



COLEGIO DE POSTGRADUADOS
INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS PUEBLA

POSTGRADO EN ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

**ANÁLISIS TEÓRICO DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE
JORNALEROS AGRÍCOLAS EN LA SIERRA NEGRA DE PUEBLA**

HUMBERTO PIÑÓN VARGAS

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN CIENCIAS

PUEBLA, PUEBLA

2016



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

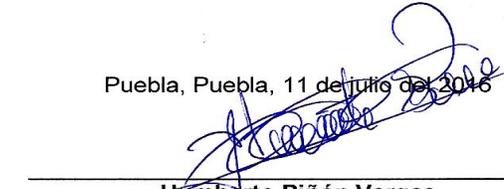
CAMPUS PUEBLA

POSTGRADO EN ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

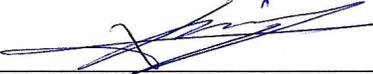
CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe Humberto Piñón Vargas, alumno de esta institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realice en esta Institución, bajo la dirección del Profesor Dr. Miguel Sánchez Hernández, por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis “**Análisis teórico de la experiencia del Programa de Jornaleros Agrícolas en la Sierra Negra de Puebla**” y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre las Instituciones, el Consejero Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Puebla, 11 de julio del 2016



Humberto Piñón Vargas
Nombre completo y Firma



Dr. Miguel Sánchez Hernández
Vo. Bo. Profesor Consejero o Director de Tesis
Nombre completo y Firma

La presente tesis intitulada: **Análisis teórico de la experiencia del Programa de Jornaleros Agrícolas en la Sierra Negra de Puebla**; realizada por el alumno: **Humberto Piñón Vargas**; bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

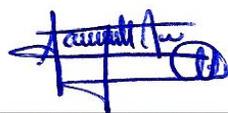
DOCTOR EN CIENCIAS
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL
CONSEJO PARTICULAR

COSEJERO:



DR. MIGUEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

ASESOR:



DR. JOSÉ LUIS JARAMILLO VILLANUEVA

ASESOR:



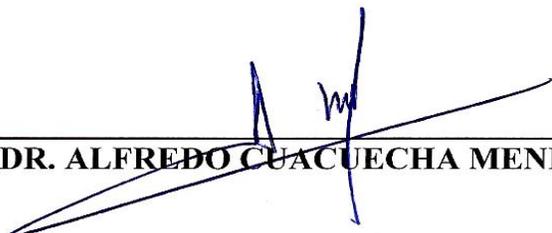
DR. JOSÉ ARTURO MÉNDEZ ESPINOZA

ASESOR:



DR. MARIO VALDEZ RAMÍREZ

ASESOR EXTERNO:



DR. ALFREDO CUACUECHA MENDOZA

Puebla, Puebla, México, 28 de Julio de 2016

ANÁLISIS TEÓRICO DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE JORNALEROS AGRÍCOLAS EN LA SIERRA NEGRA DE PUEBLA

Humberto Piñón Vargas, Dr.

Colegio de Postgraduados, 2016

El presente trabajo tuvo como objetivo central, analizar el fenómeno ocurrido entre la Secretaría de Desarrollo Social a través de su Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas y la población migrante campo-campo de la Sierra Negra de Puebla, a la luz de las teorías de desarrollo local y comunitario.

El estudio se realizó en setenta y cinco localidades de seis de los nueve municipios que conforman la región mencionada; a partir de la metodología de teoría fundamentada que contrastó elementos nodales de cada teoría de trabajo como lo es la definición, los supuestos y la estrategia, para lo cual se recolectó tanto información de fuentes indirectas de documentos oficiales y no oficiales disponibles, como información directa a partir de encuestas y entrevistas a profundidad.

Los resultados encontrados señalan que los marcos teóricos de desarrollo local y comunitario son insuficientes de manera independiente para explicar lo acontecido entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas de la Sierra Negra de Puebla.

Palabras clave: Desarrollo Comunitario, Desarrollo Endógeno. Desarrollo Local, Jornaleros Agrícolas, Políticas Públicas.

**THEORETICAL ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE AGRICULTURAL
WORKERS PROGRAM IN SIERRA NEGRA OF PUEBLA**

Humberto Piñón Vargas, PhD

Colegio de Postgraduados, 2015

The main objective of this research was to analyze the phenomenon occurred between the Ministry of Social Development through its Agricultural Worker Program and migrant field to field population of Sierra Negra in Puebla, through of the local development theory and community development theory.

The study was conducted in seventy five communities in six of the nine municipalities of the region mentioned, from the grounded theory methodology that contrasted nodal elements of each working theory as its the definition, assumptions and strategy, for which both indirect sources of information official and unofficial documents available were collected as a direct information from surveys and depth interviews.

The founds results indicate that the theoretical frameworks of local and community development are not enough to explain what happened between public policy and farmworker communities of the Sierra Negra in Puebla.

Key words: Agricultural Workers, Community Development, Local Development and Public Policy.

**“...vou fazer da minha vida um circo:
vender pipoca ao público, alem algodón de açuca e pirulito,
anima a platéia, balançar no trapézio e apresentar os atos
pra fugir do tédio; dançar na corda bamba, alegrar crianças;
ser malabarista, mambembe, saltimbanco; o mágico francês
que não se rende e some de verdade, para reinventar em
cada nova cidade, onde amarrará a lonae o espetáculo há
de durar o dia inteiro;quando em meio ao picadeiro abrirei
os braços; enquanto me deito em cama de faquir; e antes que
me alcance o cansaço, hei de me montar o mais perfeito palhaço ,
só para ver você sorrir...”
Blue C.F.**

DEDICATORIAS

A ti Mamá, porque con tu ejemplo de amor inmenso, trabajo arduo y sacrificio me has enseñado las cosas más importantes de la vida. Todo esto valió la pena solo para verte sonreír.

A ti Papá, porque fuiste mi primer héroe en la vida, y hasta el último momento supiste ser un hombre virtuoso, padre ejemplar y un bastión inconmensurable de amor.

A ti Monona, gracias por estar cerca siempre. No hay palabras que pueda elegir o pronunciar para describir el cariño y amor que recibí de ti.

A Ustedes hermanos, porque yo se que siempre puedo contar con ustedes, no una ni dos ni hasta diez veces, sino simplemente contar con ustedes.

A Ustedes, Don Lorenzo y Doña Carmelita, Carmelita, Gelacio, Lupita, Marina, Tito, Toño, porque los vínculos de una familia auténtica no son de sangre, sino de respeto y cariño.

A Ustedes, sobrinos porque con alegría y ocurrencias hacen mejor la vida.

A todos mis tíos(as) y primos(as), por su cariño siempre cálido.

A ti Bonjo, por entregarme todo tu amor sin palabras. Tu compañía inseparable inunda de luz un día cualquiera.

A Ustedes Compañeros(as) y amigos(as) del Postgrado en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por haber financiados con los impuestos de todos los mexicanos, los estudios de doctorado en el Colegio de Postgraduados-Puebla por medio de la Beca.

Al Colegio de Postgraduados y al Programa en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional (EDAR) del Campus Puebla.

Al Dr. Esteban Martínez Dajui (✝), por su orientación incondicional y consejos recibidos hasta el momento de su partida. Hasta siempre amigo. Q.E.P.D.

Al Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social, por la información y tiempo proporcionado para esta investigación.

A la familia Cavazzotto (Antonio, Lourdes, Alencar, Fabiana, Carilene y Leandro) por su cariñosa acogida y amistad sincera durante mi estancia en Porto Alegre, Brasil.

Al Dr. Sergio Schneider, por su generosa orientación y conducción para la consecución de los objetivos de estancia académica en la PGDR-UFRGS, Brasil.

Al Dr. Ivaldo Gehlen, por su amistad y confianza durante la estancia académica en PGDR-UFRGS, Brasil.

A Jorge Moraes, Rodrigo Daniel Feix, Antonio Paulo Cargnin, Marcelo Antonio Conterato y Carlos Douglas por el apoyo e información compartida durante la estancia en PGDR-UFRGS. Brasil.

A mis amigos(as) Lauro Almeida, Viviane Camejo, Juan Carlos Hernández, y Raúl Soto, por su amistad siempre sincera.

CONTENIDO

	Página
Índice de cuadros.....	xii
Índice de figuras.....	xiii
Índice de siglas.....	xiv
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES.....	3
1.1 La región de la Sierra Negra.....	3
1.2 Aspectos socio-políticos de la Sierra Negra.....	5
1.3 Aspectos económicos de la Sierra Negra.....	9
CAPÍTULO 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	12
2.1 Problematización.....	12
2.1.1 Condiciones de vida de la población objeto de estudio.....	12
2.1.2 Políticas públicas y desequilibrios de desarrollo.....	13
2.1.3 El objeto de estudio y abordaje teórico.....	18
2.1.3.1 El concepto de teoría.....	20
2.1.3.2 Componentes de una teoría.....	22
2.1.3.3 Niveles de teoría.....	22
2.2 Justificación.....	23
2.3 Preguntas de investigación.....	25
2.4 Objetivos.....	26
2.5 Hipótesis.....	26
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO.....	28
3.1 La teoría de desarrollo local.....	28
3.1.1 Acepciones del desarrollo local.....	29
3.1.2 Supuestos del desarrollo local.....	34
3.1.3 Estrategia del desarrollo local.....	35
3.2 La teoría del desarrollo comunitario.....	36
3.2.1 Supuesto del desarrollo comunitario.....	38
3.2.2 Estrategia del desarrollo comunitario.....	39
3.2.3 Niveles y formas de participar.....	40
3.3 Políticas públicas de desarrollo social.....	43
3.3.1 Políticas sociales.....	43
3.3.2 Las políticas sociales y el desarrollo.....	45
3.4 Teorías migratorias.....	46
3.4.1 El enfoque neoclásico.....	46
3.4.2 El enfoque histórico-estructural.....	47
3.4.3 El enfoque de la nueva economía de las migraciones laborales.....	48
3.4.4 Redes sociales y capital social.....	49

CAPÍTULO 4. MARCO CONTEXTUAL.....	52
4.1 La experiencia en la atención de población jornalera agrícola a nivel internacional.....	52
4.2 El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en México.....	53
4.2.1 Políticas.....	53
4.2.2 Estrategias.....	55
4.2.3 Líneas de acción.....	56
4.2.4 Instrumentos estratégicos.....	59
4.2.5 Método de trabajo.....	62
4.2.6 Las redes de promoción social.....	64
4.2.7 Las reglas de operación.....	66
4.3 Los jornaleros agrícolas.....	69
4.3.1 Los jornaleros agrícolas a nivel internacional.....	69
4.3.2 Los jornaleros agrícolas en México.....	70
4.3.3 Los jornaleros agrícolas en Puebla.....	73
CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA.....	75
5.1 Metodología de la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA en relación a indicadores de gestión en las comunidades de Sierra Negra.....	75
5.2 Metodología de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio: Los casos de la agroindustria azucarera y cafetalera.....	79
5.3 Metodología de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.....	82
5.4 Metodología de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.....	82
5.5 Metodología del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.....	83
5.6 Metodología de los marco teóricos versus la política pública en la Sierra Negra.....	85
CAPÍTULO 6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	87
6.1 Resultados de la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA en relación a sus indicadores de gestión en las comunidades de Sierra Negra.....	87
6.2 Resultados de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio.....	91
6.2.1 Zonas de expulsión y atracción jornalera en Puebla.....	91
6.2.2 Los jornaleros y sus familias en la agroindustria azucarera.....	92
6.2.3 Los jornaleros y sus familias en el cultivo de la caña.....	96
6.2.4 Redes y capital social de la migración cañera.....	98
6.2.5 El caso de la producción cafetalera.....	99
6.2.6 Los jornaleros y sus familias en la cosecha del café.....	101
6.2.7 Redes y capital social de la migración cafetalera.....	105
6.3 Resultados de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.....	106

6.4 Resultados de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.....	110
6.4.1 Proyectos estrartégicos del PAJA-Puebla.....	121
6.4.2 Memoria de gestión de vivienda y saneamiento ambiental.....	123
6.4.3 Memoria de gestión de alimentación y abasto.....	126
6.4.4 Memoria de gestión de salud y seguridad social.....	130
6.4.5 Memoria de gestión de educación, cultura y recreación.....	132
6.4.6 Memoria de gestión de capacitación, productividad y empleo....	136
6.4.7 Memoria de gestión de procuración de justicia.....	143
6.5 Resultado del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.....	144
6.5.1 La estructura de la teoría de desarrollo local.....	145
6.5.2 La estructura de la teoría de desarrollo comunitario.....	147
6.6 Resultados de los marcos teóricos versus la política pública en Sierra Negra.....	149
6.6.1 La memoria de gestión versus la teoría de desarrollo local.....	149
6.6.2 La memoria de gestión versus la teoría de desarrollo comunitario.....	158
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	163
7.1 Conclusiones de la evidencia empírica documental de la SEDESOL-PAJA en relación a sus indicadores de gestión en las comunidades de Sierra Negra	164
7.2 Conclusiones de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio.....	166
7.3 Conclusiones de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.....	166
7.4 Conclusiones de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.....	167
7.5 Conclusiones del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.....	168
7.6 Conclusiones de los marcos teóricos versus la política pública en Sierra Negra.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	174
ANEXOS.....	192
Anexo 1. Municipios, unidades de trabajo y proyectos con perspectiva de desarrollo local de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra de Puebla.....	192
APENDICES.....	194
Apéndice 1. Encuesta para jornaleros agrícolas en frentes de corte.....	194
Apéndice 2. Guión de entrevista a profundidad para jornaleros agrícolas en migración.....	195
Apéndice 3. Guión de entrevista a profundidad para informantes clave en la región de estudio.....	198
Apéndice 4. Guión de entrevista para actores clave en la operación de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra de Puebla.....	204

ÍNDICE DE CUADROS

		Página
Cuadro 1.	Población en condiciones de pobreza rural y urbana en México.....	14
Cuadro 2.	Municipios por grados de marginación a nivel nacional y en el estado de Puebla.....	15
Cuadro 3.	Participación en inversión de la SEDESOL-PAJA en localidades de Sierra Negra (agregada por municipio 1996-2010).....	18
Cuadro 4.	Variables de medición de potencialidades de desarrollo local de la CEPAL.....	31
Cuadro 5.	Escala de la participación ciudadana de Arnstein.....	41
Cuadro 6.	Espectro de participación pública de la IAPP.....	42
Cuadro 7.	Participación comunitaria y toma de decisiones en los programas sociales.....	42
Cuadro 8.	Dimensiones del capital social a nivel comunitario.....	50
Cuadro 9.	Análisis de la evolución de las reglas de operación de la SEDESOL-PAJA.....	68
Cuadro 10.	Variables e indicadores de gestión de la SEDESOL-PAJA.....	77
Cuadro 11.	Regiones y municipios con presencia jornalera en México.....	80
Cuadro 12.	Criterio para determinación de zonas de expulsión, atracción u local de mano de obra jornalera agrícola.....	81
Cuadro 13.	Matriz para el análisis de la estructura de las teorías de desarrollo local, comunitario y endógeno.....	85
Cuadro 14.	Sistematización del análisis de las teorías de trabajo versus el fenómeno de estudio.....	86
Cuadro 15.	Resultados del SIP-VTA.....	88
Cuadro 16.	Resultados del SIP-VTD.....	89
Cuadro 17.	Prueba de hipótesis t-Student para la injerencia en la calidad de vida de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra de Puebla.....	90
Cuadro 18.	Características del desarrollo local y el desarrollo comunitario.....	109
Cuadro 19.	Períodos de trabajo de módulos operativos y tipos de migración.....	111
Cuadro 20.	Proyecto estratégico por módulo operativo.....	122
Cuadro 21.	Consolidado de proyectos por línea de acción.....	156
Cuadro 22.	Resumen de resultados de la estructura de las teorías de desarrollo local y comunitario.....	168
Cuadro 23.	Resumen del análisis de las teorías de trabajo vs. el fenómeno de estudio.....	172

