremos a conocer la historia y conformación de la asociación, y abordaremos los esquemas de organización y comercio a los que está accede a lo largo de los últimos años, plantearemos a modo de línea de referencia el antecedente del valor en el mercado internacional de su producto y como los socios han ido desarrollando estrategias para la atención de las demandas internas y externas en el marco de un mercado desigual, sobre regulado y altamente competido.

Por otro lado presentaremos los datos e índices históricos de inversión en la región de estudio (2013 – 2015) así como las etapas del proceso de desarrollo productivo y organizativo de esta asociación dónde el programa incide, haciendo énfasis en el acompañamiento técnico e institucional, así como en los procesos de planeación y participación comunitaria, buscando establecer un comparativo que nos arroje datos duros acerca de una influencia positiva del programa en la dinámica interna de la asociación, así como en las dinámicas social y económica de la población, siendo qué, esta no debe estar fundamentada únicamente en el aumento temporal del ingreso, si no en claras evidencias de procesos de empoderamiento y desarrollo organizativo que redunden en una organización comunitaria más sólida y que refleje una fuerte identidad y arraigo, para en consecuencia aspira a una mejor calidad de vida.

Por ultimo en el capítulo quinto se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones con base en los elementos analizados y expuestos a los largo de esta investigación; concluimos que al ejercer recursos públicos de la mano de

componentes como acompañamiento institucional, la planeación y la organización comunitaria, se establece un eje que posibilita trascender lo temporal, y permite romper el esquema de contención que ejercen los programas sociales en México, para así comenzar a establecer bases y mecanismos que le permitan a la población más vulnerable desarrollarse con dignidad e identidad, fortaleciendo sus capacidades de auto gestión y organización.

Basados en la experiencia en la ejecución de programas federales de subsidio, a lo largo de nueve años y en varias entidades federativas, se plantean una serie de recomendaciones ex ante, durante y ex post a la ejecución de los recursos públicos.

Capítulo I: Problema de Investigación

1.1 . Planteamiento o Pregunta Problema

El estado de Puebla es una de las tres entidades federativas con mayor rezago y menor índice de desarrollo humano, contando con nueve de los municipios más pobres de país que integran la estrategia 100 x 100 que impulsa el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y hasta el año 2013 también contábamos con el municipio de mayor rezago de todo el territorio nacional, Eloxochitlan, en la sierra negra.

Dentro de la estrategia que el gobierno federal ha impulsado para elevar el índice de desarrollo humano en los municipios de la estrategia 100 x 100, se ha planteado incidir en tres grandes rubros para lograr abatir el rezago en las carencias que impiden que la población más vulnerable pueda acceder a la línea de bienestar mínimo, estas carencias son, la vivienda digna, los servicios de salud y educación de calidad y el ingreso por falta de empleo; con base en lo anterior es que la mayor parte de los programa de subsidio se han orientado a incidir en estos rubros, es así que el Programa de Empleo Temporal forma parte del andamiaje primario que la política social en México ejecuta para abatir la pobreza social y la desigualdad.

En la sierra negra de Puebla, específicamente en los municipios de Coyomepan y San Sebastián Tlacotepec, la SEMARNAT impulsa acciones con el fin de abatir la falta de empleo y en consecuencia incentivar y reactivar la dinámica económica y social de la región, buscando, con la suma de acompañamiento y planeación, frenar en cierto grado la creciente desigualdad y pobreza en la zona.

Por ello nos planteamos la pregunta “¿Es el Programa de Empleo Temporal una política social que podría modificar la dinámica social y económica?”

1.2 . Justificación

La política social en México enarbola el responder a las más sensibles y básicas necesidades de los sectores de la población más vulnerable del país de manera estructurada y bajo un marco jurídico que le permita establecer las reglas para la obtención de resultados específicos y medibles; en materia de bienestar, el Estado Mexicano, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, ha intensificado el diseño y aplicación de programas con los que busca abatir el rezago en materia de calidad de la vivienda, salud, ingreso diario y alimentación.

Es en el sentido anterior que durante los últimos quince años el gobierno federal ha fortalecido la instrumentación, específicamente en lo referente a la percepción diaria, de una política orientada a coadyuvar con nivel de ingreso a través del Programa de Empleo Temporal, mismo que se ha sectorizado para atender tres grandes rubros de la política económica del Estado, el sector social, el sector de infraestructura y comunicaciones, y el sector medioambiente.

Con la adopción del modelo neoliberal, las acciones del Estado enfocadas al desarrollo económico, han trastocado de manera significativa al tejido social y los usos que este ejercía con el fin de organizarse y mantener la armonía local, es por ello que en los últimos años, la visión del Estado ha incluido el componente de sustentabilidad, mismo que se vislumbra fuera de foco y subvaluado, ya que ha sido utilizado más de forma teórica que práctica, y no como obedeciendo realmente a un proceso de comprensión y desarrollo, y al mismo tiempo su utilización no es congruente entre lo que refiere y lo que plantean las instituciones y organismos encargados de su ejecución y aplicación.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, del orden federal, tiene la encomienda de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y, bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, esto a través de distintas políticas en los diferentes campos de acción que atiende, apoyada en las

delegaciones federales en los estados, y distintos órganos desconcentrados que atienden específicamente los temas de Agua, Conservación y Protección de la Biodiversidad, la riqueza Forestal y la Procuración de justicia ambiental.

Con esta visión la SEMARNAT incluye dentro del Programa Sectorial de Medio Ambiente, el ámbito de recuperación y protección de ecosistemas a través de la implementación del Programa de Empleo Temporal con el que busca, a través del pago de jornales y el subsidio de herramientas y materiales, fortalecer procesos de conservación que se están dando en las comunidades rurales, dotando además de la capacitación y acompañamiento técnico a los beneficiarios meta; este programa se ha tornado en un estrategia de alianza para lograr concientizar a parte de la población a través de proyectos que no solo coadyuvan a la mejora del ambiente y los ecosistemas, si no que se vuelven alternativas de carácter económico para los beneficiarios, ya que la sustentabilidad va de la mano con la satisfacción de las necesidades elementales de la persona, es decir, si un individuo tiene cubiertas sus necesidades básica, este podrá abonar y colaborar en el cuidado y mejora del medio ambiente, revirtiendo las dañinas prácticas de deforestación, contaminación, y uso indiscriminado de los recursos naturales.

En los últimos años, en el estado de Puebla, a través de la delegación federal de SEMARNAT, se ha llevado a cabo un exhaustivo ejercicio de planeación y focalización de recursos, dicho ejercicio tiene dos grandes fines, focalizar el recursos en zonas donde se puedan detonar procesos productivos amigables con el medio ambiente, y fortalecer redes productivas que han mostrado cierto grado de sustentabilidad, con el fin de replicarlas en la región donde se están desarrollando actualmente y crear sistemas autosustentables.

Toda la política sectorial se encuentra dirigida al desarrollo y establecimiento de modelos que logren consolidar de una u otra forma procesos positivos y congruentes alineados a las Metas Presidenciales, sin embargo, la temporalidad en algunos esquemas de subsidio, el cambio de administraciones locales y municipales,

la constante inestabilidad de la Política en general, han permeado en los programas que el sector destina para los fines antes mencionados, llevándolos muchas veces a no alcanzar el mínimo de productividad e impacto que se supone logren; sin embargo, el caso específico que abordaremos, es muestra de que con la debida estructura de colaboración, financiamiento planeado, acompañamiento técnico y la constante revisión y evaluación de las acciones, se puede lograr desarrollar modelos de aplicación exitosos, mismos que durante el periodo que analizaremos, han logrado trascender la temporalidad, los cambios de gobierno, la limitante del financiamiento, y que por el contrario, han logrado modificar las dinámicas social y económica de la población meta, este tipo de proyectos se han convertido en una importante herramienta de consolidación de procesos organizativos, comunitarios y productivos, además de ser hoy día el principal medio de alianza con comunidades de muy alta marginación, donde es más común la utilización irregular y desmedida de los recursos naturales, alianza que ha traído consigo distintos beneficios en ambas direcciones

Así mismo se planteará esquemáticamente el desarrollo y fin de la política social a través del Programa de Empleo Temporal, abordando específicamente el caso de la Asociación de Cafecultores de la Sierra Negra de Puebla "Ipantepeth", conoceremos el génesis de esta y la estructura operativa y metodológica a través de la cual han ido concientizando y generando procesos comunitarios enfocados a la mejora en su calidad de vida ejerciendo acciones que sean amigables y no dañen su entorno natural.

En lo que se refiere al estilo de vida local, el programa ha logrado dotar de alternativas palpables para las familias que se han involucrado en los proyectos, mismas que repercuten de manera positiva en sus dinámicas social y económica; algunos ejemplo de esto son:

En materia de educación, la zona de la Sierra Negra, reporta un nivel máximo de estudios básico hasta primaria, y podemos observar en los grupos beneficiados

con estos proyectos, que su nivel se ha incrementado hasta el técnico superior, ya que las necesidades de los proyectos requieren atención con mano de obra calificada, siendo las extensiones educativas de los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA's) la opción para continuar su estudios y aplicar en sus propias regiones y parcelas las herramientas teóricas que ahí reciben.

En términos del ingreso, este ha sido fortalecido, ya que esta asociación ha logrado insertar su producto 100% orgánico en la red de comercio justo a través de la certificadoras “Flo International, Certificadora Mexicana de Productos y Procesos Ecológicos (CERTIMEX) y National Organic Program (NOP)”, exportando actualmente el 92% de su producción total anual a Francia y Estados Unidos de América; como consecuencia de esto, las 230 personas que integran dicha asociación han incrementado su nivel de vida de forma considerable, muchos de ellos cuentan con patrimonio propio, casa de material, y actualmente refieren realizar tres comidas mínimo por día durante todo el año.

Con base en todo lo anterior se pretende determinar de manera específica y clara, los factores que han contribuido en el periodo referido al fortalecimiento de este proceso y cadena productiva, con el fin de establecer el modelo base que permita afirmar que el programa de empleo temporal de la SEMARNAT en Puebla ha contribuido en la construcción de procesos benéficos y exitosos, y que en consecuencia pueda replicarse en las microrregiones para detonar desarrollo comunitario trascendente.

1.3 . Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Conocer el grado de impacto que el Programa de Empleo Temporal, ha logrado concretar sobre la dinámica económica y social en la zona de la Sierra Negra en el Estado de Puebla, específicamente en comunidades de los municipios de Coyomeapan y San Sebastián Tlacotepec.

1.3.2. Objetivo Particular

Plantear el marco teórico y orígenes de la Política Social, para conceptualizarle y así establecer y definir los principios básicos que enarbola la está en México, así como sus principales objetivos y su posición frente a los intereses del Estado.

1.3.3. Objetivo Particular

Plantear la metodología y tipo de estudio, considerando el objetivo, directrices, ámbitos y la tendencia del Programa de Empleo Temporal que ejecuta la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales

1.3.4. Objetivo Particular

Analizar el caso específico de la Asociación de Cafeticultores de la Sierra Negra “Ipantepeth”, y como el Programa de Empleo Temporal ha incidido directamente en las actividades de esta, para finalmente conocer el nivel de impacto sobre la dinámica social y económica del objeto de estudio; determinando los factores que fortalecen y dan mayor estructura a los procesos comunitarios que busca desarrollar la Política Social en nuestro país.

1.3.5. Objetivo Particular

Plantear a manera de conclusión si los elementos analizados aportan suficiente evidencia para determinar que el Programa de Empleo Temporal que ejecuta la SEMARNAT incide e impacta de manera positiva en organizaciones comunitarias de las localidades con menor índice de desarrollo humano; de la mismas forma y con base en la experiencia de nueve años en el manejo del Programa, se plantearán recomendaciones para el óptimo ejercicio de la Política Social y los Programas que le componen en nuestro País.

1.4 . Hipótesis

En México se enfrenta una fuerte crisis económica y de valores, y aunado a ello con la adopción obligada del modelo neoliberal, se presenta una tendencia en detrimento al desarrollo de capacidades organizativas entre la población, dado lo anterior, el gobierno responde a la carencia referida a través de una débil y poco estructurada política social, misma que refiere falta de procesos, empoderamiento e identificación social, por lo tanto se traduce en programas clientelares y que se constituyen como placebo y medio de contención ante fenómenos de carácter social, repercutiendo y beligerando directamente en derechos esenciales del ser humano como el derecho a la alimentación, y servicios de salud y vivienda digna; sin embargo, cuando por parte de la sociedad se plantean componentes básicos de organización y responsabilidad, y la SEMARNAT responde de la misma forma, en este caso a través del Programa de Empleo Temporal, se genera un relación de acompañamiento que redundará en el fortalecimiento de capacidades autogestivas y procesos de consumo sustentable que impactan de manera positiva a la dinámica social y económica de la población meta.

1.5 . Alcance y Limites

1.5.1. Alcance

Establecer los elementos que nos permitan determinar el impacto del Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT en los grupos focales que se han atendido durante el periodo de estudio en localidades de los municipios de Coyomeapan y San Sebastián Tlacotepec.

1.5.2. Limites

1.5.2.1. Límites temporales

El programa de empleo temporal cuenta con una estructura que no se modifica de forma relevante con el cambio de ejercicio fiscal, lo cual permite darle seguimiento y consecución a muchos de los proyectos que parecieran de mayor rentabilidad en cuanto al costo – beneficio para la institución y el beneficio directo a la población

meta; durante los ejercicios 2013, 2014 y 2015, se llevó a cabo un escueto, pero estructurado ejercicio de planeación y focalización de los recursos, con el fin de lograr concretar algunas acciones que con la correspondiente consecución por ese periodo, permitirían visualizar un panorama real de cómo es que este Programa incide e impacta en la dinámica social y económica de ciertas poblaciones.

Es por lo anterior que se acotan los límites temporales al periodo comprendido entre enero de 2013 y diciembre de 2015.

1.5.2.2. Límites espaciales

Puebla es uno de los estados considerados como potencialmente rezagados según los indicadores inmersos en el sistema de la unidad de “Microrregiones” de la SEDESOL, ya que al interior del territorio estatal se cuenta con nueve de los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano del país; estos municipios conforman dos microrregiones de atención prioritaria, la Sierra Norte (Hueytlalpan, Huehuetla, Camocuautla, Chiconcuautla y San Felipe Tepatlán) y la Sierra Negra (Zoquitlan, Eloxochitlan, Coyomeapan, y San Sebastián Tlacotepec)

Con base en la información anterior, y a los ejercicios de planeación y focalización de los recursos destinados a las acciones del Programa de Empleo Temporal, los límites espaciales se plantean sobre la segunda microrregión prioritaria, la de Sierra Negra, con población que habita en comunidades de los municipios de Coyomeapan y San Sebastián Tlacotepec.

Capítulo II: Marco Teórico. La política social en México

2.1. Orígenes y definición de la política social

Los orígenes de la política social se remontan a la Revolución Industrial (1780–1820) donde surge la idea de la “justicia social”, siendo esta la columna vertebral del movimiento. La explotación excesiva sobre la mano de obra, las pésimas condiciones de trabajo y de vida que cursaban, evidenciaron la imperiosa necesidad de establecer relaciones justas, que se enfocaran a la equidad e igualdad social.

El Estado retoma la doctrina de “caridad” que la iglesia impuso para la satisfacción de necesidades de los más desprotegidos, transformándole en un derecho, es decir, con el surgimiento del concepto de justicia social, se vislumbra total la satisfacción de las necesidades básicas de toda la sociedad, siendo esto una responsabilidad y obligación del Estado, a fin de abatir la injusticia y marginación.

En aquel momento se buscaba propiciar la igualdad de oportunidades para todas las personas, y así estar en posibilidad de desarrollarse en una sociedad más justa y libre.

Ya en México, con la terminación del Estado del Bienestar, a finales de la década de los setenta y principios de la década de los ochenta, y a través del cual la sociedad, en sus distintos sectores “productivos”, vivió una especie de cuidado paternal y protector, mismo que llevó a nuestro país a una crisis financiera y de legitimidad, surge la necesidad urgente de modificar la manera en la cual el gobierno estaba asumiendo la administración de la bonanza petrolera que durante casi treinta años hubo sostenido, y es que, durante aquel periodo se dio el engrosamiento del aparato burocrático y el incesante rescate de entes que podían, o no, ser productivos, y se descuidó una de las áreas de mayor envergadura para el desarrollo del país, la regulación económica y la sostenibilidad de la actividad misma.

Durante esta época, el modelo de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro, permite que se dé una sinergia en materia de desarrollo y bienestar

social, misma que está fundada en mantener el crecimiento económico y en la creación de empleos bien remunerados, había mayor poder adquisitivo y la circulación de efectivo era mayor, aun en este tiempo el aparato Estatal contribuye a través del gasto público social al aumento del ingreso per cápita; logrando con lo anterior un virtual y considerable abatimiento de la pobreza; sin embargo, con la instalación del modelo neoliberal en la década de los setentas en muchas de las economías vecinas o con un fuerte grado de influencia sobre la nuestra, se comienza a generar presión hacia el modelo de Estado que aún no es adoptado en México.

La baja productividad y el alto nivel de endeudamiento público traen consigo un quebranto del aparato Estatal y de la Política Económica que se estaba aplicando hasta ese momento; aunque se ha planteado que con el surgimiento del Estado de Bienestar llega la aplicación paralela de la política social en México, que busca la redistribución equitativa y justa de la riqueza nacional, de tal modo que todos los sectores tengan satisfechas las mínimas condiciones para ostentar una vida digna, observamos que en el año de 1982 con la primera crisis provocada de manera colateral por el modelo neoliberal, la política social se ve subordinada a las decisiones políticas, es decir, el control político se exagera, y de la misma forma, todo esto queda sujeto a la nueva directriz que iría marcando a la política económica, que en su mayoría enfocó sus esfuerzo a regular, contener y equilibrar al recién devastado modelo económico de bienestar, y es que la deuda que se hubo generado pone en serio riesgo la afirmación de que el Estado de Bienestar en realidad haya logrado establecer en el país las condiciones para que la política social cumpliera su cometido principal.

Boltvinik menciona al respecto.

“En los años ochenta, en medio de la crisis de la deuda y de las políticas de estabilización, se inicia la puesta en vigor del modelo neoliberal. Casi todos los movimientos favorables del periodo anterior se revierten. El objetivo principal de la política económica, al que se subordinan todos los demás, es atender el servicio de la deuda externa. La crisis de la deuda obligó al país a transferir

grandes masas de capital al exterior, que se financiaron con amplios superávits de la balanza comercial. Para lograrlo se redujo sustancialmente la demanda agregada, mediante devaluaciones, inflación acelerada y aumentos nominales de los salarios sustancialmente por debajo de la inflación, lo que se tradujo en caídas drásticas de las remuneraciones reales y de la participación de los salarios en el producto. Es decir, el costo del ajuste recayó casi totalmente en los trabajadores” (Boltvinik, 2012)

A pesar de la reflexión anterior, el caso mexicano no solo se agravó, sino que con las medidas en materia de ajuste que comenzaron a operar dejaron desprotegidos a dos amplios sectores sociales, el de los trabajadores informales y el de los campesinos, y es que a pesar de que el Estado social o benefactor propicia cobertura de la seguridad social y los servicios, la generación de estos no fue suficiente para permitir la inclusión de los sectores antes mencionados.