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1. Municipios que conforman la Sierra Negra.....	4
Figura 2. Población indígena de la Sierra Negra.....	6
Figura 3. Cocina típica de casa jornalera de la Sierra Negra.....	8
Figura 4. Exterior de vivienda jornalera típica de la Sierra Negra.....	9
Figura 5. Barbecho en laderas de la Sierra Negra.....	10
Figura 6. Logotipo de la SEDESOL.....	53
Figura 7. Logotipo del PAJA.....	53
Figura 8. Proyecto con tejedoras de lana de la Sierra Negra.....	58
Figura 9. Realización de diagnósticos situacionales en la Sierra Negra.....	64
Figura 10. Indumentaria jornalera típica en San Quintín, Baja California.....	72
Figura 11. Principales rutas migratorias de jornaleros agrícolas en México.....	73
Figura 12. Cañaverales del ingenio de Atencingo, Puebla.....	93
Figura 13. Cortador de caña.....	95
Figura 14. Corte y acomodo de la vara dulce en cañaveral.....	95
Figura 15. Cortador de café en finca de la Sierra Norte de Puebla.....	102

ÍNDICE DE SIGLAS

ONG	Organización No Gubernamental
AGROASEMEX	Agro Aseguradora Mexicana
AyA	Alimentación y abasto
BM	Banco Mundial
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CAEI	Centros de Atención y Educación Infantil
CBTA	Colegio de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTI	Colegio de Bachillerato Tecnológico Industrial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CILCA	International Liaison Committee for Food Crop Projects
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONEVAL	CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DEL	Desarrollo Económico Local
DEPAC	Caja Depac Poblana S.C. de A.P. de R.L. de C.V.
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo S.A. de C.V.
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECyP	Empleo, Capacitación y Productividad
ECyR	Educación, Cultura y Recreación
FOMEIM	Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitación Popular
HA	Hectárea
IBEROAMERICANA	Universidad Iberoamericana
IAPP	International Association for Public Participation
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEDEP	Instituto Estatal del Deporte
IEVPUE	Instituto Estatal de Vivienda Puebla
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
IPCV	Índice ponderado de calidad de vida
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado
KCAL	Kilocalorías
KG	Kilogramos

KM ²	Kilómetros cuadrados
LB	Línea base
LC	Línea de comparación
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V.
M	Metro
M.S.N.M	Metros sobre el nivel del mar
MM	Milímetro
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
PACMYC	Programa de Apoyo a Culturas Municipales y Comunitarias
PAN	Partido Acción Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PJ	Procuración de Justicia
PKS	Prueba Kolmogorov-Smirnov
PMGT	Plan de Mejoramiento de Ganado de Traspatio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
POA	Programa Operativo Anual
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RPS	Red de Promoción Social
SAEMLI	Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDESOL-PAJA	Secretaría de Desarrollo Social–Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación aborda el tema de la estrategia de trabajo desarrollada en comunidades con migración campo-campo en la Sierra Negra de Puebla, instrumentada por la Secretaría de Desarrollo Social a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (SEDESOL-PAJA), mismo que a partir del uso de diversos instrumentos tales como la promoción social y herramientas participativas, ensayó distintos procesos con la población objetivo, para repercutir de manera favorable en sus condiciones de vida.

En ese contexto, el problema de investigación se deriva del supuesto de que existe un déficit de marcos teóricos interpretativos que expliquen lo acontecido a lo largo del trabajo de la política pública en cuestión y los jornaleros agrícolas en la región de estudio; lo anterior, a la sazón de lo afirmado por Feyerabend (1974:18-30) en relación con la inexistencia de una única teoría que dé cuenta de todos los fenómenos que prestan su atención, ya que todas las teorías son inconsistentes al menos, con una parte de los fenómenos que estudian.

Para lo anterior, se seleccionaron dos teorías importantes: la de desarrollo local, que es mencionada como referente en los documentos manejados a nivel discursivo por la SEDESOL-PAJA y contiene elementos sustanciales para poder interpretar el fenómeno de estudio, y la de desarrollo comunitario, que se considera tiene las bases teóricas más influyentes en el diseño de la política pública.

En ese tenor y teniendo como objetivo principal analizar a la luz de las dos teorías mencionadas los fenómenos sociales desarrollados en Sierra Negra, se llevó a cabo en primera instancia una investigación empírica para construir la memoria de gestión del Programa en la región, que en otras palabras corresponde a lo ocurrido entre Programa y población atendida.

Adicionalmente, se consideró de relevancia llevar a cabo trabajos complementarios para ahondar en el fenómeno de estudio en Sierra Negra, de tal forma que se recopiló, organizó y analizó la evidencia documental existente, particularmente algunos indicadores de gestión, de la SEDESOL-PAJA; se puso en relieve la dinámica de actividades y formas de vida de los jornaleros en el estado de Puebla, principalmente durante su ciclo migratorio; y se analizó la información documental disponible de la política pública para establecer que bases teóricas orientaron el diseño del conjunto de sus acciones desarrolladas.

Establecido lo anterior, el documento se encuentra organizado en nueve apartados, a saber: la presente introducción; el de antecedentes donde se regionaliza y describe la Sierra Negra Poblana; el problema de investigación, donde se establecen los elementos que dan forma al objeto de estudio como la problematización, justificación, objetivos, preguntas e hipótesis; el marco teórico, integrado básicamente por los elementos de las dos teorías en comento, en donde también se incluye un subapartado relativo a las teorías migratorias, mismo que permitió dar marco interpretativo a los resultados derivados del trabajo enfocado en dar relieve a la dinámica de actividades y formas de vida de los jornaleros durante su ciclo migratorio; el marco contextual, que refiere experiencias internacionales en la atención de trabajadores del campo, los elementos que dan columna vertebral a la operación de la SEDESOL-PAJA, y particularidades de los jornaleros agrícolas en el contexto internacional, nacional y estatal; la metodología, la cual tiene seis subapartados que corresponden a las pesquisas realizadas de manera complementaria; los resultados y discusión, que al igual que el apartado anterior se conforma por seis secciones que dan cuenta de los hallazgos de cada investigación; las conclusiones y recomendaciones, que siguen la misma lógica procesual de los capítulos anteriores; y finalmente la bibliografía.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES.

La región de la Sierra Negra Poblana posee características específicas, que la pueden catalogar como una de las de mayor marginalidad por las difíciles condiciones de vida de sus habitantes, en ese sentido a continuación se refieren los principales aspectos que permiten definir y dar forma a un diagnóstico de la misma.

1.1 La región de la Sierra Negra.

La Sierra Negra se localiza al sureste del estado de Puebla (Figura 1), se extiende hasta el extremo norte del estado de Oaxaca, corriendo de nor-noroeste hacia el sur-sureste, siendo delimitado de manera respectiva por las sierras Mazateca y Zongolica en Oaxaca y Veracruz de manera respectiva (PRONJAG, 1998:21).

Dicha región comprende nueve municipios, a saber: Coyomeapan, Tlacotepec de Porfirio Díaz, Eloxochitlán, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, San Antonio Cañada, Zoquitlán y las partes altas de Coxcatlán y Ajalpan. (PRONJAG-Puebla, 1997:85)

La Sierra Negra es de relieve montañoso con alturas entre los 2,000 y 2,600 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m), y presenta dos zonas claramente diferenciadas: la oriental, conformada por los municipios de Eloxochitlán y Tlacotepec; y la occidental, integrada por el resto de los municipios. La primera de ellas, abierta a los vientos con elevada humedad provenientes del Golfo de México que provocan importantes precipitaciones, presenta en su parte más alta una vegetación de bosques de pino-encino y a medida que desciende hacia el estado de Veracruz (región de Córdoba y Orizaba), se observa una agricultura de subsistencia y fruticultura caracterizada por el establecimiento de cafetales con tecnología básica. La segunda es menor que la primera, y su escenario orográfico presenta elevados niveles de erosión, impidiendo la actividad agropecuaria como estrategia de subsistencia (INEGI, 1996).

El clima dominante en la zona es el templado subhúmedo con lluvias en verano, la temperatura media anual varía entre 12 y 17 °C y la precipitación total anual es aproximadamente 800 a 1,300 mm, aunque existen lugares en los que es mayor. Se presenta un período de lluvias de seis meses, distribuyéndose de mayo a octubre (COTECOCA, 1978:137-158).

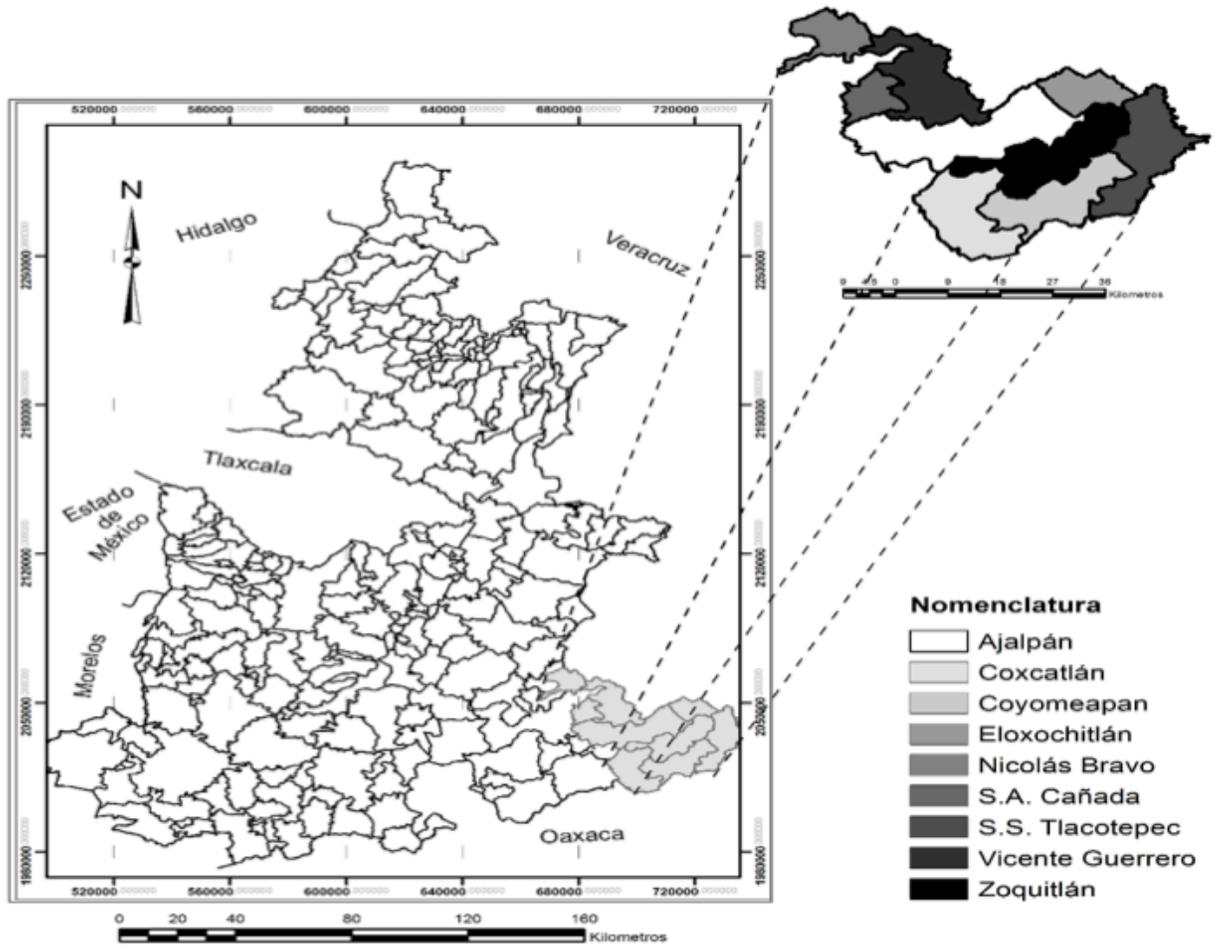


Figura 1. Municipios que conforman la Sierra Negra de Puebla.

La topografía es de cerriles y laderas cuya pendiente varía de 25 a 60%, siendo abundantes las áreas escarpadas e inaccesibles. En los suelos de la sierra, predominan las profundidades medias de 0.25 a 0.50 m, aunque se presentan muchas partes con suelos someros (0 a 0.25 m) y en muy pocos casos es profundo (mayor a 0.50 m.); son principalmente de color pardo, oscuro y rojizo con una textura arcillosa. La vegetación la conforman especies de pinos, encinos, rosáceas, capulines, entre otros. El estrato inferior está poblado por especies de gramíneas amacolladas, algunas herbáceas y arbustos (Ídem, 1978:137-58).

Por otra parte, la producción forrajera promedio calculada para esta región en buenas condiciones es de 368 kg/ha (kilogramos/hectárea) de materia seca utilizable, existiendo un coeficiente de agostadero de entre 11.27 a 21.35 unidades animales por hectárea (Ibídem, 1978).

Asimismo, de las 185.7 millones de hectáreas de superficie en la Sierra Negra el 65.11% es de pastizal, 31.97% terrenos de labor, 2.75% bosque, y el 0.16% no tiene vegetación (INEGI, 2010).

1.2 Aspectos socio-políticos de la Sierra Negra.

La población de los municipios que conforman la Sierra Negra era en 2010 de 186,022 personas, que representaba el 3.21% de la población total del estado de Puebla, que para entonces, ascendía a 5.7 millones aproximadamente. Dicha población se concentra principalmente en los municipios de Ajalpan, Vicente Guerrero y Coxcatlán con el 32.58%, 13.01% y 10.55%, respectivamente (INEGI, 2015).

En ese sentido, la Sierra Negra concentra el 17.4% de los municipios en extrema pobreza en Puebla, y más del 50% de la población tiene ingresos que lo ubican por abajo de línea de pobreza alimentaria (CONAPO, 2000).

Para el año 2002 la etnia indígena de origen nahua predominaba en la región (Figura 2). El 69.8% de los pobladores mayores de cinco años hablaban lengua indígena; no obstante, existían grandes diferencias en la composición étnica de cada municipio: en Nicolás Bravo, la población hablante de alguna lengua indígena prácticamente no existía (2.38%), mientras que porcentajes elevados de los habitantes de Coyomeapan (96.6%), Eloxochitlán (98.4%), San Sebastián Tlacotepec (98%) y Zoquitlán (96.9%) hablaban lengua indígena (INI-CONAPO, 2002).

En relación a la cantidad de población que gobiernan los partidos políticos, se tiene que de los 147.5 mil empadronados en la región, el 33.9% eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 45.64% eran gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN), y el restante 20.46% eran regidos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En una geografía política de género se tiene que el 34.3% de las mujeres se encontraban en municipios priistas, el 45.6% en municipios panistas, y el restante 20.1% eran representadas por ayuntamientos perredistas (IEE, 2008).

Respecto a índices de analfabetismo, el promedio reportado para los municipios que conforman esta sierra son de 79.9%, los cuales eran mayor en 66.9% puntos porcentuales en relación al promedio del estado de Puebla. En perspectiva de género, el promedio del estado y el de la región tiene una diferencia a favor para la primera en apenas 0.81 puntos porcentuales; sin

embargo, en la comparación directa de hombres y mujeres, el saldo a favor era de los hombres con una diferencia de 21.3 puntos porcentuales (INEGI, 2006).