“Quienes cuestionan la existencia de un Estado social o benefactor en México, reconocen que la cobertura de seguridad social y servicios sociales creció de manera gradual en el país, aunque ello no fue suficiente para permitir la inclusión dentro de los derechos garantizados por la política social de amplios sectores sociales como los campesinos y los trabajadores informales urbanos” (Duhau, 1997)

Así entonces, definiendo en teoría, la política social enarbola el responder a las más sensibles y básicas necesidades de la población más vulnerable de un país, y de manera explícita tiene como fin, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, esto, de manera estructurada y bajo un marco jurídico que le permita establecer las reglas para la obtención de resultados específicos y medibles.

En materia de bienestar a través de la política social, el Estado intensificará el diseño y aplicación de programas tendientes al abatimiento del rezago en materia de vivienda, educación, salud, ingreso diario y alimentación.

La política social, tiene su razón de ser fundamentada en combatir aquellos ámbitos donde se refleja la “pobreza” es decir, cualquier gobierno que pretenda

atender alguno de los factores que integran al fenómeno estructural de la pobreza, deberá recurrir al diseño de políticas que planteen estrategias para abordar y combatir el indicador específico a que se refiera. Este tipo de acciones se congregan en programas de desarrollo que finalmente estarán determinando la forma de la política social de un país.

En México, no obstante la estructura burocrática destinada para tal fin, se observa que los esfuerzos por atender de manera eficaz las demandas de la ciudadanía en este contexto, son muy diferentes a los de otros países donde se aplica, y desafortunadamente, para el caso latinoamericano, y específicamente en México, no se evidencian impactos trascendentes, y por el contrario, el sostener esta estructura cada vez es más caro en lo que al costo social se refiere.

2.2. Adopción de la política social en nuestro país

Como hemos visto, la política social tiene como fin “mejorar y elevar la calidad de vida” de la población que se encuentra en desventaja con relación a la que tiene subsanadas las necesidades básico elementales.

En este sentido en México, podemos ubicar un esfuerzo por parte del gobierno, desde el siglo pasado, en la posrevolución, por lograr incidir en este aspecto tan sensible para el bienestar individual y colectivo.

Las últimas dos décadas han sido fundamentales respecto al bajo índice de desarrollo que las economías periféricas han mantenido. En México la instalación completa del modelo neoliberal ha intensificado la grave crisis económico social, vemos un fenómeno del desempleo que es masivo y creciente, también observamos el resquebrajamiento de los incipientes beneficios que el Estado de bienestar hubo logrado. La pérdida del poder adquisitivo de las mayorías a raíz de los altos grados de inflación, suman cada día a miles al sector de pobreza extrema. Ante evidencias de este tipo, es necesario revisar, evaluar y replantear el esquema de política social y económica que en México se ha instaurado desde la década de los ochentas.

Aunque el tema relacionado con la política social en nuestro país, es sumamente extenso y objeto de los más profundos e intensos estudios, a continuación se mencionan algunas de las características fundamentales que se enarbolaron como emblema de la política social en los sexenios comprendidos entre 1977 y el año 2006.

Durante el sexenio de José López Portillo, el periodo comprendido entre 1977 y 1982, se quiso hacer frente al más reciente daño causado por la terminación del modelo de “Bienestar”, el desempleo; con base en los excedentes que la industria petrolera presentaba, se pretendió estructurar un modelo que lograra abatir a este fenómeno naciente, se buscó reorientar al sistema económico hacia la mejora productiva, al mismo tiempo que se buscaría desarrollar su potencial exportador; se apertura el crédito hacia el campo de manera excesiva y con pocas garantías de que este retribuyera, por lo menos, lo que significaba para el gasto público, también se plantea la elevación en el consumo social, es decir, se elevaría la inversión en materia de programas dirigidos al fortalecimiento económico del tejido social, también se planteó reforzar la inversión en infraestructura para sustentar así, un crecimiento sostenido que generara empleo y en consecuencia, satisfacción de necesidades primarias.

La política social de este periodo, indicaba y apostaba al fortalecimiento del gasto público, el abatimiento al desempleo y la redistribución de los beneficios hacia las partes más afectadas del tejido; algunas de las iniciativas de la política social en este periodo fueron, el crecimiento en cuanto a la infraestructura que buscaba beneficiar al campesino, obras de irrigación, reparto de tierras y certeza en materia del uso y tenencia de las mismas, estímulos multimillonarios hacia las actividades agropecuarias, habilitación de caminos, expansión de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones y transportes, por mencionar solo algunos.

El ícono subsidiario de este periodo fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que iba dirigido a los campesinos que únicamente contaban con producción de temporal, y al no contar con tecnología para sus campos, se les ubicó como población más vulnerable.

Podemos observar que en la visión planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (1977–1982) se vislumbró un repunte del campo que sostuviera a la actividad económica secundaria pretendida, las exportaciones.

Durante este periodo la política social no tuvo mayores alcances en cuanto a la mejora real de las condiciones de vida y el cumplimiento de los fines con que nació en Europa durante la revolución industrial.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) se sostienen las líneas y tendencias que define el sistema anterior, sin embargo, las relaciones internacionales dejaban asomar ya, la fuerte presión que estaba por llegar, la apertura de mercados se vislumbra real y cercana, la crisis al interior del partido hegemónico marca tendencias y grupos que evidencian que los intereses colectivos no estaban siendo la prioridad para el Estado.

La política social, que se desprende de la política económica, tendría que ser el medio por excelencia que fortalece a los procesos de índole social, sin embargo y pese a que el país se encuentra en plena recesión, la atención del Estado comienza a centrarse en la inminente adopción del modelo “neoliberal”, podríamos afirmar que durante este sexenio se sentaron las bases políticas, económicas y de relaciones internacionales necesarias para dar el paso hacia la “globalización” del mercado.

Así pues, la política social se constituye como un medio, ya no de desarrollo, sino de contención de fenómenos de índole económico social, que propiciarían la exacerbada desigualdad y marginación que hasta la actualidad se vive en México.

El periodo que marca la implantación del modelo neoliberal en México, fue el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). En este sexenio, repleto de negociaciones hacia el exterior, y una serie de reformas estructurales que iban desde la venta de empresas de servicios y que obraban en el esquema paraestatal, y hasta una devaluación estructurada que modificaría radicalmente la dinámica de la economía del país, se vislumbró necesario invertir en los sectores que presentaban mayor marginalidad, y es que, una realidad que se comenzó a vivir desde este momento, los organismos internacionales como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial, exigían una serie de indicadores que era necesario atender para que México lograra insertarse en estos esquemas de participación internacional, mismos que solo serían catalizador para las futuras reformas y reestructuraciones del aparato, y que también harían posible que México se convirtiera en una nación “democrática”.

Bajo este esquema resurge el discurso que se enfoca en atender de manera puntual la marginación y desigualdad que imperan en México, lo anterior se plantea lograr a través de la liberación de recursos para dirigirlos prioritariamente a la inversión social; es imprescindible entender que el nuevo papel del Estado, como “regulador” del mercado sería la indefensión para lograr el desarrollo planteado, ya que el mayor objetivo del presidente Salinas, a través del mega programa “Solidaridad”, era lograr que la población mayormente desprotegida tuviera acceso a una canasta básica de bienes y servicios, sin embargo en el marco de su política social, esta “canasta” no necesariamente tendría que ser provista por el Estado, dando lugar a las “concesiones” esquema que obedece primordialmente al interés individual y posteriormente al colectivo.

Por primera vez en la historia del Estado mexicano como “garante” de bienestar social, aparece la idea de la corresponsabilidad Estado–sociedad, los beneficiarios de la política social junto con el Estado son responsables del éxito o fracaso de los programas, además el rol de los beneficiarios se torna activo respecto de la inversión, ya que surge el esquema de coinversión; se esperaba que estas dos

iniciativas lograsen impulsar procesos de desarrollo real y duradero, sin embargo los resultados no respaldan dicha expectativa.

Con la idea de una justicia social participativa, el papel del Estado va más allá de la resolución pasiva de las necesidades de la población con mayor marginación, y de aquí nace la idea de “solidarizarse” con esta. El Programa Nacional de Solidaridad, se constituye como el eje fundamental de la política social del sexenio y se convierte en catalizador para las demandas y enormes carencias que la población tenía.

Durante este periodo el Estado enfrentó el reto de legitimar reformas sustanciales, y acciones tendientes a la privatización y concesión, lo anterior con un discurso de contenido social y que ostentaba que no habría intenciones populistas en esto, que por el contrario, se buscaba que el Estado cumpliera con sus responsabilidades constitucionales y compromisos sociales fundamentales de manera racional y eficiente, para dejar atrás al paternalismo.

Aunque la política de “Solidaridad” movilizó los indicadores y el gasto social se elevó de un 29% a un 37%; en el periodo comprendido entre 1989 y 1998, la población catalogada en pobreza extrema pasó de los 17 millones a los 26 millones, más o menos unas novecientas sesenta mil personas por año, el gasto en materia de salud sufrió una disminución del 25%, y en materia de educación se dio un recorte del 33% (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, 1999).

El sexenio de 1994–1999 encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, atravesó por la crisis social y financiera de mayor envergadura desde la revolución mexicana, la política económica se encontraba fuertemente comprometida y vulnerable, el contexto social estaba marcado por un descontento general de donde emergieron grupos y activistas que debilitaron aún más la imagen del Estado y en consecuencia la del partido hegemónico, el PRI.

En suma, lo anterior preparó el terreno para la próxima alternancia, misma que estuvo repleta de cuestionamientos, un proceso electoral dirigido, el surgimiento de élites políticas y empresariales que nublaron aún más el ambiente económico, la intervención del FMI en la estructura financiera del país, es decir, las prioridades del Estado ya no estaban en función de las demandas internas y que emanan de la sociedad; los intereses particulares, internacionales y políticos, protagonizaban ahora la agenda de gobierno que el Estado se planteaba.

En este contexto la política social que es determinada por la económica, se afirma únicamente como medio de “contención”. Durante este periodo el transformado “Solidaridad” a “PROGRESA” acumula una disminución, sin precedentes, alcanzando el 42.6% menos en el presupuesto destinado de su antecesor (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, 1999).

En consecuencia, las metas del sexenio anterior, mismas que crearon expectativa social, se derrumbaron vertiginosamente; por mencionar algunos ejemplos, en materia de desarrollo productivo, únicamente se atendieron al 16% de las comunidades proclives de ser beneficiadas; en el impulso al campo se dejaron de atender unas 300 mil hectáreas; en educación la atención a escuelas para su rehabilitación y mantenimiento se redujo a la quinta parte de las que se atendían el sexenio anterior; en salud, en lo que se refiere a rehabilitación y construcción de nueva infraestructura, únicamente se alcanzó el 37% en comparación al sexenio anterior (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, 2000).

Ya en el periodo 2000–2006, durante la administración encabezada por Vicente Fox Quesada, en México se percibe un re direccionamiento de la administración y la manera de hacer política; la reciente alternancia presume la implantación de una política económica y social tendiente a la “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad, los esquemas de participación ciudadana aparecen ocupando escenarios protagónicos en el terreno de la toma de decisiones, las reformas de Estado acentúan la fragmentación de los esquemas de pensión, así

mismo el papel del Estado como “welfare” se fragmenta, prueba de ello, la aparición de los nuevos sistemas de contratación y la desaparición del esquema de pensiones, ahora el papel “workfare” del Estado repunta hacia una política administrativa de orden privado; en consecuencia, los programas que estructuran a la debilitada política social, hacen evidente la pérdida de sentido y fuerza que hubo tenido 30 años atrás.

Barba Solano menciona al respecto.

“Este panorama indica que al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como altamente fragmentada y en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual, tecnocrático y des localizado, en consecuencia se puede afirmar que la reforma del régimen de bienestar mexicano ha profundizado su carácter fractal” (Barba, 2004).

En otras palabras, es en este sexenio en donde se diluye completamente la sustancia pragmática de la política social en México, la igualdad y justicia social.

Algunas de las acciones y datos interesantes durante este periodo son, la puesta en marcha del programa “Contigo”, esto reforzando la idea de “corresponsabilidad”, esta iniciativa busca mitigar no solamente las consecuencias de la pobreza, si no todas sus causas a través de la suma de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

Por último, es en este momento en el que nace el programa “Oportunidades” como reemplazo de la política de solidaridad, con la salvedad que su atención se extiende también a los núcleos urbanos.

2.3. Características y objetivos de la política social en México

Características de la política social mexicana:

La política social en México ha ido desarrollando a lo largo de su historia diversas características, todas ellas obedecen a procesos de índole social que han modificado

por completo, y cada vez más, la forma en que el Estado debe responder a las demandas que son irrestrictamente su responsabilidad; a diferencia de la política social que imperó en Europa y Norte América, en México, ésta ha respondido también al escenario de subdesarrollo y marginación constante durante los últimos dos siglos; a continuación se mencionan las características principales de la política social en nuestro país.

1.- En México, la política social surge hasta el Siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917, fundamentalmente en los Artículos que establecen el derecho a la educación básica (art. 3°); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana sustentado en sus pueblos indígenas, el derecho a la salud, y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27° que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123° que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

Antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se dieron bajo un esquema asistencialista, compartido por la caridad de la iglesia, por la beneficencia privada, y de manera escueta por la intervención del Estado. Es ya con los gobiernos posrevolucionarios cuando la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental, aunque bajo modalidades diferentes.

2.- La política social emana de la política económica que se ha adoptado, subordinándose a la misma. La política social en nuestro país, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento, partiendo de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social.

Durante el periodo comprendido entre 1965 y 1979, la política social mexicana, se sustentó sobre el proceso de industrialización y crecimiento económico, que si bien crearon las condiciones que permitieron en general elevar los niveles en la calidad de vida de la mayoría de la población, tuvieron también un desarrollo que

fue desigual en la distribución del ingreso, además de empobrecedor en la medida en que se conjugó un crecimiento desigual entre la expansión económica y el gasto social que fueron rebasados por el crecimiento poblacional.

Durante estas décadas el planteamiento gubernamental consideró que se podía crecer económicamente y de manera simultánea mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento era considerado el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, lo cual no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal, más bien se crearon empresas, regulaciones, entre otras cosas que buscaban aumentar el empleo (paraestatales); así el aumento mismo del empleo se consideró una forma de hacer política social, y es que la fragmentación del modelo de bienestar trajo consigo la pérdida de fuentes de empleo. A través del trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social, ante los riesgos de enfermedad, vejez, vivienda y otras prestaciones.

3.- Las relaciones sociopolíticas marcadamente corporativas que caracterizaron durante décadas a la política social mexicana, trajeron consigo una política social mal aplicada y sin focalización lógica para su atención, desde este punto se hacen evidentes las contradicciones entre lo que fomenta una instancia y lo que protege otra.

Las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente (obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares) muchas de las cuales fueron ubicándose en las grandes ciudades, dejando de lado al sector más vulnerable, la población marginada de las zonas rurales.

4.- La población objetivo de la política social en el país, ha atravesado por tres etapas históricas, mismas que han sido determinadas por el contexto político, económico y social:

a) El periodo de movilización, después del movimiento revolucionario la población objetivo de la política social, fue la campesina misma que enfrentó y sufrió las consecuencias de dicho movimiento.

b) Al modificarse el modelo de desarrollo en la posguerra y hasta finales de los años Setenta, las presiones internacionales trajeron consigo fuertes crisis en los centros urbanos de población del país, por lo que la población privilegiada con acciones de política social fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.

c) A finales de los años ochenta y hasta la actualidad, en medio de ajustes y reformas estructurales, y de una exacerbada marginación, la población objetivo de la política social, ha sido la que se encuentra en la estrategia 100 x 100 y las regiones de muy alta pérdida de empleo (MAPE).

5.- Si bien, el gobierno mexicano, ya había registrado esfuerzos dirigidos a la atención a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, a través de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), no se puede decir que formaban parte de una estrategia de política social. Más bien, fueron programas aislados uno de otros que respondieron a la presión social, jugando un papel de mitigación y contención ante los fenómenos crecientes del desempleo y la pobreza extrema.

La política social se torna como política pública, y gana un espacio en las agendas de gobierno hasta finales de los años ochenta, lo anterior se pudo dar por dos causas.

- a) Cuando la población inmersa en pobreza extrema sobrepasa los 40 millones, lo cual no solo es alarmante, sino que pone en riesgo la presencia de México en foros de índole internacional.

- b) Esta preocupación gubernamental también responde a la tercera generación de *reformas* en las que se han embarcado varios de los países en vías de desarrollo con los organismos internacionales. Nuestro caso, no ha sido la excepción; el cambio de modelo, hacia el neoliberalismo, presuponía un paquete de medidas acordadas desde el Consenso de Washington y con el Fondo Monetario Internacional; que consistía en primer lugar, en la aplicación de una reforma económica a través de políticas deflacionarias para estabilizar los niveles de inflación y los desequilibrios de la balanza comercial que agobiaba a nuestra economía a finales de los años setenta y principios de los ochenta; una vez “estabilizada” la economía, se aplicó una segunda generación de reformas, conocida como la reforma del Estado, cuyo objetivo central era la liberalización de la economía y la apertura comercial; posteriormente y como consecuencia de las dos primeras generaciones de reformas, el mismo Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han propuesto una reforma social, para subsanar los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la población que han dejado los ajustes y la reforma estructural (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, 2006).

Objetivos de la política social en México

La política social en México ha sido fuertemente influenciada y argumentada desde los preceptos revolucionarios, la idea de la justicia social, la equidad, y el acceso libre y sin distinción de raza, es decir, se ha construido sobre un ideal social que si bien fue legítimo, también ha sido reciclado según el contexto político en que se refiera; Constitucionalmente la política social ha descansado sobre los artículos 3°, 4°, 27° y 123°.

Si bien los postulados constitucionales son claros respecto a los derechos sociales que el Estado debe proteger y fomentar, el contexto político y la intromisión de grupos minoritarios en las decisiones sobre los grupos mayoritarios, han influido profundamente, observando una tendencia creciente hacia la desigualdad y la exclusión, idea contraria a la razón de ser de la política social.

El concepto de pobreza en México no se ha definido de manera integral; su definición se ha limitado de forma tangencial a la escasez en el ingreso, misma que se liga a la baja o nula capacidad adquisitiva en cuanto a bienes y servicios, sin embargo, y más allá de esto, la pobreza implica también la falta de desarrollo humano y atención a capacidades y necesidades individuales que redundan en lo colectivo, capacidades que deberían estar siendo atendidas según los postulados constitucionales antes mencionados, esta realidad evidencia que la política social mexicana es solo un ejemplo de contención y atención a situaciones emergentes y no de estructura.

Con base en lo anterior, en la última década se ha planteado un objetivo fundamental, estructurar de forma transversal la atención a los derechos básicos del individuo, así como generar de la mano con el Estado, capacidades autogestivas en las personas, mismas que les permitan apropiarse de procesos de desarrollo incipientes y dar consecución a los mismos en la búsqueda de consolidarles, por ello los objetivos se han planteado a nivel de Ley, y se ha buscado que a través de estos se logre potenciar el desarrollo social, tratando de brindar una atención de manera estructurada e integral, o por lo menos así lo hace ver el discurso político, de tal forma que estos se han ido insertando en la agenda pública de gobierno de manera obligada, y a partir de estos se diseña la atención y fomento al desarrollo social.

Hoy día la “La Ley General de Desarrollo Social” establece en el artículo 11° los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, misma que enmarca la estructura de la política social, y son los siguientes.

Artículo 11.- La política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

(Unión, 2004)

Capítulo III: Metodología y tipo de estudio

Con base en la información, hechos y argumentos teóricos y normativos que se abordan a lo largo de la presente investigación, podemos afirmar que el tipo de estudio es mixto, ya que de primera instancia se plantean metadatos referentes a las zonas de inclusión geográfica, así como los niveles de inversión y crecimiento presupuestal del Programa, pero además se toma como base el aspecto del desarrollo humano, marginación, y el de la organización comunitaria; el análisis de caso se enfoca en dos aspectos principales, la incidencia del acompañamiento técnico e institucional en determinadas etapas de un proceso de cadena productiva o de valor, y la corresponsabilidad que se genera a raíz de lo anterior, teniendo como resultado la trascendencia temporal y económica sobre un subsidio federal que se encuentra aún enmarcado en la política social de contención que ejecuta el Estado Mexicano.

Respecto de la metodología utilizada, en primer término, se realizó una investigación documental a través del compendio de varios documentos que refieren las generalidades y objetivos de la Política Social en el contexto internacional del siglo antepasado y su instrumentación en nuestro país a partir de la posrevolución; ya para el análisis de caso, se concentró la información extraída en campo a lo largo de siete años con un grupo focal integrado por socios productores de café, en específico con los representantes de una organización indígena comunitaria de nombre Ipantepeth, dicha información se obtuvo con el análisis de los documentos soporte de la inversión del Programa de Empleo Temporal en el Estado, y entrevistas semiestructuradas que fueron grabadas en video con una guía que nos permitió tener información sobre los orígenes de la organización, su trayectoria, la identificación de los hitos organizativos más relevantes en su línea de tiempo, así como algunos factores internos y externos que han incidido en el desempeño y desarrollo de la organización, por último se recabaron datos de los informes de supervisión y capacitación del proyecto de cafecultura orgánica en comunidades de los municipios de Coyomeapan y San Sebastián Tlacotepec.

3.1. La SEMARNAT y la instrumentación de los subsidios

A lo largo del presente capítulo se dan a conocer los diferentes aspectos que van conformando la estructura gestiva y operativa del Programa de Empleo Temporal (PET) al interior de la SEMARNAT, se describe cual es el papel que el Programa tiene dentro de las líneas de acción del Programa Nacional de Recursos Naturales, así como su alineación a los objetivos de la Presidencia de la República en materia ambiental (Plan Nacional de Desarrollo).

Es importante visualizar la importancia que el Programa retoma en la Secretaría, a través del argumento financiero se muestra como se ha incrementado el nivel de inversión en los últimos años, con lo que se pretende establecer que el Programa ya representa presupuestalmente una importante partida en el ejercicio de las acciones a favor del medio ambiente en el contexto de la política ambiental del gobierno federal.

Aunado a lo anterior se dan a conocer los ámbitos de acción que el Programa ha establecido para el logro de los objetivos que se ha planteado, así como también se dan a conocer los criterios base para la calificación de proyectos en el marco del Programa.

Se darán a conocer los criterios que conforman la estructura del ejercicio de planeación, que tiene como objetivo fundamental establecer, ya en el caso particular del estado de Puebla, las zonas elegibles y prioritarias, dichas zonas se definen con base a la ponderación de los criterios de selección, y se plasman en capas de un sistema de información geográfica, teniendo como producto final, mapas que permitirán visualizar para su análisis y finalmente decidir sobre esas zonas.

Por último se aborda el componente del *acompañamiento* interinstitucional y técnico. Se establece el génesis de este en la relación *sociedad–institución*, y así mismo se muestran los argumentos de la Secretaría para fortalecer dicha relación, y

en contraparte se muestran también los objetivos y beneficios que se obtienen al desarrollar un acompañamiento basado en el respeto y compromiso de la institución con los beneficiarios y viceversa.

3.2. El Programa de Empleo Temporal en la SEMARNAT

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, alinea al Plan Nacional de Desarrollo, todas las acciones que se planean, desarrollan, fomentan y ejecutan en favor del medio ambiente, a través de la estructuración del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) mismo que en el objetivo número 4.4 alineado al Eje “México Próspero” del PND versa **“Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.”**

De lo anterior se desprende que, una de las acciones sustantivas de esta secretaría a través de los subsidios será promover y fortalecer acciones amigables con el medio ambiente y que propicien un ámbito sustentable en la región que corresponda; todos los subsidios en materia de medio ambiente se alinean a la normatividad federal.

El Programa de Empleo Temporal (PET) en la SEMARNAT comenzó a ejecutarse como estrategia en el año de 1999, siendo una de las principales sustancias del programa, lograr inducir el arraigo de la población en sus lugares de origen, desarrollando capacidades y aprovechando las vocaciones naturales de las mismas, el objeto principal es el combate a la pobreza, detonador principal del uso indiscriminado, en el ámbito rural, de los recursos naturales.

Desde sus inicios el programa se enfocó en las regiones de más alta marginación en el país, estaba inmerso en la estrategia global del gobierno federal para el combate y mitigación del efecto negativo que la crisis por falta de empleo en las zonas rurales ha ido asentando.

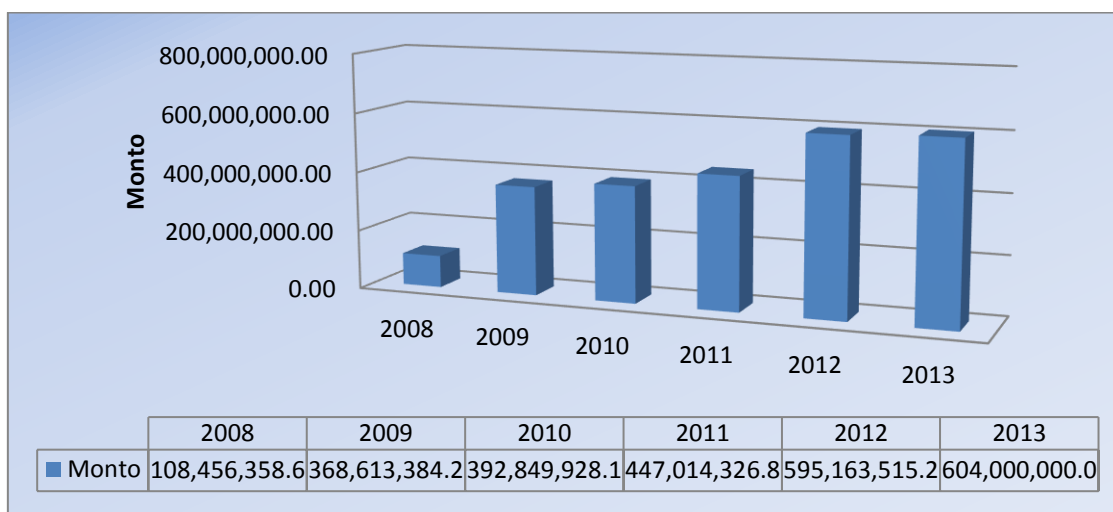
“La importancia del Programa de Empleo Temporal para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el período 2001-2006, radica entre otros elementos en que “en las áreas rurales se concentra la mayor parte de la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, pero es también en ellas donde se aprecian amenazas contra el medio ambiente: deforestaciones, procesos acelerados de degradación de suelos y especies de flora y fauna en peligro de extinción, entre otros” (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005).

Es así que el PET comienza a formar parte del bagaje estratégico de la Secretaría en materia del proceso de índole social que deberá acompañar a cualquier acción de la política social, en este caso, la política ambiental.

El programa ha sido operado desde sus inicios a través de las Delegaciones Federales y los órganos desconcentrados de la Secretaría, depende al interior de la Secretaría, de la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, misma que emite año con año los lineamientos específicos para el sector medio ambiente, en los cuales se plasman de manera específica los ámbitos de actuación, zonas prioritarias, metodología de ejecución, instrumentos normativos y reglas administrativas para el ejercicio del programa.

Presupuestalmente, y a nivel federal, el programa ha ganado terreno en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2013 mostrando la tendencia, ilustrada en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Inversión por ejercicio



Fuente: Elaboración propia con información del portal de la SEMARNAT, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/programas/pet>

El incremento presupuestal en el programa ha significado una mayor intervención y cobertura en los estados, ha permitido que se logren concluir alianzas interinstitucionales que han redundado en un incipiente detrimento en materia del uso exacerbado de los recursos naturales; sin embargo, también se han logrado impulsar procesos comunitarios positivos y que han logrado trascender la ausencia financiera del Programa.

A lo largo de estos años, la SEMARNAT ha buscado propiciar a través del Programa, una relación estratégica con los beneficiarios que vaya más allá de la entrega del financiamiento o la simple ejecución de obras de beneficio ambiental, por lo que se ha enfocado también en concientizar a los beneficiarios y beneficiarias del programa respecto de su relación y posición en su medio natural; las evaluaciones externas mencionan al respecto.

“(…) una de las finalidades que sustentan las acciones de la SEMARNAT, están relacionadas con la preservación y conservación del medio ambiente; estos aspectos han tenido una tendencia ascendente a lo largo de estos últimos cinco años. Si bien es cierto que una de las prioridades del programa

es generar empleo e ingresos en comunidades de alta y muy alta marginación, también es cierto que las comunidades año con año se han concientizado de la situación de su medio ambiente a través de acciones y proyectos propuestos por la dependencia y han dado una mayor importancia a este impacto indirecto (...)” (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005).

Así pues, el Programa se ha ido consolidando como un herramienta más para acercar la política ambiental a las comunidades rurales; si bien es cierto que la SEMARNAT no cuenta con la capacidad instalada ni técnica para atender de manera masiva las demandas al interior del territorio, ya en Estado de Puebla los ejercicios de focalización de recursos han permitido que, donde se aplican, haya resultados de mediana a óptima calidad, ya que el constante seguimiento y cercanía con los beneficiarios ha redundado en acciones de impacto medio que han logrado trascender la barrera del financiamiento, gracias a que representan alternativas económicas reales y viables para la población rural y que tienen un impacto real positivo en la conservación y uso de los recursos naturales.

3.3. Ámbitos de acción del PET en la SEMARNAT

En materia de Subsidios, en el caso específico del Programa de Empleo Temporal, y para efectos de la definición de metas sectoriales, programación del presupuesto por órganos desconcentrados, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y las mismas Delegaciones Federales; los lineamientos de operación de la SEMARNAT catalogan a las acciones del programa por Ámbitos de Funcionalidad, mismos que, según la tarea sustantiva de cada uno de los anteriores, irán comprendiendo una diversa gama de acciones específicas, que están enfocadas al combate y detrimento de la sobreexplotación de los recursos naturales, al fomento de actividades sinérgicas de productividad sustentable, y el fomento al cuidado,

conservación y protección de los recursos endémicos de las diversas regiones en el país; los ámbitos de funcionalidad son:

- **Suelos no forestales.-** Actividades enfocadas a la restauración y conservación de suelos que en determinado momento cambiaron su vocación de carácter forestal por agrícola o de agostadero; algunos ejemplos son: las zanjas trinchera, los bordos con elementos de tierra, y el trazo de curvas de nivel en cultivos con terrazas.
- **Suelos forestales.-** Actividades enfocadas al cuidado, al manejo integral del fuego y al saneamiento de regiones forestales en buen estado de conservación, plantaciones forestales, regeneración forestal inducida, regeneración forestal natural; algunos ejemplos son: aclareos, podas controladas, brechas cortafuego, saneamiento intensivo y extensivo (control de plagas), establecimiento de plantaciones no forestales, establecimiento de farmacias vivas, y limpieza y recolección de material flamable (prevención de incendios).
- **Agua.-** Acciones enfocadas a la protección, aprovechamiento y saneamiento del recurso hídrico; algunos ejemplos son, limpieza de barrancas urbanas y rurales, limpieza de cuerpos de agua, limpieza de playas, establecimiento de presas de piedra acomodada, establecimiento de presas de gaviones, y construcción de módulos de captación y almacenamiento de agua pluvial.
- **Vida silvestre.-** Acciones encaminadas a fortalecer la operación de las Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMA), ya sean intensivas o extensivas; algunos ejemplos son: Establecimiento de sombreaderos en UMAS extensivas, casetas y torres de vigilancia, cercos, alambrados, abrevaderos, comederos, saladeros, líneas de agua, centros de acopio, y zonas de anidación.
- **Ecoturismo.-** Acciones enfocadas al establecimiento y mejoramiento de proyectos de servicios ecoturísticos que fortalezcan el proceso de concientización en determinadas zonas y regiones prioritarias para la conservación, algunos ejemplos son: rehabilitación de cabañas,

mantenimiento o establecimiento de senderos interpretativos, implementación de sistemas de señalética, en este ámbito se podrán considerar acciones de los demás ámbitos dado que este tipo de proyectos se establecen en zonas de mediano y alto grado de conservación ecosistémica.

- **Cultura ambiental.**- Acciones enfocadas al fomento en el uso de energías alternativas y ahorro de combustibles naturales, en este ámbito se contempla el proceso de implementación de “ecotecnias” técnicas de consumo amigables con el medio ambiente; algunos ejemplos son: Estufas ahorradoras de leña, ollas de agua, construcción de centros para la transformación de recursos naturales (materiales minerales metálicos y no metálicos, fibras, maderas, arcillas, maderas, hojas, material de desecho, plásticos PET esto dirigido a la producción de artesanías que generen recursos adicionales a las comunidades.
- **Reforestación.**- Acciones de fomento a la regeneración de predios forestales y no forestales a través de actividades propias del proceso de reforestación; algunos ejemplos son: cajeteos, preparación de cepas, y siembra de planta de índole forestal maderable.
- **Vigilancia de los recursos naturales.**- Acciones proclives a la formación de capacidades en materia jurídica, enfocadas a los comités de vigilancia comunitarios, así como a la formación, establecimiento y fortalecimiento de los mismos; algunos ejemplos son: capacitación de comités de vigilancia, equipamiento básico (binoculares, mochilas aspersoras, uniformes, equipo de protección personal) implementación de operativos y redadas en zonas forestales y de protección de flora y fauna.

(SEMARNAT, 2012)

3.4. La perspectiva del Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT

En el Art. 32 Bis, Fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece como parte de las actividades sustantivas de la Secretaría, “fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”, lo anterior a través del desarrollo de estrategias, políticas y programas que logren establecer las pautas necesarias para incidir en estos campos de manera sustentable y bajo el esquema jurídico pertinente.

Al respecto, la SEMARNAT ha instrumentado, acciones dirigidas a lograr dicho objetivo, a través de los ámbitos que contempla el Programa de Empleo Temporal.

El Programa de Empleo Temporal ha ido incrementando el techo presupuestal en manera vertiginosa, referimos el ejercicio 2004, donde únicamente tuvo autorizado un monto de \$99, 930,125.10, incrementándose para el 2013 a la cifra de \$604,000,000.00, es decir, en un lapso de diez años logró un incremento de 583 por ciento, lo cual se ha reflejado en una mayor cobertura del Programa y el desarrollo de alianzas institución–comunidad, mismas que han permitido incrementar la presencia de la institución en la regiones prioritarias de conservación, así como una mayor conciencia en regiones focales en materia del uso de los recursos naturales.

En este contexto, la SEMARNAT ha visibilizado la incidencia en comunidades inmersas en regiones prioritarias de conservación, áreas naturales protegidas, zonas de riesgo, áreas urbanas, esto con el fin de atender dos rubros; el primero, que se refiere al aspecto económico, y que se desprende de las restricciones que en muchas ocasiones se presentan ante un decreto de protección, un ordenamiento del territorio y la zonificación respectiva, o simplemente por la reglamentación enmarcada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, mismas que limitan el uso y explotación que se ha venido dando en materia de

recursos naturales de forma tradicional; en este sentido, es una obligación del Estado contribuir al bienestar económico de la población inmersa en este contexto, a través de mecanismos y alternativas que le permitan al ciudadano la satisfacción de las necesidades básicas para vivir, tales como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda digna, por mencionar algunas; así que, el PET contribuye directamente al ingreso de los beneficiarios, mismos que, a cambio de jornales y la obtención de materiales y herramientas, realizan acciones encaminadas a contribuir a la protección y restauración de los recursos naturales.

Así pues, la coyuntura que se da ante la necesidad de incrementar el ingreso, y la imperante urgencia de proteger y restaurar los diversos ecosistemas en el país, se va estructurando una conveniente simbiosis entre la población y los recursos que las instituciones pueden ejecutar, y es en este contexto que se esperaría lograr la mencionada alianza entre las comunidades y la institución; sin embargo, a la fecha es mínima la trascendencia y el impacto en este aspecto, y es que la poca capacidad de operación y seguimiento de la SEMARNAT, aunado a la falta de recursos técnicos que logren desarrollar capacidades y dar seguimiento puntual a los proyectos emanados de este programa, se convierten en lastres que no permiten un empoderamiento comunitario real, y en consecuencia se torna sumamente difícil abatir el paternalismo que durante casi un siglo se ha enquistado en la mente y dinámica de los beneficiarios y las beneficiarias.

En este contexto no podemos omitir el marco normativo, que es la columna vertebral de la operación del Programa, y desafortunadamente nos encontramos ante el retraso que la legislación en México presenta, leyes de las que emanan reglamentos poco operativos y en consecuencia reglas de operación que siendo ambiguas restringen de forma inequívoca alternativas viables y que permitirían una operación óptima y de mayor trascendencia

3.5. Objetivos del Programa en relación a la política ambiental en México

Con base en las actividades sustanciales de la Secretaría, las líneas de acción y atención, y los ámbitos funcionales, se han diseñado los objetivos del Programa al interior de la SEMARNAT, mismos que se alinean con los objetivos marco del mismo.

El objetivo general del Programa de Empleo Temporal (PET) es “contribuir a la protección del bienestar socioeconómico de la población afectada por situaciones adversas que afectan su patrimonio o disminuyen sus ingresos, mediante apoyos otorgados por su participación en proyectos o acciones de beneficio social o comunitario” (Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, 2013).