Figura 2. Población indígena de la Sierra Negra.

Debe añadirse al diagnóstico en este punto, los índices frecuentes de ausentismo escolar estimulados por precaria situación económica en que viven las familias serranas, que obliga a las personas desde corta edad a trabajar y emigrar, imposibilitando de esa manera su asistencia regular a la escuela; lo anterior, provoca constantemente un fenómeno de deserción definitiva, en tanto que no es posible para el infante la combinación del trabajo y la escuela, debido a los sistemas y programas rígidos de educación formales oficiales (SEDESOL-PAJA, 1995:54-58).

Otros aspectos, que influyen en los bajos niveles educacionales es el ausentismo magisterial (justificado en la mayoría de las ocasiones por cuestiones de accesibilidad complicada a la zona), y la insuficiente infraestructura escolar (existe suficiencia relativa a nivel primaria, pero con déficit del 60% en los niveles de preescolar y secundaria), lo que provoca una desvinculación de la enseñanza respecto a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes (Ídem, 2006).

En cuanto a las condiciones de salud, las enfermedades causantes de mayor incidencia de muertes a nivel general entre la población indígena eran: a) en adultos, enfermedades hepáticas generadas por alcoholismo, afecciones perinatales, tumores malignos, diabetes y enfermedades

del corazón; y b) en infantes, afecciones perinatales, influenza, neumonía, infecciones intestinales, infecciones respiratorias y malformaciones congénitas (SSA, 2008).

Resalta que la principal causa de muerte entre adultos es el alcoholismo, el cual representa una tasa de mortalidad de 79.7 defunciones por cada un mil habitantes (Ídem, 2008).

En ese contexto, las enfermedades causantes de la mayor incidencia de morbilidad general e infantil, son: a) en adultos, infecciones respiratorias, infecciones intestinales, amibiasis, angina *estreptococcica*, las que generaron 4.9 muertes por cada mil habitantes; y b) en infantes, las infecciones respiratorias, infecciones intestinales, neumonías y bronconeumonías, angina *estreptococcica* (Ibídem, 2008).

Con referencia a la atención del sector salud, existía aproximadamente un déficit del 50% en la atención del primer nivel o consulta externa, no obstante el mayor problema se registraba en la atención de salud para el segundo nivel o de hospitalización, que alcanzaba alrededor del 80% de déficit (SSA, 2008).

En lo que respecta a la nutrición, de acuerdo al diagnóstico nutricional desarrollado en el período 1997-1998 por la SEDESOL-PAJA y el Departamento de Antropología de la Universidad de las Américas-Puebla (UDLA-P), en cerca de quinientos infantes jornaleros de entre 6 y 12 años de edad (53.9% mujeres y 46.1% hombres), se determinó que: a) el consumo de kilocalorías por niño al día (Kcal/niño/día) fue de 836.59 que es 35% menos de lo recomendado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (ONU-FAO) cifrado en 2,347.07 Kcal/niño/día; b) el consumo de Kcal/niña/día fue de 769.99 que es 36.5% menos de lo recomendado por la ONU-FAO establecido en 2,113.1 Kcal/niña/día; c) el 50% de los niños presentaron talla baja y 25% peso bajo que los ubicó entre primer y segundo grado de desnutrición; d) el 80% de las niñas presentaron peso bajo y el 75% un crecimiento menor a la edad, por lo que más del 50% de las niñas evaluadas se ubicaron entre el segundo y tercer grado de desnutrición (Barrientos y Pastor, 1998).

Este mismo trabajo, reveló que la desnutrición se expresa claramente para las niñas y niños evaluados, cuya altura y peso se encuentran por debajo de la media nacional en 0.20 metros y 9 kg respectivamente. La población presenta ciertas características indicativas de ello, tales como el cabello hirsuto, manchas en la piel, infecciones cutáneas, uñas y dientes débiles que corresponden a desnutriciones de segundo y tercer grado por ausencia no sólo de proteínas, sino de vitaminas A, C, D y E; asimismo, se pudo inferir que el envejecimiento prematuro visible en

los adultos obedece a una deficiente alimentación aunada a una extenuante carga de trabajo físico (Figura 3).

La Sierra Negra en comparación con otras regiones con importante incidencia de pobreza en la entidad poblana, tiene mayor porcentaje de desnutrición (4.1%), que es por ejemplo 0.6 y 3.1 puntos porcentuales mayor que la región de la Sierra Norte y Mixteca respectivamente (Hernández y Thacker, 1992:36).



Figura 3. Cocina típica de casa jornalera de la Sierra Negra.

En relación a la calidad de los servicios, el 49% de la población carecía de agua potable; el 63% no contaba con sistema de drenaje, existiendo éste únicamente en poblaciones muy localizadas y generalmente en las cabeceras; y por último, el 56% de los habitantes carecía de energía eléctrica (PRONJAG-Puebla, 1997:54-58)

En referencia a la vivienda (Figura 4), el 76% de la población ocupaba casas con piso de tierra. Estas suelen ser en las partes bajas de la sierra, de paredes de adobe, mientras que en las partes altas, de madera en malas condiciones (refiriéndose esto a su seguridad y resguardo); es común que los techos sean de lámina de cartón o tejamanil¹ y que algunos tengan refuerzos de vigas de

¹ Término dado en la región para referirse a techos hechos con pencas de maguey y tablas.

madera en el techo, igualmente las pencas de maguey son empleadas en la construcción de viviendas (Ídem, 1997:54-58).



Figura 4. Exterior de vivienda jornalera típica de la Sierra Negra.

1.3 Aspectos económicos de la Sierra Negra.

La región registra la mayor parte de su actividad productiva en el sector primario. El sistema económico agrícola preponderante es el campesino, identificándose éste de manera general como de fruticultura con cultivos de subsistencia (FIDA, 1992).

La fruticultura es con predominio de manzana, ciruela, durazno, membrillo y pera. Si bien esta región tiene antecedentes frutícolas desde el siglo XVI, la difusión de estos cultivos se realizó durante la década de los 50's del siglo próximo pasado. Las condiciones ecológicas favorables a estos frutales, que les permiten acumular alrededor de mil horas frío y por ende, aceptables rendimientos y contenidos de fructuosa, posibilita obtener cosechas promedio de 30 toneladas por hectárea (ton/ha) en condiciones adecuadas de cultivo. Sin embargo, los pequeños productores que carecen de posibilidades económicas y de asesoramiento técnico que les permita aplicar adecuadas prácticas agrícolas, obtienen rendimientos inferiores a la mitad de éstos (Ídem, 1998).

Por otra parte, la agricultura es de temporal donde el maíz, frijol, calabaza, haba y chícharo se producen para el consumo doméstico. Como dato importante, se tiene que la producción de maíz, intercalados en las plantaciones de frutales, pueden alcanzar rendimientos de 0.8 ton/ha y la de frijol de entre 0.35 a 0.40 ton/ha. La siembra en el caso de la gramínea es en abril y se cosecha en la última semana del mes de octubre y primera de noviembre (PRONJAG-Puebla, 1997:54-58).

El sistema de producción típico refiriéndonos a la unidad de superficie de producción familiar (Figura 5), comprende 1 hectárea de frutales, de los cuales el 50% es manzana, 45% ciruela y 5% de otros frutales, complementado con 1.5 hectáreas de maíz y 0.5 ha de frijol y calabaza. Solamente en las regiones más altas, se lleva a cabo una incipiente explotación ovina principalmente para el autoconsumo (Ídem, 1997).



Figura 5. Barbecho en laderas de la Sierra Negra.

La tenencia de la tierra en la Sierra Negra es ejidal y privada, concentrándose el primer tipo en los municipios de Vicente Guerrero, Coxcatlán y Ajalpan, mientras que en el municipio de Zoquitlán un 90% de la propiedad es privada. En cuanto a la superficie laborable sólo el 32% se ocupa para milpas y el 0.01% para otros cultivos, dentro de los cuales se ubican los huertos de frutales (Ibídem, 1997).

La Sierra Negra posee 1.2 mil unidades de producción rural (UPR), que representan el 20% del total de las UPR en riego, de la región socioeconómica de Tehuacán, y sólo el 4.44% del total de los UPR del estado (INEGI, 2001).

En referencia a cultivos con posibilidades comerciales, el café es uno de los principales, localizándose la producción más fuerte (con el 81%) en los municipios de Tlacotepec y Eloxochitlán. La propagación del cultivo del aromático en la región se efectuó en la década de los 70's, aun cuando anteriormente ya existía una importante producción, como una opción de reemplazo para el cultivo de caña de azúcar que se destinaba a la producción de panela y aguardiente, que había perdido posibilidades de colocación en el mercado (PRONJAG-Puebla, 1997:54-58).

Por último, otro recurso con posibilidades de comercialización lo constituye la madera, que se ha explotado fuertemente desde principios del siglo pasado, a partir de la instalación del ingenio de Calipam en 1921, generando a la fecha altos niveles de deforestación de los suelos con preeminencia forestal evaluados hasta en un 70% de su superficie. Lo anterior ha ocasionado la pérdida de suelos fértiles de manera gradual que ha repercutido en el empobrecimiento de las familias serranas; a pesar de esto, la actividad silvícola sigue constituyendo una fuente de ingresos y ahorro para situaciones críticas de la familia campesina, como por ejemplo enfermedades, muerte e incluso eventos sociales o festividades (PRONJAG-Puebla, 1997:54-58; INEGI, 2006).

CAPÍTULO 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

En el presente apartado, se exponen los elementos que definen y dan estructura al objeto de estudio de este trabajo de investigación, estos son: la problematización, la justificación, los objetivos, las preguntas de investigación, los objetivos e hipótesis (Hernández, *et al.*, 2010:36-41).

2.1 Problematización.

De acuerdo con Marx (1968:89), la investigación “debe apropiarse de manera pormenorizada de su objeto, analizar las distintas partes que lo conforman y rastrear sus nexos internos. Sólo después de esta labor es posible exponer el movimiento real. Si esto es consumado y se logra reflejar idealmente la vida de ese objeto, es posible que el observador le parezca estar ante una construcción apriorística”.

Conforme a lo anterior, a continuación se expone en la problematización del presente trabajo organizada en tres grandes subapartados: el primero dando cuenta de los principales factores que inciden en las condiciones de vida de la población objeto de estudio; el segundo, es vinculado a la desigualdad y las políticas pública; y el último, es inherente al objeto de estudio y propio abordaje teórico del investigador en función de la tesis de la falta de marcos interpretativos² que expliquen los procesos desarrollados por la política pública en cuestión, para atender a poblaciones con estas características.

2.1.1 Condiciones de vida de la población objeto de estudio.

Los migrantes campo-campo o jornaleros agrícolas en México, constituyen uno de los grupos sociales rurales con mayor grado de pobreza; al respecto, se tiene que de los 4.2 millones de trabajadores rurales en el país en 2010, el 4.61% se ubicaba en la entidad poblana (INEGI, 2011; INEGI-ENOE, 2010)

Los municipios donde se encuentra una importante concentración de jornaleros en Puebla, coincide tanto con los de mayores índices de marginación en el estado, como con los de

² Feyerabend (1974:18-30) en su “tratado contra el método” sostiene la inexistencia de una única teoría que dé cuenta de todos los fenómenos que prestan su atención, ya que todas las teorías son inconsistentes al menos con una parte de los fenómenos que estudia.

presencia de grupos indígenas: las Sierras Norte y Negra, son las dos regiones donde los flujos migratorios campo-campo son más evidente tanto por la cantidad de personas que se incorporan como por las rutas migratorias que describen hacia los frentes de corte cañeros y cafetaleros (INI-CONAPO, 2002:77; Piñón, 2009:50-53; PRONJAG-Puebla, 1997: 85-86)

En términos generales, esta población se caracteriza por ser campesinos empobrecidos o en proceso de pauperización, que practican en sus lugares de origen la agricultura de subsistencia, por la poca superficie de cultivo de sus parcelas, con tenencia de tierra tipo ejidal o comunal principalmente, bajos rendimientos agrícolas por superficie, mala calidad de sus productos, poco o nulo acceso al crédito agrícola, organización formal inexistente o casi inexistente, y describir procesos migratorios de distintas magnitudes, entre otros; lo anterior, genera que escasamente sea suficiente para la reproducción biológica y social de este tipo de familias (García, 2006:17).

Esta situación precaria y nada halagüeña descrita, es potenciada con la falta de fuentes de empleo *in situ*, mismas que obligan a desarrollar a buena parte de los moradores de esta región diferentes estrategias de subsistencia, dentro de las que destaca la migración campo-campo para trabajar como jornalero agrícola principalmente en fincas cafetaleras e ingenios cañeros en la entidad y en estados aledaños. Algunos datos que confirman las condiciones de empleo descritas son los siguientes: el porcentaje promedio de población con trabajo permanente o eventual es no significativo (con menos del 0.1%); los trabajadores registrados en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado (ISSSTE) constituyen tan solo el 0.9% del total del estado de Puebla que registra 75,241 trabajadores; y a su vez, las unidades económicas de manufactura significan el 4.1% de la entidad, que ascienden a 365,26 (INEGIa, 2010).

2.1.2 Políticas públicas y desequilibrios de desarrollo.

La problematización en este subapartado, parte en primera instancia de la apreciación del investigador durante la operación del programa en cuestión, donde percibió un importante desaprovechamiento de los recursos públicos, y en un segundo momento, del hecho de que a partir del año 1996 que inicia operaciones en la región a la fecha, se invirtieron importantes cantidades de recursos federales (217 millones de pesos)³ para impulsar 458 proyectos de corte productivo en 75 localidades (6.1 proyectos en promedio/comunidad y 473 mil pesos/proyecto en promedio). Al respecto, la evidencia empírica señala que alrededor del 21% de los proyectos

³ A precios constantes con base en 1994 conforme al IPC.

implementados que representan el 20.9% de la inversión histórica del programa tienen continuidad y siguen siendo trabajados por las comunidades, lo cual representa una dilapidación considerable de esfuerzos y recursos.

En otro orden de ideas, es necesario señalar en primera instancia que una política pública puede ser definida como el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos como de la obtención de niveles de bienestar social, que pueden ser el resultado del proceso de participación entre el gobierno y sociedad civil, en donde son establecidos medios, agentes y fines de las acciones a seguir para lograr los objetivos establecidos (González, 2005: 110-111).

Uno de estos problemas públicos, lo constituyen los desequilibrios de desarrollo, que incide tanto en la organización social, como en el crecimiento y el desarrollo económico del país. En México las discrepancias se dan en todos los ámbitos (regiones, ciudades, localidades y personas), lo que nos ha colocado entre las doce primeras sociedades más desiguales del mundo (P.R., 2007:18-222).

Para ejemplificar lo anterior, se puede mencionar que es evidente los desequilibrios tanto al interior de las grandes ciudades como entre las zonas urbanas y rurales, ya que mientras que en la zona metropolitana de la ciudad de México conformada por 60 municipios, habitan más de 20 millones de personas, existen una cantidad importante de pequeñas localidades rurales de menos de 2,500 individuos, que representan el 77.8% del total de las 192,245 localidades en el país, a las que es difícil dotar de infraestructura y servicios adecuados (INEGI, 2010).

En el Cuadro 1, se expone las personas en condición de pobreza en el ámbito rural y urbano en México, en el que la proporción de pobreza por cada estrato es del 86.71% y 43.26%, respectivamente.

Cuadro 1. Población en condiciones de pobreza rural y urbana en México.

Parámetro	Contexto Rural	Contexto Urbano	Total
Número de habitantes	24,276,536	78,986,852	103,263,388
Número de localidades	184,748	3,190	187,938
Número de personas en condición de pobreza	21,052,264	23,625,620	44,677,884

Fuente: Elaboración propia con base a INEGI (2005) y CONEVAL (2007).

Asimismo, el desequilibrio se puede observar con otras variables como la población en situación de pobreza: para el año 2010, mientras que los estados de Chiapas y Guerrero ocuparon el último y penúltimo lugar a nivel nacional con el 32.8% y 28.8% respectivamente, de población en esta condición, para el mismo período Nuevo León y Colima ocuparon el primero y segundo lugar con el 1.9% y 2.1% respectivamente. Es importante acotar que en Puebla, la pobreza extrema se encuentra en el 14.9% de sus habitantes ocupando el quinto lugar a nivel nacional por entidades (CONEVAL, 2012).

En ese mismo tenor, los desequilibrios regionales también se hacen presentes al analizar una variable más, como son los índices de marginación (Figura 2), donde resalta por ejemplo para el año 2010 que de los 112.3 millones de habitantes en el país, el 10.2% habitaba en municipios de alta y muy alta marginación, y del total de municipios existentes (2,456) poco más de un tercio (34.56%) se encontraban en estas categorías. De la misma manera en el estado de Puebla no es menos contrastante la situación, ya que para el mismo año referido, de los 5.7 millones de habitantes aproximados en la entidad, el 20.3% se encontraba en niveles de marginalidad alta y muy alta, y el 46.08.1% del total de sus 217 municipios, se encontraba en esta misma condición. Para la Sierra Negra, la lectura intrarregional es similar, ya que de las 373 localidades distribuidas en los 9 municipios que la conforman, 361 son clasificadas como rurales y 12 como urbanas. La información sobre los niveles de marginalidad a nivel localidad señalan que 178 se encuentran en nivel de muy alto y 183 en nivel de alto, que corresponden a las comunidades catalogadas como rurales, y las 12 localidades urbanas restantes tienen niveles medios y bajos (CONAPO, 2010).

Cuadro 2. Municipios por grados de marginación a nivel nacional y en el estado de Puebla.

Grado de Marginación	Nivel Nacional		Estado de Puebla	
	Número de Municipios	% Población	Número de Municipios	% Población
Muy Alto	441	4.9	38	9.1
Alto	408	5.3	62	11.2
Medio	944	18.9	102	33
Bajo	401	14.6	12	18.5
Muy Bajo	262	56.3	3	28.2
Total	2,456	100	217	100

Fuente: Elaboración propia con base a CONAPO (2010).

En esta coyuntura, un reto que se plantea a diferentes niveles es alcanzar un desarrollo que reduzca estos desequilibrios, para lo cual es importante evocar constructos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tales como el concepto de desarrollo humano que “consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso”. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades y el objetivo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de vidas largas, saludables y creativas (PNUD-México, 2013).

Los índices de desarrollo humano (IDH) en los municipios de Sierra Negra tienen en promedio 0.5943 que se encuentra alejado en 0.2326 puntos en comparación con el municipio de Puebla que ostenta el mejor nivel en el estado (con 0.8269), y a 0.1677 del municipio de Tehuacán (con 0.7622) que es la ciudad más importante en la región. Es pertinente señalar que cinco de los municipios que conforman la región de estudio se ubican dentro de los más atrasados en esta materia (ocupan los lugares 205, 207, 210, 215 y 217) dentro de los 217 municipios que conforman el estado de Puebla. (PNUD, 2013:16-19; PNUD, 2012: 15; y PNUD, 2004)

El complejo escenario descrito hasta este punto, se ve potenciado por la instrumentación de inadecuadas políticas públicas de Estado, que de manera compulsiva intentan subsanar los desequilibrios sociales, económicos y políticos, tanto local como regionalmente. En ese sentido, en nuestro país como en el contexto internacional el modelo económico predominante, lejos de promover un nivel de vida que permita la manifestación de los individuos en lo económico, social, cultural y político, en un ambiente de libertad, con pleno gozo de los derechos individuales y sociales, que cumplan con normas y obligaciones que garanticen la convivencia social, ha generado desigualdades importantes por la deficiente distribución de recursos y por ende, graves desequilibrios regionales (Villa Issa, 2008:15).

Ahondando en el punto, se tiene que la teoría neoclásica sobre el crecimiento económico regional postula un desarrollo equilibrado y convergente; sin embargo, el propio modelo de acumulación predominante en el mundo genera constante y paulatinamente, profundas desigualdades e inequidad social aunado a otras expresiones de un desarrollo desequilibrado, como la presencia de la alta concentración de la población en muy pocos y contados territorios

del país, acompañada del despoblamiento de otros. En consecuencia, se han establecido políticas públicas que favorecen el desarrollo de zonas urbanas con mayores densidades de población en donde se concentra la transformación y la riqueza; olvidándose de diseñar políticas orientadas al desarrollo de las regiones locales, de las regiones rurales o las regiones suburbanas en donde se encuentran importantes potencialidades naturales, humanas, culturales e incluso tecnológicas del país (García, 2012:1).

En ese mismo contexto, las políticas públicas a través de sus programas, tienen un diseño e impacto poco acertado; por ejemplo, de acuerdo a los hallazgos de la evaluación de programas federales del ejercicio 2012 por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se encontró que de 70 programas dirigidos a la población rural de instancias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Agro Aseguradora Mexicana (AGROASEMEX), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SRA) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el 50.57% de la población beneficiaria opinó que los programas eran regulares o malos. Datos que reafirman la ponderación inequitativa para regiones rurales, los encontramos en la misma Sierra Negra, que para el ejercicio 2010 registró una inversión pública en materia de vivienda, desarrollo económico y desarrollo social de 655.7 millones de pesos lo que significó tan solo el 3.6% del gasto aplicado en el estado en estos mismos rubros (CONEVAL, 2012; INEGI, 2010a)

Dentro de las principales dependencias gubernamentales con presencia de programas de desarrollo en comunidades de la Sierra Negra se encuentran tres: la SAGARPA, la CDI y la SEDESOL. Los programas de atención a la pobreza que impulsan estas dependencias, son en su mayoría descentralizados y la corresponsabilidad es nodal como mecanismo para emplear al máximo potencialidades endógenas, lo cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de estos programas para acceder a los recursos; sin embargo, dicho precepto de corresponsabilidad, se ha circunscrito a representar el papel de instrumento de vinculación entre las demandas más sentidas de la población y la oferta de las instituciones, a través de la conformación de organizaciones comunitarias que trasgreden y/o se ensamblan en las estructuras naturales locales de la población limitando en consecuencia, la construcción del proyecto propio de desarrollo (B.M.-BIRF, 2006:1-19; Casalet, 2000:11-22).

En cuanto a la participación en inversión de la SEDESOL-PAJA en los procesos de desarrollo a nivel comunitario para 1996 y 2010 son de 3.36% y 3.97% respectivamente; no obstante, que en el papel, aparece en una proporción relativamente reducida de participación en los procesos, el programa constituye una de las experiencias importantes y diferentes de atención a este tipo de poblaciones a nivel internacional (Cuadro 3 y Apéndice 1).

Cuadro 3. Participación en inversión de la SEDESOL-PAJA en localidades de la Sierra Negra (agregada por municipio 1996-2010).

Municipios	Inversiones Promedio/Localidad (Precios Constantes \$)		
	SEDESOL-PAJA	Otras Instancias	
		Desarrollo Social	Desarrollo Económico
Ajalpan	833,277.21	22,790,485.56	16,828,786.53
Coxcatlán	290,833.76	15,094,264.55	23,683,654.24
Coyomeapan	364,695.39	18,048,832.25	3,784,448.75
Eloxochitlán	360,694.68	15,431,254.05	34,389,210.24
Vicente Gro.	1,242,875.11	13,750,906.15	25,794,170.38
Zoquitlán	127,760.22	10,906,507.08	5,917,639.54

Fuente: Elaboración propia con base a cierres de ejercicio de SEDESOL-PAJA, informes anuales de gestión de presidencias municipales e información disponible en SINBAD-INEGI.

Lo anterior, es factible afirmar toda vez que de acuerdo al objetivo establecido para el Programa (contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola durante su ciclo migratorio, a partir de la identificación de sus necesidades locales y atendiendo sus diferencias en cuanto a condición étnica, género y edad) y su metodología de atención, que se sustenta en un modelo de promoción social, se contrasta con la mayoría de las experiencias de atención gubernamentales a nivel internacional que están encaminadas a proveerles de servicios de seguridad social básica más que de desarrollo local o comunitario; esto es, que las políticas públicas se orientan al acceso de servicios de salud, alimentación y educación, así como de condiciones dignas de trabajo en lugares de atracción.

2.1.3 El objeto de estudio y el abordaje teórico.

A lo largo del trabajo de investigación se entenderá como objeto de estudio a la estrategia de trabajo desarrollada en comunidades con migración campo-campo en la Sierra Negra de Puebla, instrumentada por la Secretaría de Desarrollo Social a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (SEDESOL-PAJA) en el período 1996-2010, mismo que a partir del uso de

distintos instrumentos tales como la promoción social, investigación operativa, coordinación interinstitucional, concertación social y el uso de herramientas participativas, llevó a cabo distintos procesos en forma conjunta con la población objetivo con miras a mejorar sus condiciones de vida y trabajo. Esta experiencia es expuesta a detalle en el capítulo de resultados con el nombre de “memoria de gestión” y la información es organizada por cada una de las seis líneas de acción que maneja la SEDESOL-PAJA.

La memoria de gestión es integrada teniendo como hilo conductor las seis línea de acción; esto es, que las acciones realizadas dentro de cada una de ellas son expuestas para el período referido tanto para la Sierra Negra como para el resto de los módulos operativos que conformaban el universo de atención del PAJA-Puebla, lo cual permite tener idea clara de las diferentes estrategias seguidas en cada uno.

Acotado lo anterior, y haciendo énfasis en el quehacer de la investigación, es importante recordar que investigar, implica agregar algo nuevo a los conocimientos, pero este proceso surge a partir de la conciencia del problema de investigación (Litton, 1971:16; Aristóteles cfr. Zorrilla, 2009:41).

En ese sentido, el problema de investigación de este trabajo, tiene como referencia obligada a la epistemología, que de acuerdo a algunos autores “es la teoría filosófica que trata de explicar la naturaleza, las variedades, los orígenes, los objetos y los límites del conocimiento científico” (Bynum, Browne y Porter, 1986:192; Lenk, 1988:11).

Al respecto Piaget (1969:38), considera que existen tres categorías de epistemología: a) la que parte de una reflexión sobre las ciencias y tiende a prolongarla en una teoría general del conocimiento; b) la que permanece en el interior de una reflexión sobre la ciencias; y c) la que apoyándose en una crítica de las ciencias, procura alcanzar un modo de conocimiento distinto al conocimiento científico, en oposición con éste, y no comulga con su prolongación.

Esta última categoría, conocida como paracientífica, no reflexiona sobre las condiciones del pensamiento para alcanzar una teoría más general del conocimiento, sino que critica, para fundamentar un conocimiento de distinta forma, a partir del análisis y sistematización de supuestos y resultados reales del conocimiento científico (Bunge, 1980:52; Piaget, 1969: 38).

En concordancia con esto último, el problema de investigación emerge directamente del análisis y discusión de algunas de las principales teorías de desarrollo regional de carácter interno, para lo cual se hace necesario en primera instancia establecer qué es una teoría (definición, atributos,

componentes y la clasificación de sus tipos) y posteriormente, en el capítulo que corresponde al marco teórico, abordar las teorías que forman parte de este trabajo.

Lo anterior encuentra justificación, toda vez que según Hilhorst (1970:41-54), las diferentes teorías del desarrollo regional pueden agruparse en dos grandes categorías. En la primera, están aquellas que consideran que los principales determinantes del desarrollo de una región son de naturaleza externa o exógena, que actúan o provienen desde afuera; y las segundas, son las que sostienen que estos factores son de carácter interno o endógeno.

Las primeras teorías estudian las determinantes y los mecanismos de la transmisión del desarrollo económico de una región a otros sistemas, y que el desarrollo de una región depende de aspectos o fuerzas que tienen su origen afuera de la región; mientras que las teorías correspondientes al segundo grupo enfatizan los factores económicos y sociales internos (favorables o desfavorables) de una región sin interdependencias externas significativas (Salguero, 2006:3).

Dentro de las teorías más importantes del segundo grupo, que comparten la misma lógica en el sentido del crecimiento económico de un territorio para mejorar la calidad de vida o bienestar de la población, se encuentran: a) la del desarrollo local, y b) la del desarrollo comunitario.

2.1.3.1 El concepto de teoría.

Es importante abordar este tema como parte de la problematización, toda vez que el análisis de lo ocurrido entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas, reclama tener claridad sobre la definición de una teoría, por formar parte importante del objeto de estudio.

De manera preliminar, en el proceso de revisión del concepto, es importante destacar que cuando se utiliza la palabra teoría encontramos como un primer problema, la falta de acuerdo en torno al mismo (Rodríguez, Gil y García, 1999:81).

Aclarado lo anterior, se tiene que por medio de la teoría se intenta satisfacer la necesidad humana de aportar explicaciones de nuestra existencia como individuos y como especie. En sentido amplio, una teoría sirve para vincular observaciones; es decir, es un sistema lógico-deductivo que supone una serie de postulados de los cuales es posible derivar hipótesis que deben someterse a prueba. (Rodríguez, Gil y García, 1999:81; Zorrilla, 2009:33)

Sin embargo Goode y Hatt (1972:8), le dan un sentido más pragmático al concepto ya que entienden a la teoría como un instrumento que permite definir los tipos de datos que deberá

sustraer; ofrece un esquema conceptual a través del cual los fenómenos relevantes son sistematizados, clasificados e interrelacionados; resume los hechos en generalizaciones empíricas y sistemas de generalizaciones, y señala las lagunas que existen en nuestro conocimiento.

En otro sentido, Tecla y Garza (1974:35), abordan el término teoría con un enfoque hacia la transformación revolucionaria de la sociedad surgida como generalización de la actividad cognitiva y de los resultados del hacer práctico; sin embargo, su conceptualización se considera más en términos del concepto de ciencia, particularmente del concepto de paradigma de Kuhn, que de teoría.

Una elaboración que se considera más completa es la de Yurén (1981:35-36), que establece que la teoría está estrechamente vinculada a la investigación, para lo cual acota lo siguiente: “...imaginemos la labor de un investigador que al principio se encuentra con datos aislados, y por ello formula hipótesis sin conexión entre sí. En ese momento las ideas no se enriquecen unas a otras ni están ordenadas; de tal manera que no sabemos cuáles controlan cuáles. Pero a medida que se desarrolla la investigación, se descubren relaciones entre las hipótesis antes aisladas; se comprueban para obtener leyes y se introducen leyes que contienen a las otras y que las fundamentan. Se va estableciendo una conexión entre las diversas leyes, ordenándolas coherentemente hasta formar una unidad. Esta cohesión o encadenamiento de leyes se llama sistema, y el conjunto que resulta de ese encadenamiento recibe el nombre de teoría...”

En este análisis es imposible dejar de lado los trabajos al respecto de dos importantes teóricos: Karl Popper e Imre Lakatos, el primero de ellos plantea que una teoría científica es un sistema de proposiciones de la cual se pueden derivar lógicamente proposiciones esenciales, y que al falsear cualquier derivación lógica de este sistema de proposiciones, es suficiente para falsear toda la teoría (González, 1988:79-93).