Ya de manera específica y refiriéndose al impacto en los beneficiarios, el objetivo es reducir los efectos económicos y sociales negativos en personas de 16 años de edad o más, que vean disminuidos sus ingresos o afectado su patrimonio como consecuencia de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, mediante apoyos económicos otorgados como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario (Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, 2013).

Aunado a lo anterior, y ya en el terreno de acción de la Secretaría, el Programa en la SEMARNAT está orientado a la atención de la problemática ambiental desde el punto de vista de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, marcando la diferencia con el PET de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Desarrollo Social; sin embargo, las acciones en las tres dependencias están vinculadas por objetivos de la política social de carácter transversal (SEMARNAT, 2013).

Lo anterior evidencia que el diseño de los objetivos generales y específicos del Programa se alinean al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con esto se busca que la política en materia ambiental esté vinculada con

los objetivos presidenciales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y que a continuación se mencionan.

Al respecto el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) enuncia lo siguiente:

“El Programa de Empleo Temporal por su cobertura y ámbito de acción se relaciona estrechamente con los objetivos del PROMARNAT, ya que su finalidad es reducir la pobreza mediante la generación de empleos en épocas de baja oferta laboral, con acciones de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que generen beneficios tanto al medio ambiente como a los individuos, fomentado proyectos de beneficio permanente detonadores de empresas verdes. El PET contribuye de manera importante al logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), eje México próspero, particularmente en lo concerniente a:

Objetivo 1. Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente

Objetivo 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural

Objetivo 5. Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo”

(Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013).

Por último, es importante mencionar que el Programa opera a nivel nacional en municipios en los que ocurren eventos o situaciones que producen efectos negativos en sus actividades productivas, municipios de muy alta, alta o media marginación

(MMAM), municipios con alta pérdida del empleo (MAPE) y municipios comprendidos en la cobertura de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

El Programa también contempla en su estructura los casos de emergencia nacional, ya sea por desastres naturales o por situaciones que ponen en riesgo la seguridad alimentaria en el país; ante tal situación el Programa destinaría hasta el cien por ciento de los recursos aprobados para la atención de la emergencia.

3.6. Elementos de decisión en materia de aprobación de proyectos en la SEMARNAT

Ya con el contexto general del programa, se aborda lo referente a los criterios para la selección y aprobación de propuestas de proyectos específicamente en el estado de Puebla.

Desde el ejercicio 2011 se ha instrumentado una batería de criterios que califican como viable o no a las propuestas que son ingresadas en la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla; a continuación se ilustra mediante una tabla el cronograma de recepción, validación y autorización de proyectos para el Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT en Puebla.

Tabla 1. Cronograma

Objetivo General	Lineas Estratégicas	Acciones Específicas	Productos	Calendario														
				ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC			
Contribuir al logro de metas establecidas en el PND, el sistema de la CNCH y el PROMARNAT, fomentando actividades enfocadas al desarrollo y fortalecimiento de capacidades comunitarias a través de proyectos estructurados y definidos en función de procesos vinculados al aprovechamiento y usos sustentable de los recursos naturales en el Estado de Puebla	Planeación y gestión de PET	Atención a solicitantes		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
		Difusión del programa		X													X	
		Recepción de solicitudes	Solicitudes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		Sistematización de solicitudes	Base de datos	X	X													
		Elaboración de base estatal	Base de datos	X	X													
		Ejercicio de planeación	Regiones prioritarias	X	X													
		Filtrado	Proyectos en RP	X	X													
		Priorización	Base de datos en RP	X	X													
		Elaboración de propuesta	Base de propuesta	X	X													
		Registro de propuesta	Folio por proyecto	X	X													
		Justificación de propuesta			X													
		Autorización	Oficio de autorización		X													
		Reporte de proyectos con criterios de selección	Base de datos				X											

Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal en Puebla de la SEMARNAT.

Una vez que se concentran las solicitudes, se da paso al punto neurálgico del proceso de selección, el ejercicio de planeación, en el cual se definen, según los lineamientos de cada ejercicio, las regiones y conceptos que abonarán a la calificación de los proyectos; a continuación se enlistan los criterios para la definición de zonas elegibles.

- Áreas naturales protegidas de orden federal (ANP). Las ANP se constituyen como el instrumento de conservación y protección de los ecosistemas de mayor importancia en el mundo; en México contamos con 176 ANP, que representan el 12.93% del territorio nacional bajo algún esquema de manejo y protección. En el estado de Puebla se encuentran cinco ANP, La Reserva de la Biosfera de Tehuacán Cuicatlán (RBTC), el Parque Nacional Izta-Popo (PNIP), el Parque Nacional La Malinche (PNM), el Parque Nacional Pico de Orizaba (PNPO), y el Área de Protección de Recursos Naturales, Cuenca

Hidrográfica del Río Necaxa (APRN Necaxa). Información disponible en, http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/

- Regiones prioritarias para la conservación.
- Sitios Ramsar. La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, llamada la Convención de Ramsar, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Negociado en los años sesenta por los países y organizaciones no gubernamentales que se preocupaban por la creciente pérdida y degradación de los hábitats de humedales de las aves acuáticas migratorias, el tratado se adoptó en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 y entró en vigor en 1975. Es el único tratado global relativo al medio ambiente que se ocupa de un tipo de ecosistema en particular, y los países miembros de la Convención abarcan todas las regiones geográficas del planeta. Información disponible en, http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-home/main/ramsar/1_4000_2
- Áreas con procesos de certificación comunitaria en materia de conservación de los recursos naturales.
- Municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH); En Puebla, al 2014, son catorce los municipios inmersos en la estrategia, Ajalpan, Atempán, Atlixco, Camocuautla, Eloxochitlan, Huauchinango, Huitzilán de Serdán, Puebla, San Andrés Cholula, San Antonio Cañada, Tehuacán, Vicente Guerrero, Xicotepec de Juárez, y Zoquitlan.
- Comunidades inmersas en la metodología del Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO (PESA – FAO)
- Confluencia de recursos con otros programas.
- Localidades que cuenten con procesos de organización comunitaria probados.

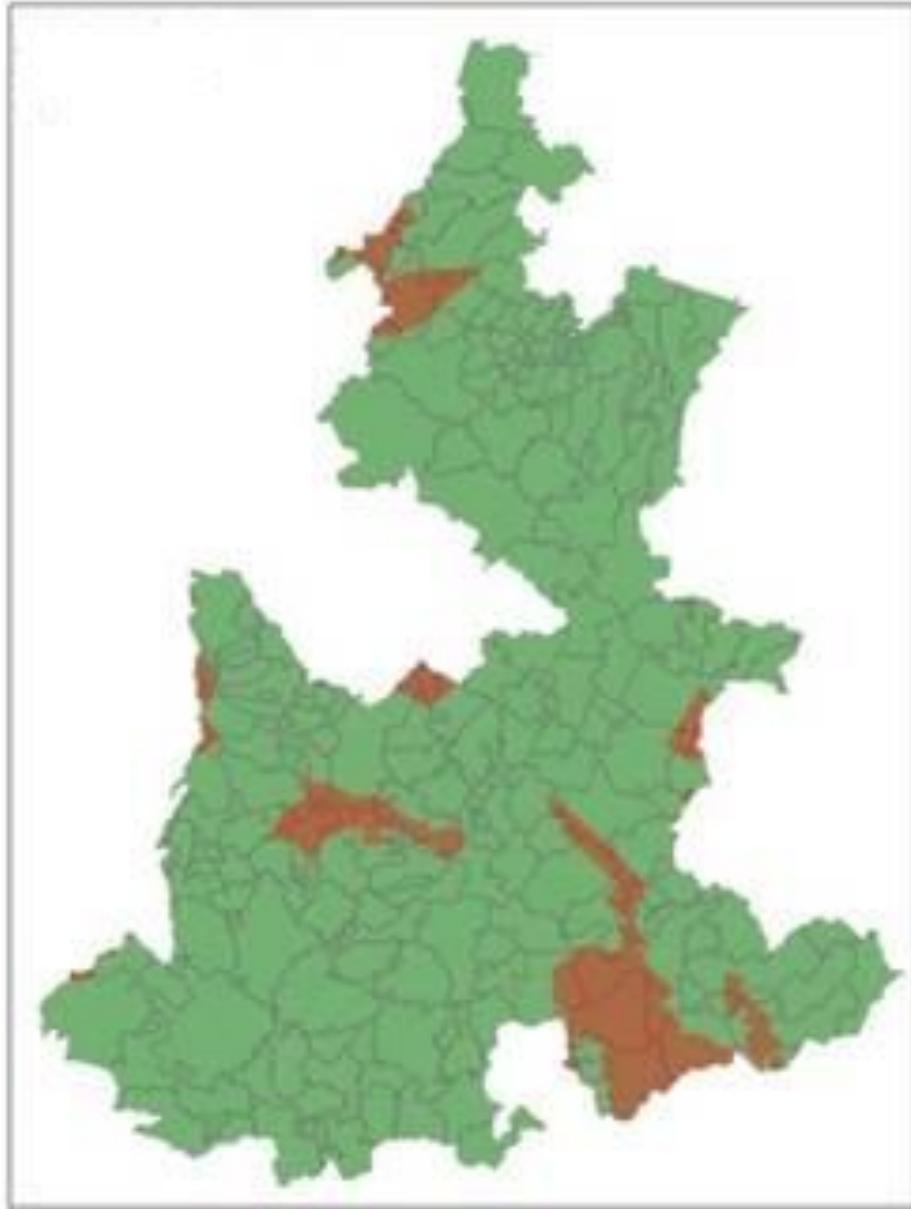
Con base en lo anterior, se elaboran las capas por polígonos de las “*zonas elegibles*” para el estado de Puebla en un sistema de información geográfica (SIG) que sirve como guía y referente al momento de definir acciones y prioridades. Los sistemas de

información geográfica (SIG) se integran por hardware, software y bases de datos para capturar, gestionar, analizar y mostrar todas las capas de información geográficamente referenciadas.

Los SIG permiten ver, comprender, cuestionar, interpretar y visualizar los datos de cada una de las capas “*layers*” que se van generando en él, lo que permite establecer relaciones, patrones y tendencias en forma de mapas, globos terráqueos, informes y gráficos. Información disponible en, http://www.esri.com/what-is-gis/overview#overview_panel

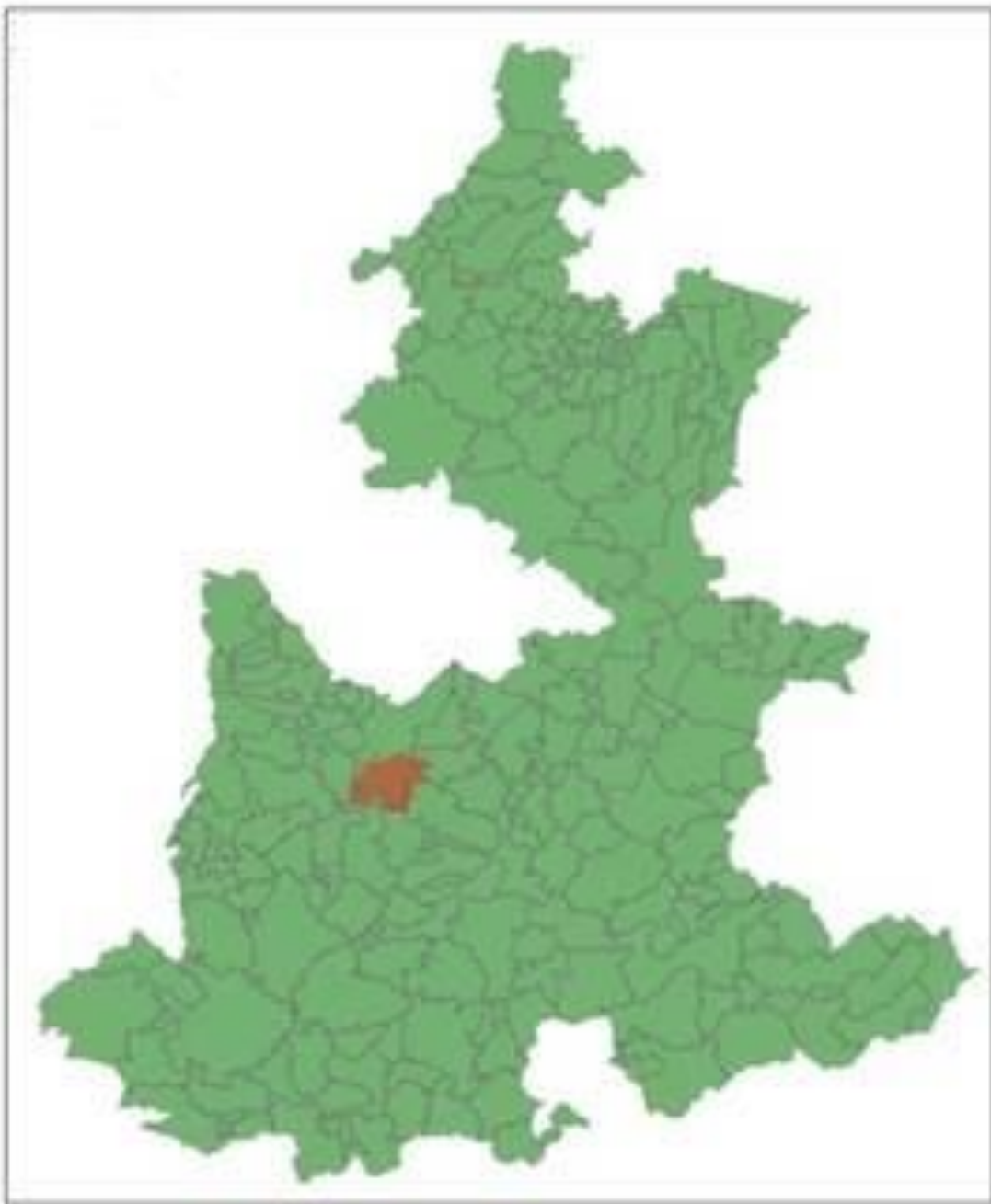
A continuación se ilustran dichas zonas elegibles, cada una obedece al proceso de selección de sitios y regiones, y conforman un mosaico grafico de las microrregiones que se estarán atendiendo cada año.

Mapa 1. Áreas Naturales Protegidas



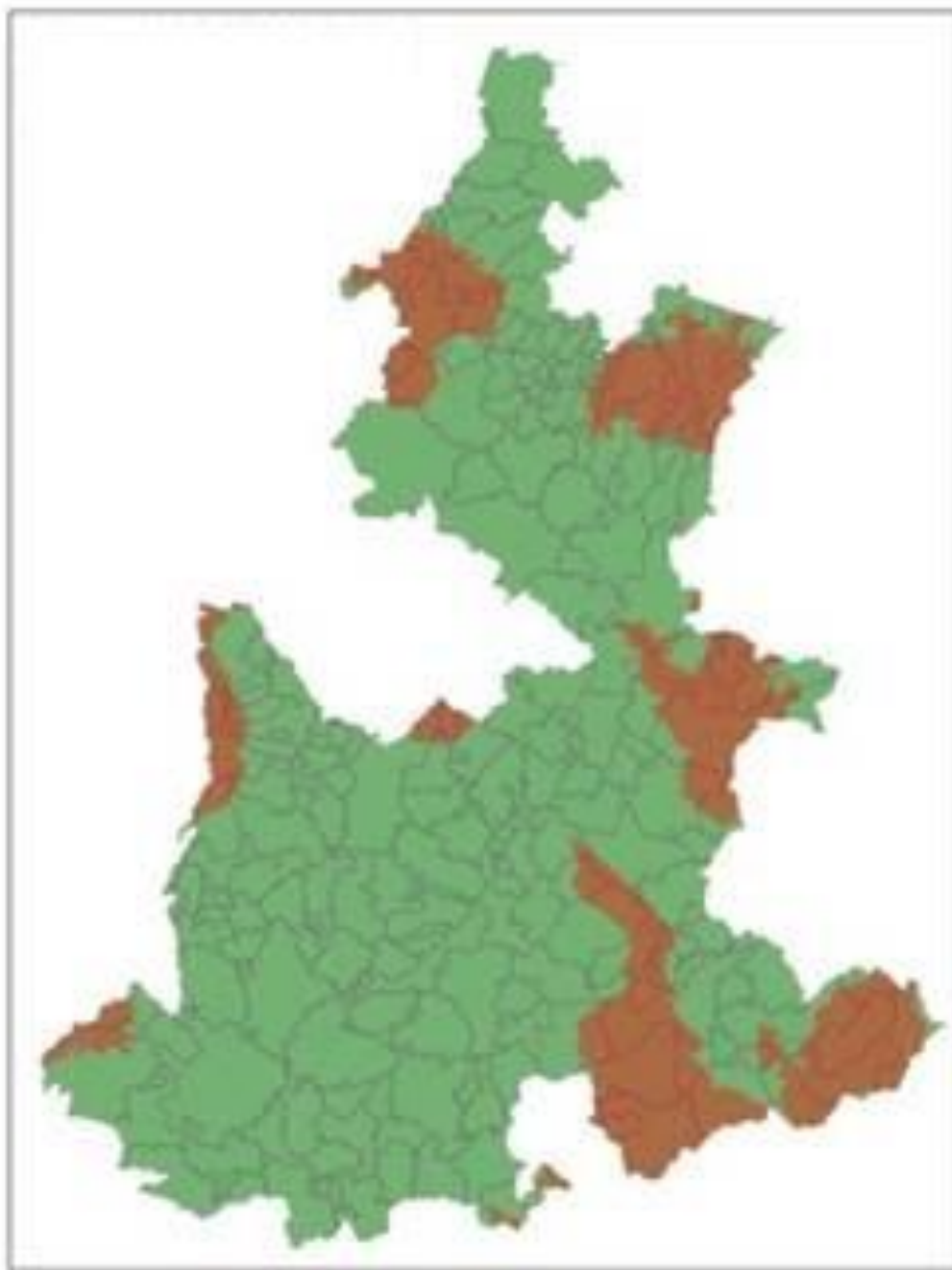
Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. Áreas de competencia federal: PN Izta-Popo, Rio Necaxa, Pico de Orizaba, Tehuacán Cuicatlán, y La Malinche. Áreas de competencia estatal: Sierra del Tentzo.

Mapa 2. Sitios RAMSAR



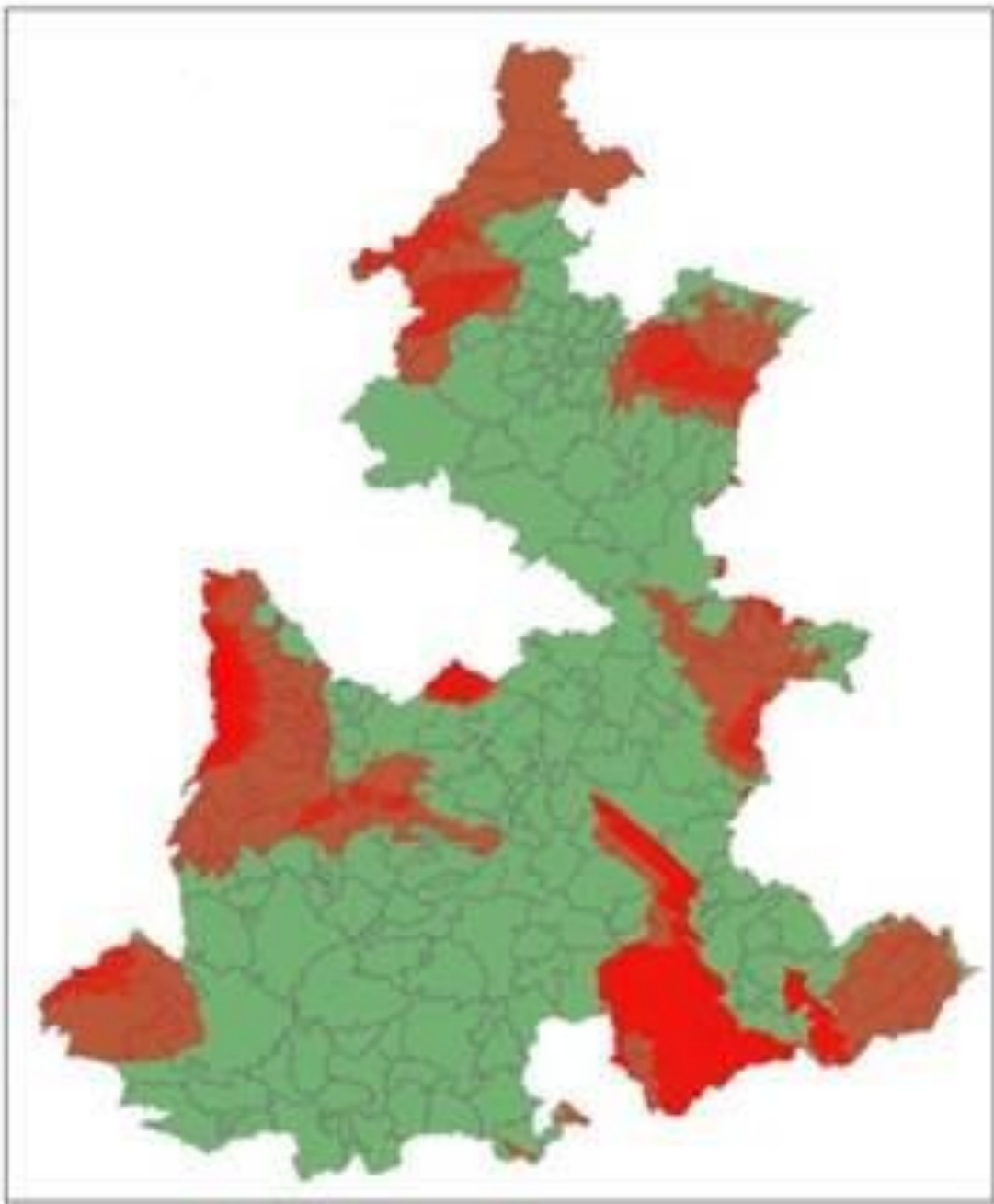
Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. Área: Lago de Valsequillo.

Mapa 3. Regiones prioritarias terrestres



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. Áreas: cinco ANP Federales, y Corredor Ecológico de la Sierra Madre Oriental (CESMO)

Mapa 4. Zonas elegibles



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. Áreas: ANP's Federales, RAMSAR, y Regiones Forestales de la Comisión Nacional Forestal.

Estos ejemplos son insumos que forman parte de la batería con que cuenta el Programa en el estado de Puebla para el filtro y la definición de proyectos para su autorización.

Las zonas elegibles en el estado de Puebla, también obedecen a un ejercicio que contempla el potencial de conectividad que las microrregiones pueden presentar entre ellas, ya que parte del proceso de selección se enfoca a la permanencia, trascendencia, e impacto de cada proyecto.

3.7. El PET como elemento para la construcción de procesos enfocados a la sustentabilidad

Si bien es cierto que la institución no cuenta con los elementos suficientes para lograr acciones que definan impactos sustantivos por si solos, en los últimos años se ha optado por sumar a la parte normativa y operativa de los subsidios un componente que permite generar o fortalecer procesos sociales, el acompañamiento institucional y técnico.

Es en este sentido, ha sido fundamental comenzar el acompañamiento desde el momento del ingreso de las solicitudes, ya que este es el instante donde se da el primer acercamiento entre la sociedad y la institución, una vez autorizados y comenzados los proyectos, la relación con los comités de beneficiarios es fundamental, ya que de esta depende el éxito y permanencia de los resultados de las acciones.

“Los procesos de seguimiento y evaluación de obra se llevan a cabo en reuniones con los Comités de Obra y visitas de campo para verificar el avance y término de las obras. La comunidad participa activamente en estos procesos, en este sentido, se establece una relación directa entre el personal de la SEMARNAT y los Comités de Beneficiarios” (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005).

Aunque el acompañamiento técnico es importante, dada la naturaleza de las acciones que se emprenden, en el estado de Puebla, la SEMARNAT ha enfocado su mayor esfuerzo en el acompañamiento institucional, que se traduce en la relación *personal* que ha procurado los últimos cuatro años, y es que, una vez realizado el contacto entre la institución y la ciudadanía, se vislumbra necesario que la relación se fortalezca con el lado humano, el concepto de participación ciudadana, se da con base al nivel de confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones y la calidad de respuesta con que estas últimas atienden y dan seguimiento a las demandas de las primeras.

Dado lo anterior, la interacción fundamentada en la relación “*confianza – respeto*”, ha redundado en un nivel de compromiso cada vez mayor por ambos actores, que como consecuencia ha llevado a una superación continua de las metas cuantitativas y cualitativas planteadas en el programa. Es pues el acompañamiento institucional en este sentido, un engrane importante para generar acciones que ayuden a la SEMARNAT en la construcción de los procesos sociales vinculados al uso sustentable y racional de los recursos naturales.

Una vez expuesto todo lo anterior, podemos concluir que en efecto el Programa se ha desarrollado de tal forma al interior de la Secretaría, que se ha convertido en una estrategia de acercamiento social, que le ha permitido a los beneficiarios internalizar y concientizar con cierto grado de importancia los beneficios que trae consigo el cuidado al medio ambiente.

En Puebla, la manera en que se han planeado y priorizado las zonas elegibles, ha permitido que la relación de acompañamiento que se fomenta, redunde en un compromiso palpable por parte de los beneficiarios y beneficiarias del Programa, pudiendo observar ya, procesos sociales proclives a la mitigación y reconversión de los ecosistemas; no obstante el esfuerzo aún requiere un mayor empuje por parte de la institución, y es que, aunque la inversión en cada ejercicio ha ido en aumento, la parte normativa del Programa, requiere modificaciones y

adecuaciones que permitan incidir en forma específica en algunos sitios que requieren cierto tipo de proyectos que no se contemplan como tales en los ámbitos funcionales.

La parte técnica del acompañamiento aun es débil, la demanda para la atención, seguimiento y supervisión de los proyectos rebasa por mucho la capacidad que la Delegación de la SEMARNAT en Puebla tiene, la experiencia del personal no es suficiente para dar cobertura total a los proyectos, es por ello que el componente de *acompañamiento* y corresponsabilidad es fundamental.

La capacitación y seguimiento *in situ* de las acciones, descansa muchas veces en las alianzas con los beneficiarios que se han concretado los últimos años, mismas que se constituyen como estrategia principal para el éxito y trascendencia del Programa; no obstante la constante supervisión y presencia en campo de la institución, fortalece aún más el proceso de apropiación por parte de la población beneficiada, redundando todo ello en modelos práctico metodológicos que se busca replicar en microrregiones específicas para desarrollar modelos de desarrollo sustentable responsable, práctico y consciente, y que abonen a la construcción de procesos de índole social con enfoque ambiental claro y real.

Así pues el Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT en Puebla, es un fuerte aliado operativo para acercar a la sociedad los objetivos de la política social en materia ambiental en México, haciéndole partícipe y responsable en ello, proveyéndole capacitación, acompañamiento, alternativas económicas, ingreso y sobre todo esto, conciencia sobre la posesión, uso y cuidado de los recursos naturales que les rodean.

Capítulo IV: Análisis de caso “Asociación de Cafeticultores de la Sierra Negra de Puebla, Ipantepeth”

A lo largo de este capítulo, conoceremos más a profundidad la dinámica que se da al interior de la asociación objeto de análisis, es importante para este caso, conocer un poco más de su historia, y es que, una de las circunstancias más interesantes ha sido el emerger desde la división y conflicto de intereses para posteriormente lograr consolidar un grupo de trabajo que abrazara la visión de bienestar común y trabajo conjunto, además podremos reconocer como los antiguos esquemas organizativos, los usos y costumbres, las leyes comunitarias escritas y orales, y los códigos personales y familiares que se han heredado a través del tiempo en la región, son el andamiaje principal que sostiene al grupo ante embates por conflictos políticos, religiosos, y / o de mercado.

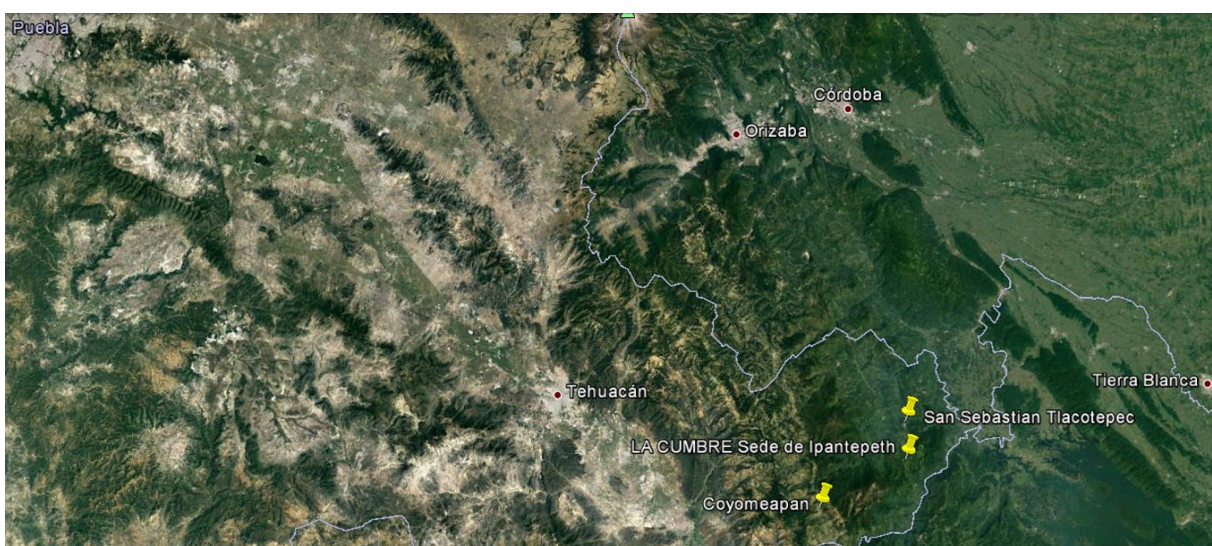
4.1 Historia de la Asociación de “Cafeticultores de la Sierra Negra de Puebla Ipantepeth”, ejemplo de organización comunitaria.

Ipantepeth, del Nahuatl **“Encima del cerro”**; con sede hoy día en la comunidad de “La Cumbre”, en municipio de San Sebastián Tlacotepec, a unos 2,300 msnm, justo en el punto trino de los límites con Oaxaca y Veracruz, y a unas diez horas en vehículo desde la ciudad de Puebla, en el tercer municipio con el menor índice de desarrollo humano en el estado y uno de los cien municipios más pobres del país, y que a la fecha cuenta 76 socios oriundos de los municipios de Coyomeapan, y San Sebastián Tlacotepec.

La asociación surge en el año 2009 con la figura legal de “SP de RL.” (Sociedad de Producción Rural); sin embargo el camino recorrido para llegar a este punto ha sido largo y en varias ocasiones desafiante, y data del año 1992, y es que la ubicación geográfica de los productores, las condiciones de acceso, los constantes conflictos socio económicos en la región, así como las marcadas tendencias políticas, han mantenido a la población indígena, Náhuatl y Mazateca de estos sitios, alejada y casi ajena a los beneficios que la Política Social enarbola en nuestro País.

En el año de 1992 algunos productores de la región comenzaron a organizarse para poder promover en el mercado local del estado de Veracruz las distintas variedades de Café de la región, y es en este año en el que hacen contacto con el “Fondo Regional del Café” mismo que aglutina a cientos de productores de la región Mazateca y Náhuatl de los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz; en estos momentos los pobladores de los municipios de San Sebastián Tlacotepec y Coyomeapan, en la región baja, mantienen mayor dinamicidad de mercado con el vecino estado de Veracruz, ya que el acceso por el municipio de Tezonapa y de ahí hacia Córdoba, es mucho más sencillo y rápido que dirigirse a Tehuacán o Puebla.

Figura 1. Ubicación Geográfica



Fuente: Elaboración propia con insumos de google Earth. ®

Durante este periodo, los productores de los municipios mencionados, ya contaban con una pequeña, pero significativa organización de tipo comunitaria, comenzaron a trabajar bajo los lineamientos de este fondo regional, que les garantizaba un precio un poco más justo por su producto, además en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) surge la propuesta y apoyo para instalar centros de acopio que les permiten dar una primera forma a su sistema producto, y es en esta primera alianza que ya vislumbraban oportunidades de mercado mucho mayores que el acopio mismo; el C. Eusebio Fuentes Hernández, oriundo del municipio de Zoquitlán,

pero vecino de la localidad de la Cumbre en San Sebastián Tlacotepec desde los ocho años, y con estudios de preparatoria trunca, decide impulsar al grupo y buscar mayores beneficios; ya para el año de 1993 Eusebio Fuentes Hernández logra ser parte del Comité de Vigilancia del Fondo Regional del Café, mostrando con esto el fuerte compromiso del primer grupo de 106 productores de la región, que para este momento dejan de realizar “quemados” en las parcelas de café, y comienzan a recuperar los suelos que por décadas habían sido saqueados y deforestados; sin darse cuenta este grupo de productores comenzaba a virar la producción de café convencional a una producción de tipo orgánica que se consolidaría dieciséis años más tarde.

Desde la década de 1970 la GIZ asiste una exitosa cooperación entre Alemania y México, un país emergente con una economía pujante. Desde 1997 la GIZ asesora al Gobierno mexicano por encargo del Gobierno federal alemán. Actualmente trabajan en México más de 160 colaboradores y colaboradoras de la GIZ, entre personal enviado, personal nacional y expertos y expertas de CIM. Como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Grupo de los 20 principales países industrializados y emergentes (G20), México está asumiendo un rol cada vez más importante en el contexto mundial. Se destaca por una activa participación en negociaciones internacionales, en la que funge como intermediario entre los países en desarrollo y los países industrializados. Como organizador de la primera cumbre de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, en abril de 2014, México confirmó su papel como protagonista global activo. Asimismo, en 2016, se celebrará en México la decimotercera Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica. Información disponible en: <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>

En este momento es de suma importancia resaltar que en el año 2002 el grupo de productores llamó la atención de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la GTZ, ahora GIZ, misma que dentro de sus líneas de trabajo en México atiende el desarrollo de capacidades en diversas regiones y con diversos

grupos, este trabajo está dirigido en fortalecer procesos proclives al desarrollo comunitario *in situ* a través de fomentar una cultura enfocada a la racionalidad y sustentabilidad en la biodiversidad; de aquí surgiría una relación de colaboración y acompañamiento que permitiría planear y organizar a la asociación de manera estructurada y con el diseño de metas a mediano y largo plazo, es aquí donde se da un primer ejercicio de planeación y organización para los productores, mismo que será el parte aguas que les ayudaría a definir el rumbo de la naciente Ipantepeth.

4.2. Sobre la nueva organización y su personalidad jurídica.

Una vez que la organización comenzó a estructurar sus actividades y generó planes a futuro basados en el establecimiento de objetivos, la gestión de apoyos de índole institucional fue coyuntural para el desarrollo de algunas etapas de su proceso que requerían ser fortalecidas, a medida que se fue robusteciendo su proceso e intensificaron la gestión ante diversas dependencias, se vislumbró necesario conformarse en una organización con personalidad jurídica, y por ello en el año 2009 se constituyen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, cumpliendo con todo el protocolo legal en una “Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada” (S. P. R. de R. L.) buscando con esto acrecentar también su rango de gestión no solo en el contexto local y nacional, alcanzando a partir de este momento ser sujetos de apoyo para organismos de la talla de la Asociación Nacional de Café (ANECAFE), la Fundación Interamericana del Café (IAF por sus siglas en inglés) la integradora de Café Incafesam, y la exportadora Malongo (con sede en París), solo por mencionar algunas.

Una vez constituida legalmente, la organización establece las actividades que cada uno de los socios deberá cumplir para permanecer dentro de la misma, se realizan talleres de planeación y marco lógico bajo el apoyo y supervisión del programa PESA de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), surgiendo de estos la línea base de requerimientos mínimos en cada parcela de trabajo, con el fin de mejorar la calidad de su producto y

así aspirar a mercados más equitativos y que les aseguren un mejor pago por su producto.

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) es una estrategia diferenciada que desde el año 2002 ha contribuido a la transformación de las condiciones de vida en comunidades rurales de alta y muy alta marginación en México. Está centrada en contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de familias de estas comunidades a través de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y el desarrollo de capacidades humanas y sociales de manera sostenible. Información disponible en: <http://www.pesamexico.org/>

El PESA opera en México bajo el marco institucional de la SAGARPA y en coordinación con los gobiernos locales, esta operación está basada en la planeación, capacitación, implementación y ejecución de programas y acciones de desarrollo comunitario y capacidad de autogestión alimentaria, objeto que se logra por medio del trabajo de las Agencias de Desarrollo Rural “ADR”. Información disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/>

Algunas de las actividades clave que la organización establece para regular y vigilar que los trabajos se realicen de manera adecuada, son:

- Integran una mesa directiva que rotará cada dos años, la cual está integrada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y un consejo de vigilancia, mismo que en primera instancia es conformado por un representante de cada una de las siete comunidades que comienzan a integrar su producto
- Se instala una asamblea donde se elabora el reglamento interno, los objetivos y las condiciones para permanecer en la organización
- Realizan asambleas mensuales donde se capacitan y revisan los avances de cada uno de los socios

- De manera permanente exhiben en la bodega de café las cantidades que se acopian, su calidad y procedencia, y establecen un control de ingreso y egreso por medio de libros contables y bitácoras generales y por productor
- El representante legal informa ante la asamblea cuales son los prospectos de mercado (previa exploración) y solicita la autorización de la asamblea para hacer contacto con los probables compradores
- La mesa directiva propone un plan de trabajo anual ante la asamblea para su retroalimentación y aprobación, este plan contiene calendarios de trabajo y supervisión
- Las supervisiones pueden ser de dos tipos, institucionales (en el caso de subsidios) y las supervisiones internas, estas son aún más rigurosas que las primeras, ya que desde el principios estaban enfocadas a mejorar la calidad de su producto por medio de implementar practicas sustentables en las parcelas
- A partir de 2010 se someten a revisión anual por parte de CERTIMEX (Certificadora Mexicana de Productos y Procesos Ecológicos)
- En asamblea se establecen los bonos o penalizaciones a los socios derivados por incumplimiento o por el excelente manejo en el proceso

Ya con esta estructura definida y en función, la organización incursiona de primera instancia en mercado nacional y compradores en Estados Unidos de América, pero esto a través de intermediarios, y aunque desde el año 2006 su producto es exportado por su buena calidad, los beneficios de esto no llegan a los productores, ya que los intermediarios, llamados coyotes también, son quienes hacen la negociación final obteniendo los mayores rendimientos.