Posteriormente Lakatos (1989:65), con base a los trabajos de Popper, define que las teorías son programas de investigación científica y estos consisten en una sucesión de teorías relacionadas entre sí, generándose unas a partir de las otras. Las teorías particularmente, están al interior por un núcleo central, mismo que es protegido por un cinturón conformado por una serie de hipótesis complementarias, que pueden ser modificadas o reemplazadas en un momento dado para impedir que sea vulnerado el núcleo central; esto es, que a diferencia de Popper, acota que las teorías poseen una periferia o capa protectora relativamente insegura, que es hasta cierto punto remendable, por lo que el proceso de falsación, verificabilidad o criterio de contrastación de la

verdad, debe trabajar primero sobre este cuerpo, antes de vulnerar el núcleo central del sistema teórico (Lakatos, 1989:65).

Finalmente, a manera de resumen, se puede intentar establecer los principales elementos que componen e interaccionan en una teoría de la siguiente forma: las teorías son instrumentos que permiten observar y explicar distintos fenómenos, los cuales están constituidos por lentes que admiten lo anterior. Estos lentes se encuentran confeccionados a partir de un sistema lógico deductivo de postulados, normalmente con generalizaciones amplias, los cuales fueron derivados de un proceso de investigación empírica. Al momento de utilizar los lentes para observar un fenómeno, estos permitirán analizar de mejor o peor manera el objeto de estudio, conforme la graduación de cada uno de estos lentes.

2.1.3.2 Componentes de una teoría.

Los componentes esenciales de una teoría son la deducibilidad, la formalización, la demostrabilidad y verificabilidad (Zorrilla, 2009:37).

Con respecto a la deducibilidad, se tiene que gracias a que una teoría es un sistema relacional de leyes, se pueden deducir una serie de consecuencias; empero, ningún conjunto de conjeturas que no constituya un sistema hipotético-deductivo es considerado teoría científica ya que no es capaz de suministrar explicaciones y previsiones (Bunge, 1963:417; Zorrilla, 2009:37).

En lo inherente a la formalización, se sigue el subsecuente proceso para que una teoría obtenga este estatus: a) formulación explícita de los axiomas (principios establecidos hipotéticamente) y postulados (proposiciones admitidas sin demostración); b) simbolización de los axiomas, postulados y conceptos básico; c) establecimiento de reglas de deducción; y d) demostración de que toda proposición de la teoría es emanada de axiomas para derivar en teoremas (Yurén, 1981:40; Zorrilla, 2009:38).

Por último, en lo que refiere a la demostrabilidad y verificabilidad, se establece que el primer elemento es producto de la relación lógica entre los enunciados de la teoría; y el segundo, es consecuencia de determinar su verdad o falsedad de manera empírica (Zorrilla, 2009:38).

2.1.3.3 Niveles de teoría.

Goetz y Le Compte (1988:61), consideran que en el campo de las ciencias sociales es posible establecer tres niveles de teoría: la gran teoría y los modelos teóricos asociados; la teoría formal

y de alcance intermedio y la teoría sustantiva.

La gran teoría y los modelos teóricos asociados, son sistemas fuertemente interrelacionados de proposiciones y conceptos abstractos que describen, predicen o explican, de forma exhaustiva grandes categorías de fenómenos, tales como las presentadas por Newton o Einstein en el campo de la física. Asociados a las grandes teorías, se sitúan los modelos teóricos, entendidos como conjunto de supuestos, conceptos y proposiciones interrelacionados de forma laxa que configuran una visión del mundo (Ídem, 1988:61).

La teoría formal y de alcance intermedio, son conjuntos de proposiciones interrelacionadas cuyo objetivo es explicar una clase abstracta de comportamientos humanos, tales como: la movilidad social, el conflicto de roles, la socialización, la organización, entre otros (Ibídem, 1988:61).

Por último, las teorías sustantivas, son proposiciones o conceptos interrelacionados que se centran en determinados aspectos de poblaciones, escenarios o tiempos. Tópicos de este nivel teórico son: relaciones sociales, la socialización de los roles sexuales, la delincuencia juvenil; la sociedad campesina, las estructuras del parentesco, la sociedad urbana, las religiones populares, entre otros (Ibídem, 1988:61).

Como es posible observar a lo largo de este apartado, en el que se aborda el concepto de teoría, sus componentes y niveles, no existe un acuerdo unánime entre los diferentes autores en cuanto al significado de lo que es una teoría. Para el análisis de las teorías de este trabajo de investigación, se optará por acogerse a la elaboración propia que se hace del concepto, ya que se considera resume los principales elementos del mismo; los componentes que establece Zorrilla (2009:37) y la postura sobre los niveles teóricos que realiza Goetz y LeCompte (1988:61), ya que esto permitirá analizar las teorías de manera sistemática en el marco teórico y establecer una representación nítida y consistente de su cuerpo teórico.

2.2 Justificación.

La justificación de este trabajo es construida a partir de la exposición de los elementos de la importancia potencial de la investigación, conforme a los criterios establecidos por Ackoff, Miller y Salkind, (cfr. en Hernández, *et al.*, 2010:40), que son: conveniencia, relevancia social, valor teórico, y la utilidad metodológica.

Conforme al criterio de conveniencia, el proyecto de investigación analiza en primera instancia la evidencia documental existente, particularmente indicadores de gestión de la política pública,

que pueden coadyuvar a explicar lo acontecido en el fenómeno de estudio de referencia; posteriormente pone en relieve la dinámica y las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio; analiza la información documental disponible de la SEDESOL-PAJA, que permitan el establecimiento de qué bases teóricas orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la SEDESOL-PAJA como programa de estado; trabaja una memoria de gestión de la política pública en el marco de sus seis líneas de acción, que permita contrastar esta información con las teorías de trabajo: el desarrollo local y el comunitario; y finalmente analiza, a la luz de dos teorías de desarrollo distintas, lo ocurrido en la implementación de la estrategia de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra Poblana.

Acorde con el criterio de relevancia social, el trabajo tiene el potencial de influir en el desequilibrio de desarrollo en que se encuentran no solo las 75 localidades bajo estudio, sino extrapolar los resultados a los habitantes rurales de los 9 municipios de Sierra Negra donde existen 373 localidades con 176.1 mil personas de las cuales el 96.7% son consideradas rurales, y de éstas el 49.3% son de muy alto grado de marginación y el 50.7% restante de alto grado de marginación, al desnudar lo acontecido entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas en Sierra Negra (CONAPO, 2010).

Por otra parte, toda vez que se sostiene la tesis de que no existen marcos interpretativos suficientes para explicar lo que ocurre en campo con la política pública estudiada, la relevancia teórica de esta investigación, es respaldada en el marco de los estudios denominados de teoría fundamentada, donde el enfoque es analizar teorías, conceptos, hipótesis y preposiciones, partiendo de los datos y los supuestos de marcos teóricos existentes. La teoría fundamentada es una metodología general para desarrollar teoría que está basada en una recopilación y análisis sistemático de datos. La teoría se desarrolla durante la investigación y esto se realiza a través de una continua interpelación entre el análisis y la recogida de datos (Strauss y Corbin cfr. en Rodríguez, *et al.*, 1999:9)

Cabe mencionar que la utilización de las teorías de desarrollo local y comunitario no es un acto unilateral, sino que es producto del análisis de documentos oficiales de la política pública implicada en este trabajo, donde se ubicaron elementos tales como el “mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo” y “atención de las necesidades locales de los

jornaleros”, los cuales encuentran relación importante con la estructura de las teorías en mención y que se abordan en el marco teórico.

Asimismo, se puede acotar que los trabajos en materia de investigación relacionados particularmente con el desarrollo local, en su gran mayoría han estado orientados hacia zonas urbanas y periurbanas (Albuquerque cfr. en Aghon, 2001:18).

En ese tenor, los pocos trabajos realizados en la esfera rural, se adscriben al análisis tipo urbano industrial como eje analítico lo que propicia pérdida de riqueza y diversidad de información en este tipo de espacios rurales al tiempo que genera desconocimiento en materia de políticas públicas (Caravaca, González y Silva, 2005:9-24; Craviotti, 2008:187).

Por lo tanto, trabajos en la esfera de lo rural con ejes analíticos ajustados a la realidad del campo, pueden ayudar a entender y documentar de mejor maneja el comportamiento de la teoría de desarrollo local.

Con relación a la utilidad metodológica, el trabajo coadyuvará a conocer mejores maneras de estudiar poblaciones desde la perspectiva de teorías internas o desarrollo endógeno en regiones indígenas, marginales y con altos grados de migración jornalera, estableciéndose en el documento final una metodología para sistematizar estos resultados.

2.3 Preguntas de investigación.

Las preguntas de investigación que orientan el trabajo de investigación, se plantean a continuación siguiendo un orden que va de lo específico a lo general:

- ¿Cómo los indicadores de gestión establecidos y documentados por la propia política pública estudiada, coadyuvan a explicar lo ocurrido entre la misma y las comunidades de jornaleros agrícolas estudiada?
- ¿Cuál es la dinámica de formas de vida, capital y redes sociales de las principales corrientes migratorias de jornaleros agrícolas de la región bajo estudio con base a la cual se desarrolló la estrategia de trabajo de la política pública?
- ¿Qué rasgos teóricos de desarrollo local y/o comunitario, existen implícitos o explícitos en el diseño de la política pública parte del objeto de estudio?
- ¿Qué sucedió en términos de una memoria de gestión entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas en la región de estudio?
- ¿Qué categoría y estructura poseen las teorías de desarrollo local y comunitario para analizar

el fenómeno de estudio?

- ¿Qué establecen las teorías de desarrollo local y comunitario que debió ocurrir con el objeto de estudio, y conforme a lo que sucedió en los hechos, cómo puede ser explicado por las propias teorías?

2.4 Objetivos.

En congruencia con el problema de investigación en forma de preguntas, se plantean los siguientes objetivos:

- Recuperar, organizar y analizar los indicadores de gestión de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra en el período 1996-2010, que puedan coadyuvar a explicar lo ocurrido entre esta política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas.
- Poner en relieve la dinámica de actividades y formas de vida de los jornaleros agrícolas de Sierra Negra, a partir de las cuales se constituyó la estrategia de trabajo de la SEDESOL-PAJA en la región de estudio.
- Analizar la información documental disponible de la SEDESOL-PAJA, que permitan el establecimiento de las bases teóricas que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la SEDESOL-PAJA como programa de estado.
- Establecer una memoria de gestión de la política pública en el marco de sus seis líneas de acción, que permita contrastar esta información con las teorías de trabajo: el desarrollo local y el comunitario.
- Realizar un análisis de contrastación de la estructura de las teorías de desarrollo local y comunitario, que permita identificar qué tipo de teorías son las mismas y sus posibles inconsistencias para poder explicar el fenómeno de estudio.
- Analizar lo ocurrido entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas en Sierra Negra a partir de los rasgos teóricos que vertebran las teorías de desarrollo local y comunitario.

2.5 Hipótesis.

Las respuestas tentativas a las preguntas de investigación son las siguientes:

- **H₀:** Los indicadores de gestión establecidos y documentados por la política pública, no coadyuvan en forma alguna a explicar el fenómeno estudiado.

- **H₀:** Las formas de vida, capital y redes sociales de la corriente migratoria hacia el corte de café no es distinta de aquella que se dirige a la zafra cañera.
- **H₀:** Los rasgos teóricos del desarrollo comunitario, no fueron contemplados implícita o explícitamente para orientar las acciones de la política pública.
- **H₀:** La memoria de gestión construida no permite ser analizada por las estructuras que conforman las teorías de desarrollo local y comunitario.
- **H₀:** Las teorías de desarrollo local y comunitario poseen la misma categoría y estructura teórica para analizar el objeto estudiado
- **H₀:** Lo que no debió suceder es el cumplimiento parcial de los componentes que conforman las teorías (la definición, los supuestos y las estrategias), y no puede ser explicado de manera independiente por los propios componentes de las teorías.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO.

Como se estableció en el problema de investigación, este trabajo plantea que existe un déficit de marcos teóricos que ayuden a entender los fenómenos generados en la Sierra Negra, en este caso a partir de la intervención de la política pública en cuestión (SEDESOL-PAJA) y las poblaciones de jornaleros agrícolas migrantes atendidas.

Al respecto, de acuerdo con Hilhorst (1970), las teorías del desarrollo regional pueden agruparse en dos categorías. En la primera están aquellas que consideran que los principales determinantes del desarrollo de una región son de naturaleza externa o exógena, que actúan o provienen desde afuera, y las segundas, son las que sostienen que estos factores son de carácter interno.

Las primeras teorías estudian las determinantes y los mecanismos de la transmisión del desarrollo económico de una región a otros sistemas, y que el desarrollo de una región depende de aspectos o fuerzas que tienen su origen afuera de la región; las teorías correspondientes al segundo grupo dan importancia a los factores económicos y sociales internos de una región sin interdependencias externas significativas. (Salguero, 2006:3)

Dentro del segundo grupo, algunas teorías que comparten la lógica en el sentido del crecimiento económico de un territorio para mejorar la calidad de vida o bienestar de la población, son las del desarrollo local y comunitario. En ese sentido, a continuación se exponen y discuten cada una de ellas, juzgándose pertinente incluir dos numerales más: uno relativo a las políticas públicas de desarrollo social y otro, a la migración, mismos que dan marco interpretativo a la actuación de la política pública estudiada en esta tesis.

3.1 La teoría de desarrollo local.

La teoría de desarrollo local es considerada endeble como herramienta de trabajo en el campo de las ciencias sociales, por haberse desarrollado en un contexto especial en Europa, no tener suficientes elementos empíricos para acuerparla, y haberse extrapolado rápidamente de la academia hacia las políticas públicas. A continuación se trabaja ampliamente sobre ella. (Cuadrado, 1995:5-32; Tejera, 2006:1-9)

Histórica y espacialmente el desarrollo local tiene sus orígenes en el intento de extrapolar, principalmente a Estados Unidos, la experiencia de la “Tercera Italia”⁴ como ensayo de solución a los problemas que afectaban tanto a zonas industriales como rurales; sin embargo, en el sector primario tiene precursores distintos en la Unión Europea y en Latinoamérica (López, 2006:202). En el viejo continente se genera como producto de un planteamiento de modernización e intensificación de la agricultura, cuyo componente más significativo son el fomento de acciones innovadoras con productores. En Latinoamérica, surge esta nueva visión del desarrollo desde principios de los 70’s del siglo pasado, caracterizado por un estado menos protagonista que intenta diversas acciones para detonar proceso de acumulación de capital. (Klein, 2005:25-39; Manzanal, 2006:21-50; Tello, 2006:7)

En México a partir de la década de los 80’s se da un proceso de descentralización caracterizado por la redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno. Dicho proceso derivó en el diseño actual de programas públicos basados en la noción de corresponsabilidad para intentar establecer potencialidades para el desarrollo local. Cabe en este punto mencionar, que en el país es el gobierno federal, el que actualmente impone su perspectiva por encima de intereses estatales y municipales en materia de atención de regiones pobres. (Cabrero, 2004:834-838; B.M.-BIRF, 2006:1-19).

3.1.1 Acepciones del desarrollo local.

El concepto de desarrollo local, tiene diferentes connotaciones según el campo de estudios desde el cual se aborde (economía, sociología, administración pública y la geografía), y el nivel de aplicación desde el cual se instrumente (nacional, y regional-municipal-localidad).

Las principales elaboraciones de interés para este trabajo, provienen de los campos de estudios de la economía, y en el nivel subnacional (regional-municipal-localidad) de instrumentación. En ese sentido, a continuación se abordan las que se consideran de relevancia para esta pesquisa.