En 2009 hacen su primer exportación a California ya como Ipantepeth y solo con la ayuda de un bróker a quien se paga según el precio final y hasta que este llega a manos de la organización; de aquí en adelante su mercado se concentra en Estados Unidos de América y en Europa, ya con un poco más de experiencia se unen a otros exportadores y contratan bróker que al aglutinar una mayor cantidad de

producto, consigue mejores precios, de esta forma desde el 2009 y hasta el 2012, se certifican y exportan el 90% de su producto orgánico, y de nueva cuenta en el periodo comprendido entre el 2014 y a la fecha.

Es así que el siguiente paso sería incrustarse a la competencia internacional, aspirando al esquema de comercio justo.

4.3. El comercio Justo.

El programa Comercio Justo trabaja para mejorar el acceso a los mercados y las condiciones comerciales para los pequeños productores y los trabajadores en plantaciones agrícolas. Para alcanzar esto, el Comercio Justo contempla un precio mínimo garantizado por el producto que se exporta, más un premio, dinero que las organizaciones de productores deberán usar para mejorar las condiciones de la comunidad. En el caso de la producción en plantaciones, el propósito central es mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. La certificación la otorga la Organización Internacional de Comercio Justo (Fairtrade Labelling Organizations Internacional - FLO), una organización encargada de establecer los requisitos del Comercio Justo y certificar. La FLO actualmente cuenta con 17 organizaciones nacionales en Europa, Norteamérica y Japón. En Centroamérica, los productores con certificación de Comercio Justo exportan café, cacao, azúcar, miel de abeja, banano y otras frutas frescas y jugos de fruta.

Para obtener la certificación, las asociaciones de productores, deben cumplir con ciertos requisitos por ejemplo, en el caso de las asociaciones o cooperativas de agricultores, estas deben funcionar de manera democrática. También hay reglas sobre la forma en que se debe administrar el premio de Comercio Justo, y existen requisitos específicos para algunos productos, dirigidos a proteger el medio ambiente.

En el caso de las plantaciones, también existen condiciones particulares sobre el trato a los trabajadores (tales como libertad de asociación y negociación colectiva,

vivienda adecuada y condiciones higiénicas, salud y seguridad laboral, y prohibición del trabajo infantil o forzado. Además, el productor debe cumplir con las leyes ambientales y sociales de su país y demostrar un mejoramiento continuo en las inspecciones anuales (auditorias).

Desafortunadamente una limitación importante de este esquema es que los grupos de productores sólo pueden obtener la certificación si la organización FLO considera que hay un mercado para sus productos etiquetados con la marca de Comercio Justo. Otra limitación es que una vez que una asociación de productores ha recibido la certificación, no se garantiza que toda su producción se pueda vender y comercializar como comercio justo, esto dependerá de mantener la calidad y condiciones de producción, en este caso, del café.

En resumen, el esquema de comercio justo añade muchas ventajas al momento de realizar la negociación por el precio final del producto, ya que toma en cuenta todas y cada una de las actividades que los productores realizan con el fin de hacer democrática, sustentable y equitativa la dinámica de su organización.

4.4. La Certificación Orgánica.

La certificación orgánica se basa en el proceso de inspección, verificación y dictamen respecto al cumplimiento en la aplicación de insumos, métodos, técnicas y prácticas para la producción y/o transformación de productos en el marco de las normas internacionales de desarrollo rural sustentable y normas oficiales mexicanas para la producción, en este caso, del café. Esta certificación está a cargo de agencias certificadoras acreditadas, basándose, para el efecto, en los reportes de inspección (documentos fundamentados en inspecciones físicas por parte de inspectores de productos orgánicos), garantizando de esta manera la integridad orgánica del producto al consumidor.

Las normas que rigen a las agencias de certificación tienen su fundamento en las Normas Básicas de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM por sus siglas en inglés), con sede en Alemania. Además, existen

normas oficiales de producción orgánica de la Unión Europea, de Estados Unidos y en cada país que ha suscrito acuerdos o tratados de comercio. Mayor información en: http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=Certificaciones_IFOAM

Para el caso del café existen dos etapas para la certificación, a través de las cuales el productor por sí, u organizado, accede a un rango mayor para negociar su producto, dichos conceptos de certificación, son:

- Certificación de producción, es la que avala el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas de certificación para la producción orgánica, mismos que se verifican mediante la inspección física del campo y las instalaciones, esta concierne directamente al trabajo del productor, mismo que se verá reflejado en la calidad del café.
- Certificación de proceso, es la que avala el cumplimiento de las normas en la transformación del café pergamino a café oro (maquila), y que requiere de una inspección física de las instalaciones del beneficio seco, en este caso la organización es certificada para el acopio y maquila del café orgánico.

Así pues la certificación orgánica por sí sola no garantiza que las condiciones de transacción en el mercado internacional sean siempre favorables a los productores, sin embargo si garantiza que al incrustarse en el esquema de comercio justo y al mantener su calidad, el precio sea competitivo y pueda acceder de primera mano a mercados internacionales de calidad.

4.5. Las tendencias en el precio del Café Orgánico.

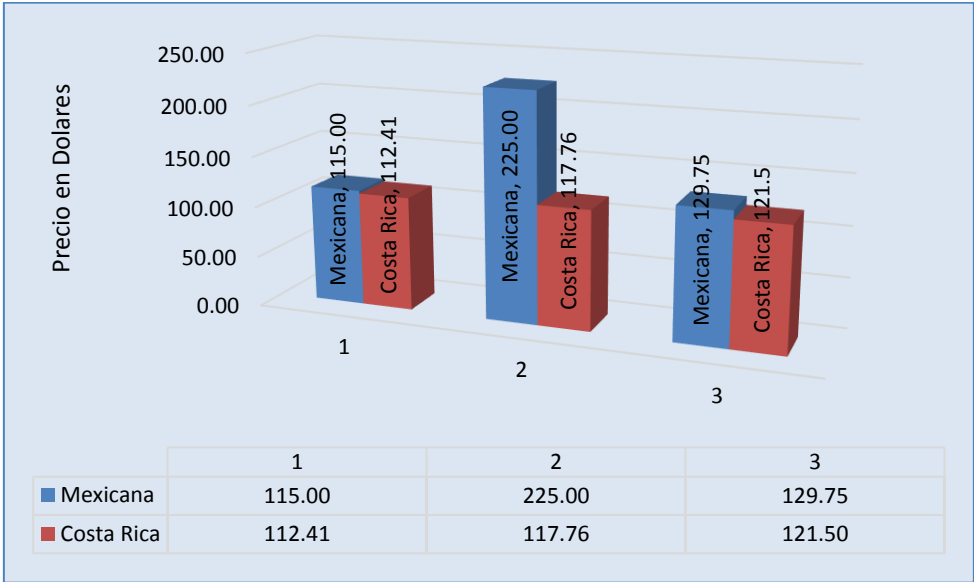
Para efectos de este puntos, se dan a conocer los promedios del valor del café en el periodo comprendido entre enero del año 2013 y diciembre del año 2015; dichos valores conforme a la cotización al cierre del contrato en la Bolsa del Wall Street en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América.

El valor de estas cotizaciones está referido por los indicadores para el café en Wall Street, otros indicadores de referencia se basan en cotizaciones de la bolsa en Reino Unido, sin embargo, para este caso, la cotización se da en el mercado de valores referido.

La unidad base para la cotización se da en quítales, lo que equivale a una masa de 1qtl = 45.35 kg. Siendo la variedad **Arabica Mexicana** de alta calidad la que se juega al mercado internacional.

A continuación se presenta una tabla que refiere los valores de cotización del café en comento, poniendo en perspectiva para referencia de valor al café arábica de Costa Rica, los valores corresponden a los años 2013, 2014, y 2015. Mayor información en: <http://www.icafe.cr/sector-cafetalero/bolsa-de-new-york/precios-historicos-de-cafe/>

Gráfica 2. Valor al cierre del contrato, periodo 2013 - 2015



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla.

La importancia del gráfico anterior radica en evidenciar que el valor del café orgánico mexicano superó durante el periodo al valor del café costarricense, mismo que se considera como uno de los mejores a nivel global; hubo dos factores que contribuyeron a esto, en primer término las afectaciones a los cultivos brasileños por el hongo de la roya, y las fuertes fluctuaciones del peso frente al dólar, lo que activo el aseguramiento de los instrumentos que el comercio justo aplica en este caso a los productos asociados.

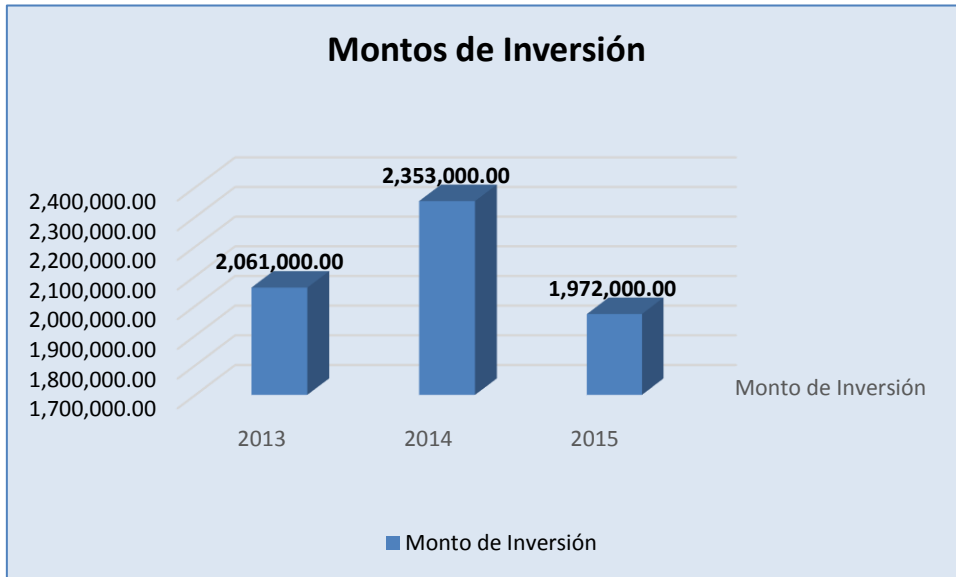
Por último, podemos asegurar que la calidad del producto, la certificación y el esquema de comercio justo, son elementos que permiten sostener una tendencia positiva y con un valor marginal por encima del promedio en el mercado.

4.6. Histórico de montos de inversión a través del Programa de Empleo Temporal con la Asociación de Cafeticultores de la Sierra Negra en el Estado de Puebla.

Con base en los ejercicios de planeación que se realizan año con año, y las evidencias recolectadas en campo, la SEMARNAT a través de la Delegación Federal en Puebla, ha invertido en el periodo comprendido entre los ejercicios fiscales de 2013 a 2015 un monto que asciende a \$6, 386,000.00, mismos que han beneficiado de manera directa a un total de mil doscientos treinta y un personas, cabe resaltar que aunque la organización se conforma únicamente de setenta y seis socios, estos son jefes o representante de familias, por lo que el número de beneficiarios representa a las personas que se involucran en las labores del proceso, pudiendo ser estas familiares o jornaleros.

A continuación se presentan gráficas de distribución de los recursos, donde se reflejan montos, y en el caso de los beneficiarios, la afirmación de equidad de género.

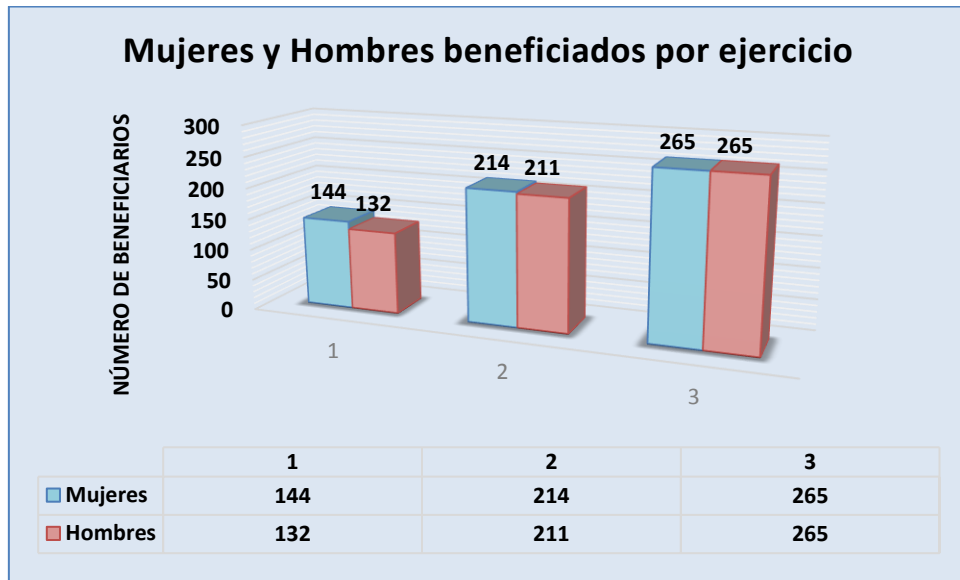
Gráfica 3. Montos de inversión en la región



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla.

Durante el ejercicio 2013 se invirtieron \$2,061,000.00, en el 2014 se invirtió un total de 2,353,000.000 y por último en el 2015 se invirtieron 1,972,000.00, mismos que beneficiaron a un total de 276, 425, y 530 personas respectivamente; a continuación se muestra un gráfico con la incidencia por género.

Gráfica 4. Beneficiarios por sexo, periodo 2013 - 2015



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla.

4.7. Etapas de incidencia del recurso.

La incidencia del recurso muestra una tendencia más o menos uniforme a lo largo del periodo referido, esto con la intención de apuntalar dos etapas del proceso una vez que recertifican el producto que se exporta, las dos etapas que se buscó fortalecer con el recurso fueron la de renovación de sus plantaciones, y la de restauración y conservación del suelo que usan para dejarlo descansar el periodo agrícola necesario.

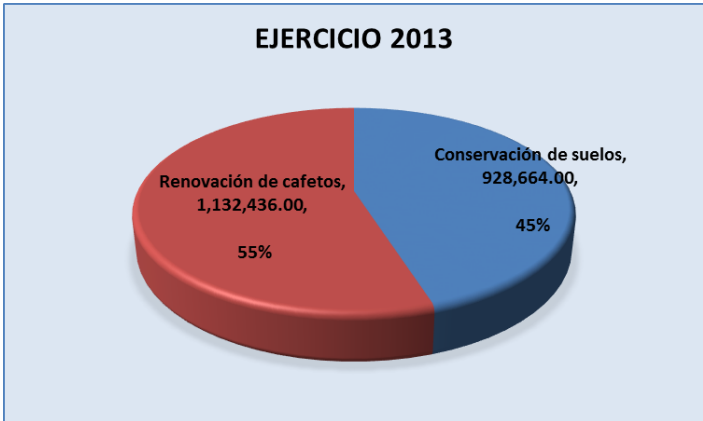
La renovación de los cafetales se vuelve necesaria ya que, según los métodos de agricultura usados, las plantas tienen un periodo de vida que en un óptimo decir puede llegar hasta los 10 o 12 años, según la variedad y especie, esto depende de varios factores, entre los cuales podemos mencionar mal uso de biofertilizantes, malas prácticas de sembrado y mantenimiento, todo lo concerniente al cambio climático y elevación de la temperatura, enfermedades y hongos, etc. A la par que se renuevan los cafetos será necesario realizar labores de purga y conservación de los

suelos, recuperando las capas vegetales, cosechando agua a través de obras de captación, mismas que infiltran y recuperan los mantos y las cuencas, además de realizar labores de traza para evitar desgajamientos y así recuperar la solidez del suelo hasta en un ciclo productivo.

Estas dos etapas del proceso son muy importantes, sin embargo tienen un alto costo financiero y requieren una fuerte inversión de tiempo, por lo que muchos productores convencionales que tiene elementos para escalar a un nivel orgánico, abandonan el proceso ya que se requiere solventar otras necesidades prioritarias en su estrategia de vida; en este caso particular, es en estas etapas dónde se integra el acompañamiento institucional y técnico para lograr concretar el proceso y cimentar bases que les permitan mantener las condiciones financieras necesarias para mantenerse vigentes, logrando así no requerir mayor financiamiento una vez renovados y conservados los cafetos que trabaja la organización.

A continuación se presentan gráficos que muestran el valor de la inversión por etapa del proceso en el periodo comprendido entre el 2013 y el 2015.

Gráfica 5. Incidencia por etapas, ejercicio 2013



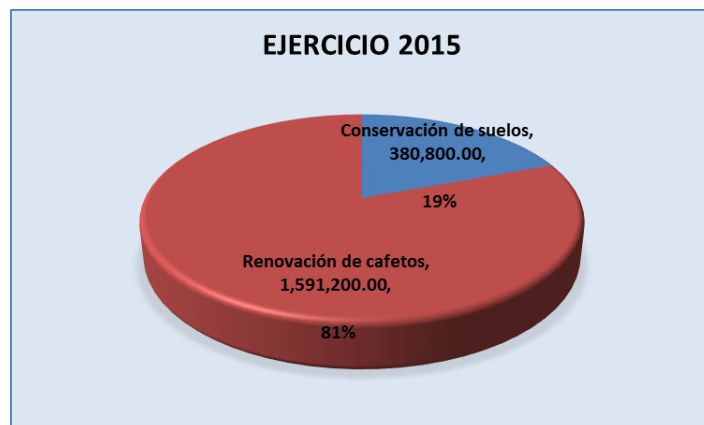
Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. El 55% de la inversión se realizó en acciones para la renovación de planta en las parcelas de café, y el 45% restante se destinó a las acciones de mejoramiento y conservación de los suelos y laderas.

Gráfica 6. Incidencia por etapas, ejercicio 2014



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. El 100% de la inversión se realizó en acciones para la renovación de planta en las parcelas de café.