Desde la disciplina económica y en el nivel subnacional, encontramos definiciones provenientes de una de las instituciones más simbólicas de desarrollo a nivel internacional como lo es el Banco Mundial (BM), que menciona que desarrollo económico local (DEL) es “fortalecer la

⁴ En sentido estricto la teoría de desarrollo local surge en Italia de la mano de los trabajos de Bagnasco (1977), Becattini (1979), Paci (1978) y Brusco (1982), sobre el tópico de la flexibilidad de los mercados que permitía trabajar a tiempo parcial en la agricultura y la industria, y facilitaba la movilidad de la mano de obra entre pequeñas empresas (Cuadrado, 1995: 5-32).

capacidad económica de un área local para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos. Es un proceso mediante el cual los sectores público, privado y no gubernamental trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y para la generación de empleo” (Swinburn, Goga y Murphy, 2006:1).

En la interpretación de González y López (2004:1), el BM hace referencia a “un fenómeno relacionado con personas trabajando juntas para alcanzar un crecimiento económico sustentable que traiga beneficios económicos y mejoras en calidad de vida para todas en la comunidad”.

En el mismo concepto de BM y en la glosa que hacen González y López (2004:1) del mismo, llaman la atención tres elementos: a) la imprecisión que representa el término “área local” ya que no se especifican los estudios de caso o condiciones generales que dieron origen a la conceptualización; b) la idea subyacente de participación comunitaria, concepto que se asocia comúnmente al involucramiento de las personas en el desarrollo de sus comunidades (Sanoff, 2000:10), y c) también la idea subyacente de comunidad, que es un concepto que denota una unidad socio espacial de menor nivel de agregación en la manera en que algunos autores la precisan y que enfrenta frecuentemente entre lectores norteamericanos; la asocian con la imagen de aldea o pueblo pequeño y rural (Daly y Cobb 1993:159; Midgley, 1986:24)

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establece que el objetivo del desarrollo local es “construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio definido, con frecuencia una región o municipalidad, para mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes”(Clark, Huxley y Mountford, 2012:11).

González y López (2004:2), interpretan que el desarrollo local para la OCDE es un proceso en el que un cierto número de instituciones y/o personas se organizan en una localidad determinada con el fin de crear, reforzar y estabilizar actividades, manejando de la mejor manera posible los recursos del territorio.

Llama la atención de la elaboración de la OCDE, la separación casuística de la línea de lo regional y municipal. Al respecto, se tiene que el concepto de región ha sido una categoría socio territorial resultante de profundos procesos socioeconómicos. En opinión de Boisier (2001:7), la región “es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala”, lo que relativiza por completo la magnitud de lo que se considere como región.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el desarrollo local es para la institución uno con activos de ciudadanía, el cual “promueve la generación de capacidades de los sujetos (ciudadanas y ciudadanos) para lograr su acceso a todas las oportunidades reconocidas y ofrecidas por su territorio”. Dicho proceso, se ejecuta a través de una intervención de carácter multidimensional, sinérgica e integradora en los ámbitos regional, municipal y barrial, que permite así evaluar y reactivar las potencialidades del territorio mediante la cooperación activa de los sujetos que viven en él (PNUD, 2006:1).

En otras palabras, podemos decir que el PNUD asocia los objetivos propios del desarrollo humano con los del desarrollo local, y que al igual que las definiciones precedentes, la corresponsabilidad de los actores en el proceso y la potenciación con otras instancias que convergen, son elementos que caracterizan el desarrollo local.

La definición que propone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada por Albuquerque (1997:313-326), es la de “un proceso de transformación de la economía y las sociedades locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento del fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio” (Cuadro 4).

Cuadro 4. Variables de medición de potencialidades de desarrollo local de la CEPAL.

<u>Dimensión</u>	<u>Variables</u>
Recursos físicos e infraestructura Recursos humanos	Físicos e infraestructura Base demográfica, rasgos culturales y rasgos sociales
Recursos económico-financieros	Pequeñas, medianas y microempresas locales
Recursos tecnológicos	Acceso a información, acceso a investigación y desarrollo, y difusión de nueva tecnología.
Recursos culturales y sociales	Culturales y sociales

Fuente: Elaboración propia con base a Albuquerque (1997).

El constructo anterior, concuerda con los propuestos por Vázquez (1999:52; Vázquez, 2000:47) que es uno de los principales teóricos en la materia en Europa y que en un primer momento lo precisa como “un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local”, y posteriormente lo define como “un proceso de crecimiento y cambio estructural, que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad” (Vázquez, 1999:52; Vázquez, 2000:47).

Asimismo, estas definiciones del autor coinciden con las de Leal y Cortés (1995:160), que acotan que el desarrollo local “es aquel que emana de la propia estructura económica y social del municipio o espacio de referencia”. Estos autores enumeran una serie de factores dentro de los que es importante destacar las características de los desequilibrios estructurales, especialmente los derivados de la estructura productiva; y la intervención pública, las estrategias territoriales, las áreas de desarrollo económico, redes de transporte y comunicaciones.

Se observa, tanto en los conceptos de Albuquerque (1997:313-326), como de Vázquez (1999:52; 2000:47), y de Leal y Cortés (1995:160), que la punta de lanza del proceso de desarrollo local es el factor económico que irradia hacia la esfera de lo social; esto es, un proceso en el que va en el mismo sentido lo económico y lo social, empero quien detona el mismo, es el factor económico. Sin embargo Boisier (2001:12), no comparte el mismo sentir ya que para este autor el desarrollo local es un “proceso de organización humana y estructuración de factores productivos, tales como los recursos materiales que ofrece el entorno, la infraestructura productiva, así como el capital físico, el capital humano y el capital social, que parte de la detección, utilización y activación de las potencialidades de lo local, que por ende permiten contribuir al desarrollo regional; esto es, la habilidad para innovar a nivel local”.

La percepción de Boisier en cuanto al desarrollo local, pone de manera directa en tela de juicio las anteriores elaboraciones y por lo tanto, establece el debate por lo relacionado al nivel preponderante que le otorga a los procesos organizativos de la población en su definición, relegando a un plano secundario lo inherente al factor económico productivo, lo cual en elaboraciones anteriores tiene un peso específico más elevado.

Es importante detenerse en este punto, para enfatizar que yace dentro de la teoría del desarrollo local en el ámbito económico, que es funcional en cualquier estrato espacio-territorial por abajo

del nivel de país; esto es que, no importando el horizonte (subnacional, departamental, regional, municipal y comunitario), sus preceptos generan dinámicas procesuales efectivas para elevar la calidad de vida o bienestar de la población.

Establecido que el esfuerzo por definir el desarrollo local, proviene de distintas fuentes y que tiene precedentes disímiles de acuerdo a los objetivos, visión del campo y las instancias involucradas, es claro que los mayores y más acabados constructos provienen del ámbito económico, que no obstante, exhiben una tendencia procesual hacia lo social.

De manera complementaria a juicio de Tello (2010:53), las diversas elaboraciones del concepto de desarrollo local poseen cuatro factores constantes que las moldean: recursos autóctonos y control local; formación de nueva riqueza; desarrollo de nuevas capacidades; y expansión de los recursos.

En propias palabras, el desarrollo local ha tenido diferentes propuestas y definiciones que han evolucionado en un proceso constante, es una suerte de impulso abajo-arriba y adentro-afuera de los actores locales para mejorar su calidad de vida a partir de la generación de oportunidades de empleo y por ende de ingresos, como estrategia ante las fallas del sistema económico-político, particularmente en zonas marginales suburbanas y rurales, y que el precepto que sustentan estas definiciones, es que de origen los territorios y localidades poseen un conjunto de recursos (humanos, económicos, culturales e institucionales) y de economía de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Esta definición que se propone desde la esfera económica a nivel subnacional, se ajusta de mejor manera al fenómeno estudiado y también contiene las cuatro constantes propuestas por Tello (2010:53).

Establecida la complejidad que representa definir y medir este enfoque del desarrollo, que permite reforzar la capacidad de la localidad para buscar caminos propios hacia el bienestar social o calidad de vida con base en la utilización de sus saberes y recursos, es posible construir una matriz de variables e indicadores para trabajar el desarrollo local en poblaciones jornaleras, a partir de los trabajos de Holguín y Muñoz (1998:1-3), Maslow (1977) y Albuquerque (1977:313-326).

Los trabajos hechos por Holguín y Muñoz (1998:1-3) en el municipio de Facatativa, Colombia, se basan en una matriz que agrupa todos aquellos componentes endógenos que le dan sentido y vida al municipio (población, recursos materiales humanos, poder, organización local, relaciones económicas y mercado de trabajo) e integración local, que asocia aquellos factores exógenos que

permiten que el municipio se desarrolle plenamente como tal (vías, transporte, apoyos, sistemas de información). En cada uno de los niveles se identifican potencialidades favorables o factores endógenos y exógenos susceptibles de desencadenar un proceso de desarrollo, y obstáculos al desarrollo, que ubica factores poblacionales, económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, endógenos y exógenos que pueden frenar el desarrollo local.

Por su parte, la metodología de Albuquerque (1997:313-326) para la CEPAL, exhibida en el Cuadro 5, se basa en tres pasos (análisis de potencialidades, construcción de un entorno innovador, y despliegue de actividades generadoras de crecimiento económico y empleo) a favor del desarrollo local. Las dimensiones en que agrupa las variables son: recursos físicos e infraestructura, recursos humanos, recursos económico-financieros y recursos tecnológicos.

3.1.2 Supuestos del desarrollo local.

Como se puede advertir en el apartado precedente, el desarrollo local es una propuesta que busca, a partir de cambios estructurales y el crecimiento económico por diferentes rutas, propagar bondades hacia la esfera de la calidad de vida de la población, en un proceso en que se pondera el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas como punto de partida. De acuerdo con Pérez y Carrillo (2000:52-54), los supuestos de la teoría de desarrollo local son los siguientes:

- a) La mejora de la eficiencia y productividad de los sectores productivos, a partir de la formación y cualificación de la mano de obra nativa, así como la incorporación y difusión de las innovaciones tecnológicas por medio de políticas económicas sectoriales. Mediante estas políticas se pretende optimizar los recursos disponibles, logrando un equilibrio ecológico y territorial para consolidar una economía más dinámica, competitiva y democrática en donde se alcancen los objetivos de bienestar social, de solidaridad y calidad de vida.
- b) La utilización y la gestión de los recursos endógenos en la dimensión territorial local, constituye el área de influencia espacial de los sectores productivos, por lo cual se requiere de un entorno económico favorable definido por las políticas territoriales. Tales políticas constituyen una estrategia para lograr un equilibrio y una articulación interterritorial para el desarrollo.
- c) La conservación, defensa y mejora de los recursos naturales, mediante políticas medioambientales como ventajas competitivas para la localización y ubicación de empresas y la mejora de la calidad de vida de la población; es decir, la calidad del entorno y el respeto

ecológico constituyen un valor estratégico en el desarrollo local. Es mediante la creación de un clima de corresponsabilidad como la sociedad civil se convierte en la única que puede liderar esta política de defensa y mantenimiento del medio ambiente.

Los tres postulados (impulso económico-productividad, aprovechamiento de recursos endógenos, y sustentabilidad), en interacción se observan escuetos para lograr por si mismos procesos de desarrollo constantes, por lo que es importante consolidar la teoría en cuestión, incorporando otros elementos a partir de referentes empíricos.

3.1.3 Estrategia del desarrollo local.

De acuerdo con Malé (2001:14-19), Pintos y Méndez (1999:21-123) y Silva (2003:203-205), existen algunas constantes que caracterizan la estrategia del proceso de desarrollo local. Estas constantes son las siguientes:

Son procesos de naturaleza endógena en un territorio determinado, en donde existen una serie de condiciones claramente observables, como la pluralidad de actores, con características propias, potencialidades y restricciones que comparten una realidad socio espacial y sobre todo, un proyecto que toma en cuenta, tanto la singularidad del territorio en particular, como sus enlaces sistémicos con lo nacional y global.

Es una estrategia integradora, que incluye los aspectos de la vida local en todas sus dimensiones, esto es: la generación de empleo, la cohesión e integración social, el desarrollo de un referente de identidad local y de códigos socio-territoriales comunes, que estructuran y dan sentido a la vida, a la economía y al proyecto en ese ámbito.

Implica múltiples dimensiones que se condicionan mutuamente, en el espacio y el tiempo, conforme a las necesidades más sentidas de la población en convergencia con los objetivos nacionales o regionales de desarrollo.

Fortalece lazos de solidaridad y cooperación entre actores locales y entre localidades, comunidades o municipios que comparten capacidades, potencialidades y sistemas productivos.

Es capaz de fortalecer el poder local y el empoderamiento de los grupos y organizaciones de base, mediante la construcción de capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad.

Responden a una voluntad de coordinación y concertación entre representantes públicos y

privados, que permita alcanzar consensos y establecer sinergias.

Implica la labor de liderazgos gubernamentales y no gubernamentales, que es fundamental para el surgimiento de iniciativas y la instrumentación de planes prospectivos.

Recoge y estimula todos los elementos endógenos desde una perspectiva integral para potenciarse entre ellos y al propio proceso.

La interpretación que se le puede proporcionar a las constantes del proceso expuestas, puede ser resumida en la idea de establecimiento de sinergias en 360 grados que se compara en forma analógica con la propuesta de evaluación de desempeño⁵ surgida en el ámbito administrativo, que permite que la suma de esfuerzos con actores gubernamentales y no gubernamentales internos y externos, generen resultados exponenciales en vez de aritméticos.

Por otra parte, en este conjunto de actividades coordinadas y organizadas de sucesión alternativa, se aprecia únicamente el papel a desempeñar de los activos de capital humano desempeñando un papel, pero no el resto de las potencialidades endógenas del territorio como referente, tales como la localización geográfica, factores físico-bióticos, infraestructura, vías de comunicación, entre otros.

3.2 La teoría del desarrollo comunitario.

El término “organización de la comunidad” es utilizado indistintamente también como “desarrollo comunitario” o como “trabajo social comunitario”, derivado de que en las zonas de influencia de Norteamérica e Inglaterra se prefiere utilizar la locución ‘organización de la comunidad’, mientras que en los países del Tercer Mundo se ha empleado más la denominación de desarrollo comunitario. (Ander-Egg, 1996:15-26)

Abordando el progreso del concepto de manera cronológica, se tiene que la ONU en 1960 difunde un primer constructo definiéndolo como el “proceso en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas en la vida del país y permitirles plenamente el progreso nacional” (Ander-Egg, cfr. en Gómez, 2008:522-524).

Según Colmenares (cfr. en Gómez, 2008:522-524), posteriormente el concepto es ampliado por

⁵ La evaluación de 360° es el proceso de recolección, análisis y comunicación de información que permite el mejor desempeño de una persona en una institución determinada. La información se obtiene desde diferentes perspectivas jefes, subordinados, compañeros similares, clientes internos y externos, incluyéndose la autoevaluación de la persona (Alles, 2006:141:149).

la propia ONU después de una consulta a organismos miembros, quedando en vigencia el concepto entendido como “proceso por el cual el propio pueblo participa en la planificación y en la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida. Eso implica la colaboración indispensable entre los gobiernos y el pueblo, para hacer eficaces esquemas de desarrollo, viables y equilibrados”.

Para el continente Americano la primera concepción registrada de desarrollo comunitario, quedó plasmada en el período 1956-1960 en la Alianza para el Progreso dentro del Marco de la Operación Panamericana⁶, como “la decisión de asociarse en el esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para los pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política” (Gómez, 2008:522-524).

Posteriormente Petit (1963:19), señala que la organización de la comunidad “consiste en la forma de ayudar a un grupo de personas a conocer sus necesidades comunes y a resolverlas”. Esta acepción de lo que comprende la organización comunitaria es visualizada como método de intervención social que permitiría generar respuestas a la problemática social que afronta un colectivo y por ende una sociedad.