Gráfica 7. Incidencia por etapas, ejercicio 2015



Fuente: Elaboración propia con información del departamento de Fomento Sectorial de la Delegación Federal de SEMARNAT en Puebla. El 81% de la inversión se realizó en acciones para la renovación de planta en las parcelas de café, y el 19% restante se destinó a las acciones de mejoramiento y conservación de los suelos y laderas.

Por último es muy importante establecer que el obtener un subsidio de las características del Programa de Empleo Temporal, le permite al productor permanecer en su comunidad y poder atender diariamente las labores antes

mencionadas, ya que los recursos que llegan evitan que los beneficiarios se trasladen a ciudades donde alquilan su mano de obra de manera rápida y barata.

4.8. Actividades e ingresos de los productores frente al subsidio.

La dinámica de la economía campesina como estrategia de vida, gira en torno a los cultivos de autoconsumo y la obtención de algún recurso por la renta de servicios de jornal en parcelas ajenas, además de la comercialización de algunos productos básicos como huevo, aves de corral y granos, y en una menor medida, algunas familias reciben remesas del extranjero o recursos del interior del país, provenientes del trabajo de familiares.

En el sentido anterior, y a raíz de la fuerte crisis de empleo y opciones laborales, muchas veces los productores optan por salir de sus comunidades en busca de empleos que les permitan traer dinero para satisfacer las necesidades básicas de la familia; es así que en la región objeto de estudio, las personas vislumbran, desde hace décadas, cuatro actividades preponderantes para obtener ingresos, el trabajo en la industria de la maquila de textiles y calzado, el trabajo en la construcción, la mano de obra para la producción artesanal de ladrillos, y como última opción, ser jornaleros en plantaciones de jitomate, durazno, esparrago y uvas, esto último durante cuatro meses en diferentes estados del norte del país, convirtiéndose en la principal causa de abandono del campo y desintegración familiar.

El ya de por sí debilitado tejido social, resultado de décadas de abandono por parte de los gobiernos locales y federal, la consecuente ineficiencia de los gobiernos municipales para realizar de forma concreta gestiones a favor del desarrollo más o menos equitativo, y por su puesto los diferentes ambientes políticos y de intereses que circundan a la actividad de la administración pública en cualquiera de sus órdenes, han ido permeando en la dinámica social, es decir, en cómo se relacionan y conviven las personas en diversas regiones, se ha ido notando un incremento

alarmante en la presencia de grupos ajenos a los municipios y que la gente refiere como delincuentes, y una serie de elementos adversos que acentúan la pérdida de la organización comunitaria. Todo esto constituye un sistema complejo en el que los productores deben sobrevivir y buscar maneras y estrategias para desarrollar un proyecto sólido y equitativo, que les permita estar por sobre estas circunstancias, no como siendo algo o alguien ajeno o superior, si no como ciudadanos que son capaces de generar, auto gestionar y obtener las condiciones de vida que hoy por hoy el Estado ha fallado en proveerles.

A continuación, la tabla número dos refiere el nivel de ingreso diario promedio al 2015, basándose en la información de los propios productores, y la diferencia de este entre las actividades primarias que ameritan migración y el valor del subsidio del Programa de Empleo Temporal.

Tabla 2. Ingreso promedio diario por estrategia de vida en la región

Actividad / Fuente	Ingreso diario	Gasto diario (alojamiento, alimentos y transporte)	Remanente	Diferencia ante ingreso diario PET \$72.00	Observaciones
Maquila	150.00	85.00	65.00	7.00	Actividad que se realiza en Ajalpan, Tehuacán, y San Antonio Cañada
Albañilería	200.00	80.00	120.00	48.00	Actividad que se da en la Cd. De Puebla, Tehuacán, Orizaba y Córdoba
Producción artesanal de ladrillo	180.00	85.00	95.00	23.00	Actividad que se da en Ajalpan y Santiago Miahuatlán
Jornaleros Agrícolas (norte del país)	350.00	120.00	230.00	158.00	Actividad que se da en los Estados de Baja California Norte, Sinaloa y Sonora
Subsidios (PROSPERA)	56.00	No plica para el comparativo	No plica para el comparativo	No plica para el comparativo	El subsidio actúa como parte de la estrategia de vida en comunidades indígenas, y complementa los ingresos que comúnmente obtienen como jornaleros en su comunidad
Subsidios (+ 65)	50.00	No plica para el comparativo	No plica para el comparativo	No plica para el comparativo	El subsidio actúa como parte de la estrategia de vida en comunidades indígenas, y complementa los ingresos que comúnmente obtienen como jornaleros en su comunidad

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevista con productores de la Asociación de Cafecultores de la Sierra Negra de Puebla, Ipantepeth.

La virtud del ingreso por el PET, radica en que los productores, al recibir el pago de un jornal, más la compra de herramientas y algunos insumos que tendría a sufragar con los remanentes de las otras actividades, estos pueden atender los cultivos ya que no tienen que salir de la comunidad, además de que al estar en constante presencia en los cafetos, comienzan a diversificar el sistema agroforestal y obtienen ingresos también al comerciar los productos excedentes, es decir, al tener un jornal seguro, cubren las necesidades básicas de alimentación, lo que les permite invertir tiempo y fuerza en trabajar la calidad del producto; en una primera instancia este subsidio les apoyó para lograr permanencia, sin embargo el subsidio por sí solo no puede lograr eficiencia y trascendencia, por ello al ver los resultados en campo, se decidió comenzar con un proceso de desarrollo de capacidades organizativas y de acompañamiento en campo, con el fin de que al retirar el subsidio la organización fuera capaz de auto gestionar su tiempo y los recursos y así no creará mayor dependencia a los apoyos de índole gubernamental.

Las siguientes imágenes, grupo de imágenes número uno, muestran algunos trabajos que conciernen a la restauración y conservación de los suelos, por ejemplo la elaboración de zanjas trinchera en curvas de nivel para infiltración y retención de suelos, y terrazas individuales para acumulación de material forestal.

Imagen 1. Actividades de conservación de suelos



Fuente: Acervo fotográfico de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla. Obras de conservación de suelos y captación de agua, La Cumbre, San Sebastián Tlacotepec, Puebla.

El grupo de imágenes número dos, nos muestra las acciones de producción de plantas para la renovación de cafetales.

Imagen 2. Producción con lineamientos orgánicos de planta de café



Fuente: Acervo fotográfico de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla. Producción de planta de café Arábica de altura, La Cumbre y Libres, San Sebastián Tlacotepec, Puebla.

4.9. Planeación participativa, capacitación, y acompañamiento institucional.

La planeación participativa es un procedimiento mediante el cual la toma de decisiones se construye en conjunto entre los integrantes de una organización o sociedad buscando en acuerdo el beneficio común, este ejercicio es muy importante para el desarrollo de planes enfocados a construir estrategias integrales y que logran trascendencia en el tiempo, es de suma importancia no dejar de percibir el objeto colectivo por sobre el objeto particular; a través de esta planeación se validan y legitiman las decisiones y propuestas para el establecimiento de metas y etapas para obtener un fin determinado, trazando así un camino claro y enfocado; es así que la planeación participativa toma en cuenta el proceso histórico, el contexto cultural, social, el manejo del territorio, y las condiciones políticas entre otros.

A continuación se enlistan algunos elementos básicos y necesarios para el ejercicio de la planeación participativa.

- Claridad en los procesos de gestión local, entendiendo las condiciones de arranque para el establecimiento de una línea base, se recomienda realizar diagnósticos para contar con elementos cuantitativos y cualitativos.
- Establecimientos de metas, visión y misión, tomando en cuenta con lo que se cuenta y a lo que se pretende llegar.
- El concepto de sustentabilidad aplicado a los capitales con que cuenta la organización, social, natural, financiero, físico y humano.
- El valor de la equidad social y de género, visto desde la cosmovisión autóctona pero añadiendo con valor y respeto lo que el derecho humano y constitucional confiere a cada persona.
- Compromiso y corresponsabilidad, este punto es de suma importancia en la construcción de procesos de empoderamiento y responsabilidad comunitaria, así mismo se puede decir que a partir de aquí se construye la ciudadanía.
- Contar con herramientas para la rendición de cuentas en búsqueda de transparencia e integridad al interior de la organización y sus socios.

En este contexto, la organización realiza ejercicios de planeación de la mano de una agencia de desarrollo rural que trabaja la zona, la metodología que usan para llevar a cabo los talleres de planeación y diagnóstico se fundamenta en el marco lógico y el meta plan, con estas sencillas herramientas comienzan a dar forma a las ideas, identifican fortalezas y áreas de oportunidad y mejora, definen etapas del proceso así como quien debe atenderlas, se reorganiza el trabajo en campo y se comienzan a formar comités rotantes que deberán rendir cuentas cada semestre y en ocasiones especiales, etc.

El marco lógico es una metodología que tiene la característica de comunicar los objetivos de un proyecto clara y comprensiblemente en un sólo marco o matriz. Su poder reside en que puede incorporar todas las necesidades y puntos de vista de los actores involucrados en el proyecto y su entorno. Mayor información en: http://www.cedec.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=56:marco-logico

El meta plan es una herramienta de identificación de necesidades y rutas de acción, basada en un esquema lógico que evidencia *in situ* la problemática a atender y permite con una lluvia de ideas formular acciones concretas. Mayor información en: <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>

A diferencia de las organizaciones vecinas, Ipantepeth cuenta con un alto reconocimiento en materia de género, el papel de la mujer en este ámbito productivo retoma vital importancia, el valor de las ideas, propuestas y dirección que la mujer puede darle a la organización ha permitido que por nueve años consecutivos la vigilancia y la tesorería esté en manos de mujeres náhuatl y mazatecas.

La reorganización y afirmación de roles según la cosmovisión de los pueblos indígenas, contrasta con la visión netamente empresarial de los sistemas productivos comunes, ya que para esta organización cada una de las herramientas adquiridas con capacitación se convierte en acervo que deberá ser filtrado por los usos y

costumbres de las localidades, que curiosamente se basan en el respeto a la naturaleza, la mujer y el bien común. A continuación el grupo de imágenes número tres nos muestran diversos momentos y grupos con los que se realizan ejercicios de planeación participativa en las comunidades de La Cumbre, Ojo de Agua y Tequitlale, todas del municipio de San Sebastián Tlacotepec en Puebla.

Imagen 3. Ejercicio de Planeación Participativa



Fuente: Acervo fotográfico de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla.

Como resultado de los ejercicios de planeación que realizan, actualmente la organización cuenta con tres comités permanentes y uno temporal, el comité de producción y acopio, el comité de comercialización, el comité de vigilancia y de manera temporal el comité de vigilancia en el acopio; la función de estos es la siguiente.

El comité de producción y acopio se encarga de establecer conforme al reglamento interno, y la planeación bimestral, los tiempos y actividades que cada productor deberá realizar, esto en el contexto de las acciones certificadas y de las

acciones comunes, además se encarga de establecer las fechas de renovación, mantenimiento, abonado, poda, colecta, secado y entrega en bodega su pesaje y embalado a quintal.

El comité de comercialización forma parte de las mesas de trabajo y negocios de INCAFESAM y MALONGO, donde se verifica el estado que guarda la cotización y cierre de contrato del café en la bolsa de valores de Wall Street, para de esta manera fijar precio por calidades y establecer valor de contratos de exportación, estas mesas son de orden cíclica, es decir, se establecen cada 4 meses, sin embargo el trabajo del comité es constante porque la tasación del producto en la BMV es diaria, lo que cada mes les da elementos para establecer nuevos parámetros de precio nacional en conjunto con otras organizaciones similares del Estado de Veracruz; cabe mencionar que los integrantes de este comité reciben capacitación por parte de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y del PESA de la FAO para la valorización y estructura de negocio del café.

El comité de vigilancia está integrado por dos representantes de cada una de las localidades donde se cuenta con parcelas orgánicas, su labor está enfocada a la supervisión de las actividades en campo y en el acopio, la más importante es la vigilancia de la trazabilidad de cada entrega, es decir, quien lo produjo, bajo qué condiciones, la calidad, la cantidad, el registro en la bitácora, la calificación en taza, el destinatario final, y por último el pago que el productor recibe.

El comité de vigilancia en el acopio se constituye una vez al año y en apoyo al comité permanente de vigilancia, su labor se centra en verificar las actividades en la trazabilidad del producto.

El elemento del acompañamiento técnico e institucional ha jugado un papel fundamental en el desarrollo y consolidación durante la etapa de producción para la organización, los ejercicios de planeación se han convertido en la base para su actividad, podemos notar que son parte del alma de la organización, actualmente no

toman decisiones sin pasar por un ejercicio previo, esto les ha dado un alto sentido de la corresponsabilidad, además de un claro empoderamiento del proceso.

El acompañamiento en realidad ha sido una mezcla del intercambio de experiencias, elementos normativos, clarificación de términos y tecnologías nuevas en materia de comercio y producción, integración a los usos y costumbres de estándares internacionales de trabajo y equidad de género, etc. Es decir se ha ido construyendo una amplia batería de conceptos y herramientas técnico metodológicas que ha enriquecido la forma de trabajo y relación inter e intra de los socios y socias de Ipantepeth, algunos elementos técnicos que se abordan con la organización están enfocados a la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales, la elaboración de abonos orgánicos, el cuidado de las plantas, fases lunares, tratamientos orgánicos a los suelos, y una serie de actividades que de por sí realiza el productor promedio, pero que en compañía de un técnico se hace más fácil y alcanzable para su aplicación, la actividad de los técnicos fue subsidiada por el programa de PROCAFÉ y por la IAF, hasta el año 2012, y actualmente la organización cuenta con recursos propios para sufragar el pago de un técnico y un bróker que les asesoran de manera permanente e *in situ*.

El PROCAFE de la SAGARPA tiene como objetivo contribuir al aumento de la productividad de las Unidades de Producción Cafetalera de manera competitiva mediante el apoyo de infraestructura y servicios equipamiento e insumas (semilleros y viveros) orientados a la producción de variedades con calidad genética; adquisición y establecimiento de plantas de café mejoradas producidas en viveros acreditados y con material genético certificado; paquete tecnológico; capacitación, asistencia técnica especializada y gestión de proyectos; actualización de padrón cafetalero e Incentivo para pago de certificación externa. Mayor información en: http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/veracruz/Documents/CONVOCATORIAS/Convocatorias%202017/Convocatoria_para_participar_en_el_Componente_PROCAFE.pdf

La Fundación Interamericana (IAF por sus siglas en inglés) La IAF gestiona asistencia para el desarrollo de una forma inteligente, manejando los costos muy eficientemente. El modelo de la IAF maximiza el valor de los fondos, apalanca recursos, genera alianzas con el sector privado y resulta en soluciones sostenibles. Mayor información en: <http://spanish.iaf.gov/sobre-la-iaf/de-un-vistazo/mas-sobre-la-iaf>

La SEMARNAT ha realizado un acompañamiento que tiene como fin verificar la aplicación de la normatividad y el establecimiento de acciones modelo en el contexto productivo pero que impacten de manera positiva en la restauración y conservación de los suelos, esto con el fin de recuperar parte de las cuencas más altas en la región y con la visión de replicar este modelo productivo en diferentes zonas del estado, y es que, como se mencionó anteriormente, el café es el segundo cultivo de mayor importancia y extensión en el país; cabe mencionar que actualmente la SEMARNAT y la SAGARPA tienen un acuerdo de colaboración con el fin de eficientar y hacer sustentable la actividad agrícola, por lo que este modelo de producción ha sido incluido en la propuesta de trabajo para el Estado de Puebla y se espera concretar como piloto para la siguiente temporada de café en el Estado.

Si bien los lineamientos en materia de restauración de ecosistemas son altamente técnicos, el componente social es vital para la obtención de resultados positivos, por ello la institución se ha enfocado en el acompañamiento y capacitación en materia de organización, elementos de gestión, cumplimiento a la normatividad, capacidad de gestión, marco de atribuciones de los ayuntamientos y las instancias con las que la organización tiene contacto, responsabilidades de los productores según la legislación ambiental, y elaboración de propuestas para acceder a instrumentos de subsidio en diversas instituciones nacionales e internacionales.

La inversión de tiempo y cercanía con la organización para ganar confianza y credibilidad, ha sido total e intensa para lograr que los socios adopten medidas cada vez más rigurosas para el proceso de su producto, medidas enfocadas a la

sustentabilidad ambiental y social, este acompañamiento ha retribuido en crear conciencia con los integrantes de Ipantepeth, dejando un valioso elemento para la institución, aliados en la región que se convierten en portavoces ante sus similares que aún no se organizan, acerca de la importancia de los recursos naturales y su aprovechamiento inteligente, y en este caso particular, que los integrantes de Ipantepeth son referente en la región en materia de producción, organización, y equidad, logrando inferir también en la fijación del precio con productores que han ido copiando y adoptando actividades “amigables” desincentivando poco a poco la actividad del llamado “coyotaje” en esta región.

A continuación el grupo de imágenes número cuatro nos muestra diferentes momentos del acompañamiento y capacitación al interior de la organización en materia de normatividad, equidad de género, así como el intercambio de experiencias con productores de los municipios de Ahuacatlan y Huehuetla. La Cumbre, San Sebastián Tlacotepec, Puebla.

Imagen 4. Capacitación y participación comunitaria



Imagen 4. Fuente: Acervo fotográfico de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla.

El grupo de imágenes número cinco nos muestra acciones de supervisión y capacitación en campo, productores de Ojo de Agua, La Cumbre y Tepepa de Zaragoza. Coyomeapan y San Sebastián Tlacotepec, Puebla

Imagen 5. Supervisión y capacitación en campo



Imagen 5. Fuente: Acervo fotográfico de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Puebla.

Uno de los retos más complejos a lo que se enfrenta la parte institucional para llevar a cabo una labor congruente y que redunde en verdaderos destellos de desarrollo y transformación de las dinámicas, es ganar la confianza y la disposición real de la ciudadanía en general; el hecho de la bajísima credibilidad que tiene cualquier instancia de gobierno o autoridad debido a procesos añejos de corrupción, abuso, condicionamiento de recursos, sesgo político de los apoyos dirigidos a los sectores más vulnerables, etc. dificulta establecer condiciones de trabajo de corresponsabilidad y alto compromiso.

Por ejemplo, durante los años que se ha trabajado en la región, hemos conocido de casos de abuso donde las autoridades responsables de hacer entrega de los recursos, falsifican documentación de la ciudadanía, haciendo opaco y cuestionable el ejercicio de los programas, casos también, donde se le retiene parte de los montos de beneficio a las personas que no saben leer ni escribir, personas que únicamente colocan la huella digital en listados de pago sin saber cuánto les corresponde, y así varios casos de personas que en un solo terreno cuentan con dos o hasta tres inmuebles otorgados al amparo del visto bueno de las autoridades municipales, en fin, una serie de hechos que a pesar de los esquemas de supervisión y contraloría que las diversas reglas de operación marcan, se siguen dando, son prácticas vigentes, prácticas dañinas que poco a poco van dejando claro que las dependencias gubernamentales y las autoridades tenemos un largo trecho de transformación real que recorrer antes de establecer y asegurar que se está incidiendo en el combate a la pobreza y el desarrollo.

Por otro lado, no podemos dejar de ver el daño que más de cinco décadas de paternalismo ha dejado en el tejido social de por sí desestructurado, un tejido que ha ido mimetizando su identidad hasta perderla en algunos casos, un tejido al que le han robado la autoestima y el orgullo propio del ser; es un hecho que la dinámica de vida de la gente en estas regiones es sumamente difícil, y ¿por qué no decirlo? Hasta de supervivencia diaria, añadiendo los altos índices de alcoholismo, violencia intrafamiliar, desnutrición, analfabetismo, y marginación que se observan en muchas de las localidades más apartadas, dejando como resultado también ciudadanos de tercera y hasta cuarta clase, ciudadanos que están en espera de que mes con mes llegue un recurso contenedor de su problemática, personas que, en efecto, a cambio de un bien perecedero, comprometen su decisión política, su derecho a elegir, demostrando que en realidad han perdido este derecho.

La discusión acerca de la presencia de las instituciones en estas regiones es álgida y sin muchos argumentos a favor de las mismas, ya que todo este contexto está enmarcado en un problema estructural mayor, que se nutre de fenómenos

cambiantes y que se modifica según la presión y necesidad que los decisores políticos tengan sobre esta, la pobreza extrema, la contundente e indiscutible realidad del campo en nuestro país.

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusión.

Una vez expuestos varios puntos, conceptos, argumentos normativos, razones de ser del Estado, y una serie de elementos cualitativos y cuantitativos, podríamos determinar que el programa de empleo temporal, o cualquier otro que la política social en nuestro país contemple, no son más que parte del instrumental de contención de la pobreza, por si solos no han logrado más allá que incrementar los indicadores de inversión, y la rendición de cuentas en materia del ejercicio del presupuesto, podríamos incluso percibir esto como algo perverso, algo que en su generalidad no provee certeza ciudadana, no provee seguridad ni desarrollo.

El incremento en la inversión y la manera, ya en lo focal, de ejercerla, son factores que deberíamos aprovechar, es el deber ser de las instituciones, maximizar y garantizar, somos las instituciones el medio a través del cual se debería lograr la permanencia del Estado de Derecho; si bien lo comentamos, esta política social por si no rompe la estructura de la pobreza, también debemos reconocer que la política social es un nicho de oportunidad enorme para la correcta ejecución del servicio público, es decir, somos los servidores públicos, las personas que estamos dentro de este sistema burocrático, los que podemos darle forma, vida, los que podemos hacer que las acciones que se enmarcan en cualquier programa valgan la pena y cambien su contexto de aplicación; desgraciadamente existen dos factores que han fomentado un deficiente y falto de compromiso servicio público, la corrupción y la impunidad, ambos de la mano, el uno es con el otro y el primero ampara acciones nocivas, muchas veces también provocadas por la ineficiencia del Estado en proveer lo necesario en aras de una sociedad más justa, equitativa y que cuente con lo necesario para desarrollarse en los distintos ámbitos que el ser humano requiere.

Definitivamente los elementos del acompañamiento y la organización comunitaria son la columna vertebral que podría sostener en un momento determinado un proceso mucho mayor de desarrollo en el país, en este caso, con Ipantepeth, está comprobado que sí es posible tener destellos de desarrollo y elevación en la calidad de vida, podemos observar que se puede plantear una estrategia de vida para las localidades de mayor marginación, donde la migración local disminuya y se logre la permanencia de, en su mayoría, hombres que salen en busca de recursos, y esto es bien importante ya que el tener núcleos familiares más unidos y con los satisfactores básicos cubiertos, sería la base para ir recuperando poco a poco al tejido social.

La forma del acompañamiento técnico e institucional, pueden ser la diferencia y marcar hitos de desarrollo en conjunto con organizaciones comunitarias o localidades que hayan tenido, o estén atravesando por procesos de fortalecimiento de su tejido social, de su identidad, en definitiva la base de cualquier proceso que busque frenar la pobreza, incrementar el índice de desarrollo humano o mejorar las condiciones de vida de cualquier sociedad, será siempre ciudadanía consciente y con capacidad de comprensión de sus derechos y obligaciones.

El concepto morfológico de desarrollo está vinculado a crecimiento, progreso, evolución, mejora, por lo que aplicado a la sociedad, a la economía, o a las comunidades, debería reflejar más oportunidades, mayor acceso a servicios y bienes, pero sobre todo, estrategias de vida sostenidas y sustentables; los escandalosos presupuestos gubernamentales sufren cada día mayores recortes y retenciones ante la constante inflación y niveles de endeudamiento, por lo que no podemos dejar de ver que la tendencia en el corto y mediano plazo vislumbra dejar de atender sectores de la población más vulnerable, recortar el acceso y alcance a servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, etc. esta tendencia es real, nos alcanzó, solo por mencionar un ejemplo en materia de medio ambiente, en el ejercicio fiscal 2016 se contó con un monto de 55,770,254,828.00 teniendo una disminución del 35% para el 2017 donde el monto autorizado fue de 36,058,607,085.00, resaltando que en el mes de abril de 2017 se redujeron 400 Mdp

más al presupuesto, y así en cada sector del ejecutivo, y la tendencia continua, tan solo el 31 de marzo de 2017 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anuncio un recorte presupuestal para el PEF 2018 equivalente al .02% del PIB en comparación al 2017 por la cantidad de 43,800 Mdp. Lo que deja en evidencia que por sobre las expectativas y declaraciones mediáticas, los niveles de deuda están impactando directamente en el gasto público, traduciéndose en recorte a los programas, recorte de plazas del servicio profesional de carrera, disminución de inversión social, etc.

Lo anterior es un panorama que llama a realmente eficientar el ejercicio de recursos públicos, máxime los que están destinados a combatir las carencias básicas, por ello en este contexto se hace hincapié en la imperante necesidad de cambiar la estrategia de ejercicio y acompañamiento institucional, se requieren mayor claridad en procesos de desarrollo y una mucho mayor voluntad política para lograr desacelerar la curva de marginalidad en el país.

Concluimos pues, que un programa de subsidio, que es ubicado en el contexto de una población medianamente organizada, con características de responsabilidad básicas, y a la que se le suma el acompañamiento sensible, practico y técnico por parte de las instituciones, con el fin de fortalecer las capacidades de auto gestión y procesos productivos sustentables de las personas, incrementará exponencialmente las probabilidades de que el público meta logre superar la barrera de marginación y vulnerabilidad, diseñando y trabajando en una estrategia de vida proclive a ser autosustentable y que pueda en el corto plazo establecer pautas para crear pilotos reales, con poco recurso, mayor inversión de tiempo por parte de las instancias, constante capacitación y seguimiento puntual, que merecen y deben ser replicados en sitios que presentan condiciones similares, y por otro lado nos ayudan a identificar donde y en qué áreas deberá poner mayor énfasis el Estado para invertir recursos con el objeto de restaurar el tejido social y la identidad de este, incidiendo así en el viraje positivo en las dinámicas social y económica de la población más vulnerable y así aspirar de manera realista a un verdadero desarrollo social, incluyente, equitativo y ponderable al desarrollo humano.

5.2. Recomendaciones.

La política social en México ha atravesado por diversas etapas, si bien me parece que en efecto se erige como un elemento de contención, también ha dejado ver que su flexibilidad y cambios han sido a modo según lo dicte y necesite la administración en turno.

Por la experiencia generada durante catorce años en el manejo de programas, siete en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y siete en la SEMARNAT, podríamos enlistar algunas recomendaciones generales para el antes, el durante y el después de la aplicación de los recursos. A continuación se plantean.

5.2.1. Antes.

- El área directiva responsable de la ejecución del Programa, deberá fundamentar los lineamientos operativos en las necesidades y vocación natural de la zona o región donde se van a ejecutar, tomando en cuenta si es una zona con influencia marítima, terrestre, indígena, etc.
- Es importante conocer los alcances normativos de cada sector, es decir, qué le toca a cada parte del ejecutivo, y así evitar interferir o peor aún fomentar actividades contrarias como sucede actualmente, por lo que en este punto la voluntad política para establecer acuerdos intersecretariales es fundamental.
- Ya en las áreas ejecutoras, se deberá contar con un diagnóstico básico e integrado por información referente a la actividad preponderante del sector que se refiera, sea medio ambiente, social, salud, educación, etc. este diagnóstico deberá ser la línea base para detectar zonas y áreas potenciales para establecer proyectos piloto.
- Es necesario que las dependencias cuenten con un área o recursos que les permitan desarrollar actividades de exploración y evaluación al interior de las entidades federativas con el fin de identificar grupos, organizaciones, localidades o entes que cuenten con algún tipo de ejercicio previo de

planeación u organización. Todo esto deberá ser validado entre los tres órdenes de gobierno, nuevamente es necesaria la voluntad política.

- Cada sector debería realizar un ejercicio de focalización según sus necesidades y metas de trabajo.
- Los procesos de calificación de propuestas deberán realmente ser realizados por personal calificado en la materia que se refiera, y sin sesgo político.
- Sería ideal que cada dependencia alojara bajo este esquema por lo menos entre el 25% o 40 % de su presupuesto, ya que con una cantidad así, tendría elementos cuantitativos y cualitativos para hacer las comparaciones pertinentes entre la forma actual de ejecutar los recursos y la propuesta.
- Por ultimo sería ideal contar con los recursos en los tiempos establecidos para evitar recortes por parte de la SHCP, ya que actualmente el flujo de recursos se desfasa hasta sesenta días.

5.2.2. Durante.

- Conocer el deber ser de cada institución, apegarse a la normatividad que rige a las dependencias y al servicio público.
- Entender que el servidor público es eso, alguien que debe “servir” a los demás, no servirse de la posición que guarda, señalando rotundamente que cualquier servidor público de cualquier nivel es pagado por la sociedad para servicio de la misma, y que deberá rendir cuentas cuando le sea requerido.
- Disponer el recurso tiempo y empatía con los beneficiarios meta.
- Elaborar una estrategia de comunicación efectiva, en el contexto de las localidades y no en el contexto académico y normativo de los servidores públicos, es decir, bajar los tonos y el lenguaje técnico, normativo e institucional a un plano coloquial donde sea fácil su recepción y permita el intercambio de opiniones.
- Ser transparente en todo momento, mencionar quien es el superior del servidor público encargado, dar a conocer números de teléfono donde pueden denunciar cualquier acto de corrupción de manera anónima, responder en la

medida de lo posible todas las dudas que plantean las asambleas o en particular algún beneficiario.

- Los superiores deberán verificar el trabajo bajo algún esquema de supervisión y rendición de cuentas constante.
- La capacitación y planeación debe estar enfocada y alrededor de las localidades, los elementos técnicos y normativos deberán amoldarse responsablemente a los usos, costumbres e identidad de las localidades.
- La imposición no funciona, por lo que la negociación deberá estar presente de forma respetuosa y clara en todo momento, con el fin de establecer acuerdos, metas y abonar a los procesos de desarrollo social.
- Cada visita de supervisión deberá ser lo más extensa posible, con el mayor número de testigos, esto genera confianza y compromiso por parte de los beneficiarios, si llegamos a encontrar algún detalle, siempre buscaremos solucionarlo en el momento.
- La dependencia no es árbitro de los conflictos internos, somos mejores como facilitadores de opciones para la resolución de sus problemas.
- Es importante en todo momento mostrar respeto por el estilo de vida y en la medida de lo posible interesarse en ello.
- Verificar presencialmente las asambleas donde se realizan los pagos, entrega de recursos, validando esto con la toma de imágenes y listas de asistencia.
- Por ningún motivo solicitar cualquier tipo de “apoyo” o “bien” a los beneficiarios, ante esto, seguramente ellos lo harían, pero incurrimos en la práctica que queremos desarraigar, corrupción.
- Por último, no es posible ser un servidor público, sin ser humano, la empatía, la tolerancia, la paciencia, son elementos vitales en la construcción de procesos valiosos y perdurables.

5.2.3. Después.

- Las dependencias están facultadas para revisar trabajos realizados con antelación, por ello es muy importante visitar todas y cada una de las

locaciones donde se ejecutó algún recurso, esto fortalece la imagen de la institución.

- Dar seguimiento por algún medio al desarrollo del proyecto apoyado, sabemos que un recurso no es el alma de un proceso, pero si puede ser determinante al cuidar la etapa donde se ejecutó.
- Ante buenos resultados y procesos claros, analizar la viabilidad de reinversión.
- Rendición de cuentas y auditorías internas, en el caso del PET de la SEMARNAT en Puebla, año con año se solicita la revisión de proyectos y se han solicitado también auditorías al Órgano Interno de Control, lo que nos ha permitido mejorar nuestros procesos de ejecución, supervisión y contraloría social.
- Por último, el más importante de todos, seguir trabajando.

Como servidor público de carrera desde el año 2006, cuento con dos certificaciones y evaluaciones anuales con puntaje “excelente” superior a 97 puntos, además, constantemente busco aprender nuevas técnicas, metodologías, formas de planear, software, etc. sin embargo antes de todo esto, soy ciudadano, y creo que cualquier propuesta, cualquier idea, cualquier lucha, siempre enfrenta un difícil y complejo cuello de botella, las decisiones políticas; esto es algo que las instancias enfrentan día con día, algo que en vez de ser un campo facilitador y fértil, es un campo condicionante y tendencioso, por ello, estoy seguro de que en tanto en nuestro sistema de gobierno no haya un verdadero sentido de compromiso y rendición de cuentas por parte de los decisores políticos, difícilmente tendremos herramientas eficientes para enfrentar la desigualdad y la marginación que prevalecen en México.

5.3. Comentario final

Para finalizar esta investigación, quisiera compartir el génesis de mi sentir, lo que me mueve día a día cuando trabajo, lo que resuena en mi mente y corazón cuando tengo la oportunidad de ir y servir a la gente a la que me debo como servidor público y ahora también como ciudadano.

Fue en mayo del año 2011, veníamos en la carretera que atraviesa la sierra negra desde Veracruz hasta Coxcatlan en Puebla, estuvimos visitando durante tres días a los potenciales proyectos que se establecerían en la región, tenía solo un mes a cargo del área; ya eran más de las nueve de la noche y decidí detenerme para despejar un poco el sueño y el cansancio...el ingeniero Silvestre Castro, con quien inicié la aventura, oriundo de la localidad de Tepequexpa en Ajalpan, y técnico promotor de los cafecultores se me acercó, y un tanto apenado, como intentando descifrar que podría contestarle después de haber convivido durante tres días y dos noches seguidas, hablando de las malas y buenas experiencias que han tenido en la región, me pregunto ¿Licenciado, con usted también tenemos que persignarnos, y más o menos que tanto de los proyectos?. Su pregunta aplastó por completo el momento, fue vergonzoso, triste, confrontante, hiriente ante el contexto donde estábamos, lastimoso, fue duro escucharlo, y en ese instante, recordé lo siguiente.

Fue en 1990, hace veintisiete años, mi padre trabajaba en la jefatura de bienes comunales de la hoy extinta Secretaría de la Reforma Agraria, era verano y decidió llevarme con él, tenía apenas once años, fuimos a San Miguel Eloxochitlan, él tenía que hacer deslindes y entregar la Carpeta Básica de Tierras al Presidente municipal y los ejidatarios, viajamos durante siete horas por la carretera que va de Puebla a Orizaba y llega a Tezonapa en Veracruz, dormimos en el poblado del Tepeyac, en el municipio de San Sebastián Tlacotepec, no había autos, ni electricidad, el olor a leña estaba por todos lados, no hablábamos el mismo idioma, todo eso fue un mundo nuevo para mí, al siguiente día en la madrugada, nos ensillaron las mulas para subir por una brecha de barro y donde el cuerpo de las

bestias, como les llaman allá, se hundía hasta el cuello a cada paso, mis pies se llenaban de barro, pero mis manos casi podían tocar las nubes, y así por más de diez horas, el paisaje era alucinante, el río Tonto era estremecedor, ensordecedor y lleno de vida, los helechos eran más grandes que una casa, todo era tan verde y la vegetación tan espesa que había sitios donde apenas pasaba la luz del sol, a lo lejos se veía todo negro, profundamente negro, por eso la llaman la Sierra Negra; mi padre hablaba con todos, sonreía, y compartía con la gente, se veían tan iguales, fue una de las experiencias más inolvidables de mi vida, me marcó hasta hoy, ver lo que jamás había visto, y escuchar lo que jamás había escuchado, y cuando pasaron esos cuatro días, mi papá le dijo a su acompañante, el pichón lo llamaba, “ya estuvo, valió la pena la friega para eso estamos, la gente va a estar mejor”. Mi padre siempre me dijo que todos somos iguales, que la gente en el campo es buena y que habría tanto que aprender de ellos, no se equivocó, gracias por esas palabras, te lo agradezco tanto.

Al ingeniero le respondí, no sé qué paso antes, pero conmigo no es necesario, ni yo ni los que vienen conmigo tenemos derecho a pedirles siquiera un vaso con agua, por favor, dile a la gente que con nosotros no es así, que estamos aquí para servirles; me miro incrédulo, incluso su mirada fue sarcástica, burlona tal vez, y solo esbozo, está bien.

Hoy después de siete años por la región, tengo algo que me ha dado la gente, algo que no vale dinero o estatus, se llama amistad y confianza, he compartido el alimento en su casa, me han permitido cargar a sus hijos y jugar con ellos, los he visto reír, llorar, pelear cuando no se llega a un acuerdo, me han aconsejado y los he escuchado; siempre le digo a mi esposa y colegas, que cuando yo no esté más en este empleo, sé que tengo amigos que siempre me ofrecerán desde su corazón, un sitio en su mesa o en sus hogares; para mí esto es el servicio público.

Bibliografía

(s.f.).

Barba, S. C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. México: United Nations Publications.

Boltvinik, J. (2012). *Pobreza, desarrollo política social en México*. Malaga, España: eumed.net. Universidad de Malaga.

Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal. (2013). *Reglas de Operación*. México: Diario Oficial de la Federación.

Duhau, E. (1997). *Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social*. México: Colegio de México.

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. (1999). *Evaluación de Programas Sociales*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. (2000). *Evaluación de Programas Sociales*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. (2006). *Evaluación de Programas Públicos*. México: SEDESOL.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2013). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. México: Gobierno de la República .

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2005). *Evaluación Externa del Programa de Empleo Temporal*. México: SEMARNAT.

SEMARNAT. (2012). *Documento Normativo del Programa de Empleo Temporal*. México: DGPAIRS.

SEMARNAT. (2013). *Lineamientos Operativos del PET*. México: DGPAIRS.

Unión, C. d. (2004). *Ley General de Desarrollo Social, texto vigente*. México: Secretaría de Servicio Parlamentarios.