En ese orden de ideas, Ross (1967:95), considera que organización de la comunidad “es un proceso por el que una comunidad identifica sus necesidades y objetivos, los ordena, desarrolla la confianza y la voluntad de trabajar en ello, aumenta los recursos internos y externos para enfrentarse a esas necesidades y emprende la acción respecto a ellas, y al hacerlo utiliza o pone en práctica la cooperación y la colaboración”.

Sobre la base anterior Nogueiras (1996: 36-41), define el desarrollo comunitario como “una técnica de acción social y un proceso (fundamentalmente de tipo educativo) que se realiza sobre las comunidades que se hallan en situación de subdesarrollo o marginación sociocultural o económica con el fin de que se puedan acceder a niveles óptimos de bienestar social y de calidad de vida. En este proceso es fundamental la consecución de la participación voluntaria, consciente y responsable de la población en su propio desarrollo económico, cultural, educativo, sanitario y productivo.”

El concepto ha continuado su evolución, así por ejemplo Domench cfr. (Trigueros, Mondragón y Serrano, 2001:204), dice que la organización de la comunidad es “la movilización de los recursos

⁶ Iniciativa brasileña que buscaba generar un mayor acercamiento en las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y América Latina (Pizzi, 2008:6-8).

existentes para la solución de los problemas, para adaptarlos y renovarlos según las necesidades de la población”.

Finalmente otro referente importante ha sido Ander-Egg (2003:31), que considera que el desarrollo de la comunidad viene definido por las siguientes notas básicas: es una técnica o práctica social que tiene por objetivo fundamental la promoción del hombre, movilizándolo recursos humanos e institucionales, mediante la participación activa y democrática de la población en el estudio, programación y ejecución de los diferentes programas comunitarios. Es una acción de la comunidad, que pretende cambios actitudinales y en donde la participación popular es el elemento fundamental en los programas de desarrollo de la comunidad.

Como es posible observar dentro de las definiciones revisadas del desarrollo comunitario, existen tres constantes importantes en todas ellas: la organización, la participación y la consecución del mejoramiento de sus niveles de vida a partir de la identificación de las necesidades más sentidas. De hecho en algunas propuestas se vislumbra más como un proceso o técnica de participación que de desarrollo.

Se considera que las dos elaboraciones de desarrollo comunitario más completas y que se adaptan de mejor manera a este trabajo son las de Ander-Egg (2003:31) y la de Nogueira (1996:36-41) que se revisan en el siguiente numeral; sin embargo, esta última se orienta más a procesos educativos, por lo que se opta por trabajar con la primera de éstas.

3.2.1 Supuestos del desarrollo comunitario.

Ross (1967:95), menciona que el desarrollo comunitario descansa en principios que denomina “artículos de fe”, y en relación a las personas estos artículos de fe son los siguientes:

1. La gente es capaz de autodeterminación y cuando elige o decide algo lo hace en su propio bien.
2. La gente es capaz de articular y definir sus necesidades, pero pueden necesitar ayuda técnica.
3. La gente es capaz de lograr acuerdos y consensos generando un clima social que alienta el crecimiento y el desarrollo del individuo.
4. La gente es capaz de una elección racional e independiente.
5. La gente es capaz de lograr con su propio esfuerzo mejorar sus condiciones.
6. La gente posee potencialidades para mejorar su propia vida.
7. La gente ayuda en tiempos de necesidad o de crisis.

8. La gente participa con responsabilidad en los asuntos de su comunidad.

En relación a las comunidades, los supuestos o artículos de fe son:

1. Las comunidades pueden desarrollar la capacidad de enfrentarse a sus propios problemas.
2. La gente puede y quiere cambiar por lo que debe participar en hacer ajustes y controlar los cambios importantes que se producen en su comunidad.
3. Los cambios en la vida comunitaria que son autoimpuestos o auto desarrollados tienen una significación y una permanencia diferente entre la comunidad.
4. El enfoque global dentro del desarrollo comunitario resuelve problemas que si se tratasen de un modo fragmentario no se podrían resolver.
5. Todo ello exige una plataforma democrática para poder llevar a cabo una participación de los miembros de la comunidad para que puedan colaborar en los asuntos comunitarios.
6. Las comunidades frecuentemente necesitan ayuda para poder resolver sus problemas.

3.2.2 Estrategia del desarrollo comunitario.

Durante la década y media posterior a los años 50s, la implementación del desarrollo comunitario tuvo lugar inicialmente en el ámbito rural y posteriormente en el urbano. Fue efectuado en diferentes escalas territoriales (nacional, regional, provincial y barrial). La metodología estuvo enfocada hacia transformaciones en diferentes ámbitos como por ejemplo tópicos económicos desde la perspectiva agraria, socioeconómicos mediante el cooperativismo, y sociales por medio de la construcción de carreteras, vivienda, saneamiento básico, salud, entre otros (Gómez, 2008:522-524).

Las estrategias a cargo de los gobiernos centrales para hacer desarrollo comunitario estuvieron basadas en la organización para la movilización de la población; la planificación para lograr el cumplimiento de metas de la comunidad; el financiamiento mediante la obtención y empleo de recursos externos públicos y privados para ayudar a la comunidad tanto económica como socialmente; y el adiestramiento tanto de profesionales como de poblaciones de las comunidades (a los primeros en calidad de adiestramiento suplementario y a los segundos como promotores) en técnicas específicas y conocimiento de los recursos, para apoyar a líderes locales y otros miembros de las comunidades potencialmente activos y responsables que requieren oportunidades para desarrollar su capacidad directiva (Ware, 1996:272; Wen, 1966:18).

Según Moore (1966: 21-51), el método empleado para intervenir en las comunidades constaba de

una ruta lineal conformada por principios y técnicas que se emplean en la programación. Dicho método se sintetiza a continuación:

Diagnóstico para establecer la relación entre las necesidades del desarrollo y la situación social y económica de las comunidades, los factores dinámicos que condicionan los actuales niveles de vida y la capacidad de movilización, las tendencias demográficas y migratorias, y las conclusiones a nivel del desarrollo global y del desarrollo comunal.

Objetivos, guías y formas de organización teniendo en cuenta las conclusiones acerca de diagnóstico, los objetivos generales del programa, los recursos disponibles, los instrumentos que se han de emplear, las metas y el costo global en términos de inversión y gastos de operación.

Controles administrativos, adiestramiento y descentralización que comprende cinco procesos básicos de control: dirección administrativa, supervisión, evaluación, presupuestos y controles fiscales y adiestramiento que condiciona la viabilidad de la descentralización de autoridad administrativa.

3.2.3 Niveles y formas de participar.

Es claro que se puede participar de maneras muy diferentes, ya sea como espectador marginal o como protagonista de relieve. Al respecto, existen distintas tipologías que resaltan factores como el grado de involucramiento de la población, así como la autonomía en el proceso de toma de decisiones. A partir de ello, surgen valoraciones en la participación, por lo que en la actualidad concurren una infinidad de trabajos que apunta hacia estrategias y formas de participación más incluyentes y autónomas.

Una de las primeras y más citadas tipologías es la “escalera de la participación ciudadana” de Arnstein (1969), en ella se distinguen ocho pasos de involucramiento ciudadano en función de su extensión de poder (Cuadro 5). Los niveles del tres al cinco representan una participación simbólica mientras que del seis al ocho significan una participación real (Woltjer, 2000:22- 23).

Para Segovia (1998:10), la participación ciudadana presenta los siguientes niveles: a) información, relación unilateral del Estado a la sociedad civil o viceversa, sin que se genere retroalimentación en este proceso; b) concertación, negociación que permite llegar a un acuerdo entre sociedad civil y Estado en tareas definidas y objetivos precisos; c) cogestión, implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y la responsabilidad en la gestión del desarrollo.

Cuadro 5. Escala de la participación ciudadana de Arnstein.

Niveles de Participación		Tipos de Participación
1	Manipulación	No participación
2	Terapia	No participación
3	Información	No participación
4	Consulta	No participación
5	Placation	Participación simbólica
6	Arnership	Participación simbólica
7	Delegación de poder	Participación real
8	Control ciudadano	Participación real

Fuente: Elaboración propia con base a Arnstein cfr. en Woltjer (2000).

Por su parte Deshler y Sock cfr. (Sanoff, 2000:8-9), identifican dos niveles en la participación: pseudo-participación, clasificada en domesticación (involucra información, terapia y manipulación) y asistencialismo (incluye consulta y placation); y participación genuina, que se divide en cooperación (asociacionismo y delegación de poder) y control ciudadano (empoderamiento). Cuando el control del proyecto descansa en los agentes, se habla de pseudo-participación, en ella las personas están presentes para escuchar lo que ha sido planeado para ellos. La participación genuina por otro lado, ocurre cuando las personas se empoderan para tomar el control de la acciones.

Para los fines de esta investigación, los conceptos de participación auténtica y pseudo-participación serán relevantes. Las diferencia entre ambos, consiste en que la participación auténtica según la resolución del Consejo Económico y Social de la ONU de 1929, requiere el involucramiento directo y democrático de las personas en: la contribución al esfuerzo de desarrollo; reparto equitativo de sus beneficios; y toma de decisiones en metas, formulación de políticas, planeación e implementación de programas económicos y sociales de desarrollo. Por su parte la pseudo-participación, limita el involucramiento de la población en la implementación o ratificación de las decisiones, las cuales son tomadas con anterioridad por agentes externos. La participación auténtica no se impone de arriba hacia abajo, sino surge de abajo hacia arriba o desde las raíces (Midgley, 1986:25-27).

La International Association for Public Participation (IAPP), maneja un espectro de participación pública que muestra un nivel ascendente en el impacto público (Cuadro 6). En este espectro se muestran diferentes formas de participación que implican grados distintos de involucramiento y responsabilidad (IAPP, 2010).

Cuadro 6. Espectro de participación pública de la IAPP.

Nivel	Paso 1 Informar	Paso 2 Consultar	Paso 3 Involucrar	Paso 4 Colaborar	Paso 5 Empoderar
Objetivo	Brindar información objetiva para comprender el problema, y proponer alternativas y/o soluciones.	Obtener retroalimentación del público en el análisis, alternativas y otras decisiones.	Trabajo directo con el público asegurando que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas	Asociación con el público en cada decisión incluyendo alternativas y soluciones.	Colocar la decisión final en manos del público.
Herramienta utilizada	Hojas de datos, sitios web	Reuniones públicas, grupos focales, etc.	Talleres y debates	Comités ciudadanos, consensos, etc.	Jurados ciudadanos, plebiscitos.

Fuente: International Association for Public Participation (2008).

Pliego (1996:442-443), presenta otra tipología que analiza la participación comunitaria como una modalidad colectiva ubicándola en una escala de toma de decisiones según la posición de poder de los actores en los programas de desarrollo social. En este sentido, el autor diferencia entre la participación comunitaria de tipo constitutivo y la participación comunitaria de tipo reproductivo (Cuadro 7).

Cuadro 7. Participación comunitaria y toma de decisiones en los programas sociales.

Escala de toma de decisiones	Tipo de Participación
Alta	Constitutiva de los programas
Baja	Reproductiva de los programas

Fuente: Pliego (1996:442)

En la primera, los proyectos son propuestos por la población beneficiada o pueden ser provenientes de grupos externos o instituciones, pero existe una apropiación por parte de la población; el proceso se construye desde abajo en: objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. En la segunda, los beneficiarios del programa están involucrados únicamente en las fases operativas, no acceden a la definición de objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos, los cuales son propuestas de otros actores convirtiendo a la población en destinataria de decisiones externas. En la práctica, el autor

establece que los grupos que participan en un programa de desarrollo social se ubican en algún punto intermedio de la escala, unos más hacia la parte alta de la toma de decisiones, y otros hacia la parte más baja.

Por último, en este apartado la ONU distingue entre participación espontánea, inducida y obligada. La primera, permanece más bien como idealista, la tercera suena condenable y la segunda parece ser la mejor opción porque refleja una acción voluntaria y autónoma de las personas para organizarse y lidiar con sus problemas sin ayuda del gobierno u otro agente externo (Midgley, 1986:27).

3.3 Políticas públicas de desarrollo social.

Dado que en la presente investigación la política social es uno de los referentes del objeto de estudio, por ello es importante aclarar que la visión adoptada no es la estrecha que la reduce a servicios sociales derivados del estado de bienestar o Welfare State, sino aquella que incorpora una acepción más amplia.

Al respecto Subirats (2006:408), menciona que los espacios públicos no deben ser un patrimonio exclusivo de los poderes públicos instituidos; por el contrario, cada vez más, debe ser una responsabilidad colectiva.

Lo anterior nos da pie para revisar las distintas concepciones de la política social, resaltando algunos cuerpos teóricos y conceptos que han obligado a la política social a redefinirse.

3.3.1 Políticas sociales.

Existen a nivel teórico al menos tres maneras diferenciadas en que las políticas sociales pueden ser definidas: en la primera, el uso del término se utiliza para denotar el conjunto de prácticas que tienen que ver con la promoción del bienestar social a través de las instituciones del Estado, y estas prácticas pueden ser diseñadas desde afuera o adentro del propio Estado; la segunda conceptualización, se da desde una perspectiva en donde se ha redefinido la concepción primigenia del Estado como único y directamente responsable del estado de bienestar y sus principales servicios sociales, hacia un Estado (con todas sus políticas gubernamentales) que incorpora iniciativas de la sociedad para promover conjuntamente el estado de bienestar (desde dentro o fuera de él); y como disciplina académica, no sólo con un objeto de estudio redefinido, sino con una construcción teórica y conceptual propia, lo que no implica que la política social

tenga que presentar nuevas ideas e intereses (Coffey, 2004:2-4).

En ese orden de ideas, la política social como disciplina académica puede ser abordada como un campo de estudio multidisciplinario con tres objetos de interés: el interés por el bienestar, concepto dinámico a lo largo del tiempo; el interés por el análisis de los efectos de las políticas públicas, que *per se* parten de diferentes posiciones ideológicas; y el interés por lo inherente a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del Estado y el mercado se encuentran involucradas las familias y el llamado tercer sector. (Adelantado, 2008) Asimismo Donati y Lucas (1987:58), abonan al terreno de política social como campo de estudio definiéndola como “el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política”, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos.

Marshal cfr. (Fernández, 2013:2-4), acota que el término política social es ampliamente usado, pero pocos autores hacen una precisión sobre el concepto. Este autor afirma entonces, que la “política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado”.

Este mismo autor proporciona los rasgos que una política pública debe poseer: a) la política social compromete la acción del gobierno a escalas locales o globales, por lo que se reconoce la presencia inevitable de los poderes públicos en estas políticas en mayor o menor grado de intervención; b) la política social es la posibilidad de incidir en lo acontecido y denota acción tanto sobre medios como fines, por lo que implica cambiar situaciones, prácticas o comportamientos; c) la política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce el sistema económico, esto es que los efectos de la actividad económica son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales; y d) las prácticas de la política social están orientadas por ciertos fines o valores que justifican los resultados esperados, y el grado y la calidad de bienestar que es deseable es uno de los objetos centrales en la evolución de las políticas sociales. En el debate se trata de ver si las políticas sociales van a ser definidas como variables del crecimiento económico o mantendrán su anclaje político (el ciudadano) (Marshal cfr. en

Fernández, 2013:58).

Por último, en lo relativo a la conceptualización de política social, se tiene que los valores que pueden justificar una política social son la igualdad de oportunidades y justicia social, estos valores son aceptados tanto dentro de las corrientes del liberalismo como del igualitarismo, concentrándose el debate en la forma en que deben ser implementadas. Al respecto de esto último, la conceptualización de igualdad proporciona la clave de la transición teórica de la política social a la implementación práctica, y es a partir de la abstracción de este proceso que se pueden otorgar soluciones distintas en términos políticos y prácticos (Coffey, 2004:61-62).

3.3.2 Las políticas sociales y el desarrollo.

Una política social dirigida a poblaciones vulnerables, como la de jornaleros agrícolas, debe servir como base para la construcción de políticas de desarrollo, ya que estos grupos al no tener espacios en la agenda pública, les permite ser vistos y oídos.

En ese contexto el desarrollo, es un constructo que puede ser entendido como un proceso de transformación de la realidad social, donde es sustancial definir hacia dónde vamos, quiénes forman parte del proceso, y qué y quienes pueden definir a lo largo del proceso (Mella, 1998:23). Empero de acuerdo con Cabrero (2006:47), existen circunstancias evidentes por las que el tema del desarrollo es un proceso complejo de política pública, a saber: el agotamiento del modelo estatal planificador del desarrollo; la poca eficacia del modelo sujeto exclusivamente al mercado; la necesidad de instituciones reguladoras y reglas del juego claras y la necesidad de construcción de acuerdos y redes de actores para el desarrollo. Asimismo, para poder llevar a cabo el proceso desarrollista se requiere un componente endógeno que defina los acuerdos debido a que “cuando no se tiene un consenso entre los actores locales para el desarrollo podrán venir las transferencias, pero difícilmente se llevará a cabo un proyecto de desarrollo”.

En ese tenor, para promover una política de desarrollo local o comunitaria, la política social debe aprovechar su naturaleza transversal e inter-gubernamental e incluir entre sus objetivos el ejercicio de la ciudadanía, esto puede lograrse a través de esquemas participativos en los que sus habitantes se integren a proyectos compartidos que en conjunto compongan una agenda pública (Ídem, 2006:47).

Esta visión de política social, establece que sus potencialidades se hallan en la capacidad de generar identidad colectiva y sentido de pertenencia a una comunidad, elementos necesarios para

el ejercicio de ciudadanía. Conforme a lo expuesto, la política social debe buscar puentes, favorecer la creación de identidades individuales y colectivas a través de espacios públicos con el objetivo de conseguir mayor responsabilidad colectiva sobre los problemas que genera la convivencia social, pues los espacios son importantes porque en ellos se generan procesos de reflexión, discusión e internalización vitales que dan lugar a la agencia de los actores, y no surgen de forma espontánea (Subirats, 2006:397-399).

Un elemento que también debe incorporarse en la resolución de problemas derivados de la convivencia social, no solo es la creación de espacios sociales, sino también la participación de los actores en la construcción de un proyecto de vida comunitaria. Este proyecto de vida a futuro, sirve de base al proyecto como modelo al establecer que “las diferencias entre comunidades se irán basando cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro, así como en las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía. Las comunidades que no tengan capacidad para debatir y decidir sobre su futuro y los grandes temas de la convivencia colectiva verán cómo el mercado y otros agentes deciden por ellos, y entonces, el espacio público se irá quedando como algo residual y los intereses colectivos como una realidad sometida estrictamente a las presiones de los más fuertes” (Ídem, 2006: 401).

3.4 Teorías migratorias.

Los enfoques neoclásico e histórico-estructural, son de una obligada referencia para los estudios migratorios por haber sentado las bases para los mismos y que dieron origen a otros enfoques contemporáneos como el de nueva economía de las migraciones laborales. En esta sección se hace un breve análisis de los enfoques en comento, los cuales se complementan con elementos teóricos básicos de la teoría de redes sociales y capital social.

3.4.1 El enfoque neoclásico.

De acuerdo con algunos autores los estudios sobre migración se dan a partir de la teoría neoclásica, lo anterior no obstante, que con anterioridad ya existían antecedentes importantes como “las leyes de las migraciones” de Ernest Ravenstein (1885-1889) y “the polis peasant in Europe and America” de Willian Thomas y Florian Zanieck (1918-1920), trabajos que intentaban explicar la migración (Durand y Massey, 2003:149-256).

Los estudios migratorios desde la visión neoclásica tomaron como uno de sus fundamentos más

importantes, la decisión racional de las personas para poder maximizar sus propios beneficios, lo cual contextualizado al fenómeno migratorio implica que la causa de la movilidad por trabajo son los mercados laborales, que ofrecen oportunidades para mejorar sus salarios y en consecuencia sus niveles de vida. En otros términos, lo anterior significa que la migración es producto del equilibrio entre la oferta y demanda de mano de obra (Massey, *et al.*, 1998:19-21).

Para explicar lo anterior, Stouffer cfr. (Castillo, 1992:75-87), establece que la migración entre dos regiones es directamente proporcional a las diferencias de oportunidades económicas, lo cual coincide con el modelo económico neoclásico en el sentido de aprovechar las oportunidades con base a decisiones racionales o informadas.

En ese sentido, Massey, *et al.*, (1998:19-21), señalan que el análisis migratorio desde el enfoque neoclásico se basa en los siguientes preceptos: a) los movimientos migratorios son motivados básicamente por las ganancias del empleo; b) la tendencia del capital humano es incrementar su calidad conforme al lugar de destino y rango de remuneración pretendido; c) las características del individuo, las condiciones sociales y las tecnológicas, pueden disminuir los costos del movimiento migratorio e incrementan las redes de retorno y/o disminuir las barreras migratorias e incentivar la migración; d) a nivel agregado, los flujos migratorios son el producto de la suma de los movimientos individuales tomando en cuenta el costo-beneficio individual; e) los movimientos internacionales ocurren en presencia de expectativas de ganancias de los empleadores, mismos que no se detienen hasta que se encuentran en equilibrio; f) el tamaño de las expectativas de retorno, determina el tamaño del flujo migratorio entre países; y g) la decisión de migrar se toma por las diferencias y la discontinuidad de los mercados de trabajo.

Como se puede observar, la explicación de la migración desde este enfoque neoclásico pondera la oferta-demanda del mercado laboral teniendo como referencia la naturaleza de los individuos por incrementar sus condiciones de vida; sin embargo, una de las críticas que se pueden hacer a ésta es tener una visión cerrada, ya que no se contempla una serie de elementos que consideran lo migrantes para la toma de decisiones como pueden ser factores intrafamiliares.

3.4.2 El enfoque histórico-estructural.

Este enfoque tiene su origen en la década de los 60s en Francia, de la mano de trabajos como el “curso de lingüística general” de Ferdinand de Saussure en 1916, y de “las estructuras elementales de parentesco” de Levi-Strauss en 1960, mismos que dan origen al estructuralismo.

El enfoque refiere como son establecidas inconscientemente las normas sociales para la migración, mismas que se construyen por fuerzas ajenas que se reproducen de un grupo a otro (Rico, 1996:17-19).

Uno de los teóricos representativos de este enfoque es Paúl Singer cfr. (Castillo, 1992:75-87), que explica la migración como un fenómeno de redistribución de la población en función del desarrollo económico; es decir, los capitales tienen la facultad de atraer diferentes volúmenes de mano de obra.

Conforme con Nava (2000:4), desde esta perspectiva la migración se observa como una serie de arreglos estructurales que movilizan a los trabajadores, principalmente del sector rural hacia la ciudad o polos de atracción, a partir de las motivaciones externas de los individuos, como son la marginación o vulnerabilidad.

En síntesis, este enfoque estudia tanto los polos de atracción como las condiciones de las regiones de expulsión, a la vez que deja de lado las motivaciones del individuo para la toma de decisiones.

3.4.3 El enfoque de la nueva economía de las migraciones laborales.

A partir del enfoque neoclásico y estructuralista, se han desarrollado otros respecto a los estudios de migración, como lo es la nueva economía de las migraciones laborales, que afirma que la migración es una estrategia de la familia y no del individuo, que tiene por finalidad aumentar el ingreso; al tiempo, menciona que el motivo de la migración no es derivado de la variable salario, sino de una serie de factores como las remesas, la información que se posee para migrar y los entramados e interdependencias de los propios migrantes (Arango, 2003:11-13).

Asimismo, este enfoque centraliza más sus esfuerzos en explicar la migración a partir de las condiciones de las regiones receptoras de mano de obra, donde existen trabajadores locales que rechazan trabajos mal pagados, en condiciones deplorables y que los desprestigian, por lo que no están dispuestos a realizarlos. En ese contexto, los migrantes son la solución, ya que representan el medio para resolver las necesidades laborales locales, y al mismo tiempo, ellos resuelven sus necesidades de salario y les genera un prestigio importante en sus lugares de origen (Piore cfr., Arango, 2003:13-14)

En resumen se aborda la migración como forma para resolver la demanda estructural de la mano de obra, que es parte importante del ordenamiento de la economía de los países o regiones

desarrolladas e intenta explicar el fenómeno de estudio a partir de una perspectiva multicausal, lo cual parece un poco más completo para explicar la decisión y forma de migración de los jornaleros agrícolas.

3.4.4 Redes sociales y capital social.

De acuerdo con Porras (2005:5-12), los trabajos de tres universidades anglosajonas que buscaban entender las relaciones de los individuos entre sí y de los grupos que conforman como manera de expresión de la sociedad en su conjunto, dieron origen a los estudios de redes: la de Harvard desde el campo de la sociometría o sociología matemática que estaban vinculados a la teoría de grafos; la de Chicago desde el campo de la antropología que se ligaban con estudios de clases sociales y actores sociales, y en donde se originó el término redes sociales; y la de Manchester desde el campo de la psicología social donde se trabajó con dinámicas de grupos.

El concepto de red social es referido por Wellman (2000:13) como una serie de relaciones de intercambio entre la estructura social, misma que posee una serie de patrones entre un grupo de individuos. Porras (2005:5-12) por su parte, la define como el estudio formal de las relaciones entre actores y las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones.

En propias palabras podemos decir que las redes o cadenas migratorias son conjuntos de vínculos interpersonales que conectan a migrantes y no migrantes en la región de expulsión y de atracción, que se originan a partir de relaciones de ayuda mutua producto de la amistad o consanguinidad, donde el capital social juega un papel importante.

En ese sentido, el capital social es definido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como las varias formas de organización social que han existido a lo largo de la historia y que han sido utilizadas por generaciones para movilizar recursos y atender fines de orden social, económico y político; mientras que el Banco Mundial (BM), lo conceptualiza como las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de interacciones sociales de una sociedad, ya que no solo es la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino es la materia que las mantiene juntas (Mota: 2002:45).

En términos más directos Woolcock y Narayan (2000:225-226), para ayudar a entender el concepto, mencionan que cuando las personas pasan por dificultades, saben que en última instancia su familia, amigos y conocidos, son quienes les brindan apoyo y en consecuencia, son ellos los que conforman su red de seguridad; asimismo, establecen que el capital social no es lo

que se sabe o se conoce, sino a quienes se conoce.

Estos mismos autores, distinguen cuatro perspectivas sobre el capital social: la comunitaria, la institucional, la sinérgica y la de redes. Particularmente en la última, la de redes, destacan la importancia que tienen las asociaciones verticales y horizontales de personas, y por otro lado las relaciones que se dan dentro y entre entidades organizacionales como los grupos comunitarios y las empresas; asimismo, acotan que el enfoque de redes es una espada de doble filo ya que puede ofrecer una variedad de servicios valiosos, empero también puede implicar costos o exigencias no económicas considerables, dado el sentido de obligatoriedad y compromiso que de ellos se derivan Woolcock y Narayan (2000:231).

Gittell y Vidal cfr. (Woolcock y Narayan, 2000:230-231), denominan a las relaciones verticales como “capital social que une” (bonding) y las horizontales como “capital social que tiende puentes” (bridging), y diversas combinaciones de estos tipos de componentes provocan un abanico de situaciones atribuibles al capital social (Cuadro 8).

Cuadro 8. Dimensiones del capital social a nivel comunitario.

Redes extracomunitarias (que tienden puentes)	Lazos intracomunitarios (de unión)	
	Bajo	Alto
Bajo	Marginales	Aldeanos pobres
Alto	Recientes emigrantes de campo a ciudad	Miembros exitosos de programas micro-financieros

Fuente: Woolcock y Narayan, 2000:231

Al respecto Granovetter cfr. (Woolcock y Narayan, 2000:231), sostiene que el desarrollo económico está vinculado con mecanismos que permiten a los individuos el aprovechamiento de los beneficios que les otorga ser miembro de una comunidad reducida pero que también los habilita para adquirir las destrezas y recursos para participar de redes que trascienden a sus comunidades, y a partir de ello, paulatinamente les permite unirse a la mayoría económica.

Finalmente, se tiene que para Monterrosas cfr. (Rodríguez, 2005:56-58), las redes migratorias están conformadas por una estructura (comunidades de origen, albergues de paso, puntos de enganche y enganchadores, lugares de atracción de mano de obra o campos de cultivo, etc.); una historia (origen de la migración, diversificación de las rutas migratorias, cierre de rutas, etc.); y densidad (relativo al volumen migratorio en diferentes etapas).

Una vez estructurado el marco teórico se puede concluir que existen los elementos teóricos suficientes para alcanzar el objetivo central del trabajo que es en el sentido de analizar lo ocurrido entre la política pública y las comunidades de jornaleros agrícolas en Sierra Negra a partir de los rasgos teóricos que vertebran las teorías de desarrollo local y comunitario, para lo cual se utilizará principalmente las definiciones, los supuestos y las estrategias, de ambas teorías; asimismo, se empleará las definiciones de capital y redes sociales, para trabajar el objetivo relativo a poner en relieve la dinámica de actividades y formas de vida de los jornaleros agrícolas de Sierra Negra.

CAPÍTULO 4. MARCO CONTEXTUAL.

Este capítulo está integrado en primera instancia, por el rescate de las prácticas gubernamentales internacionales y nacionales para atender al sector jornalero agrícola; en seguida, se incluyen los anales y características principales de la forma de operación de la SEDESOL-PAJA, realizando previamente un encuadre inherente a las políticas públicas y las reglas de operación de programas sociales en México; y finalmente, se incorporan una caracterización de asalariados rurales a nivel internacional, en México y en el estado de Puebla.

4.1 La experiencia en la atención de población jornalera agrícola a nivel internacional.

Derivado de una revisión de las experiencias más importantes relacionadas con la atención gubernamental del jornalero agrícola a nivel internacional, se puede afirmar que están encaminadas a proveerles únicamente de servicios de seguridad social básica más que de desarrollo social o económico; esto es, que las políticas públicas se orientan a dotar de servicios de salud, alimentación y educación, así como de condiciones dignas de trabajo en lugares de atracción.

Algunas referencias son por ejemplo en Kenia, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas y Plantaciones, la Organización Central de Sindicatos, Derechos Humanos y el gobierno central, lograron establecer acuerdos importantes con empleadores de cultivos de hortalizas en materia de condiciones laborales, consistentes en salarios superiores al mínimo, semana laboral de seis días (46 horas), tarifas a pagar por horas adicionales, 21 días de vacaciones al año, dos meses de licencia de maternidad retribuida, licencia remunerada por enfermedad tras un mes de antigüedad, alojamiento razonable a los jornaleros o sobresueldo a salarios por concepto de pago de alquiler. En dicho programa, las empresas reciben por parte del gobierno central deducciones de impuestos mediando certificaciones de condiciones laborales (Mwamadzingo, 2012:47-51).

En Asia con ayuda de fondos internacionales de la OIT, se creó un programa contra el trabajo infantil. En Camboya participan siete federaciones sindicales, entre las que se llevan a cabo amplias campañas de sensibilización sobre el trabajo infantil (Grumiau, 2005:13-16).

Otra experiencia importante es la brasileña, donde la Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Industrias da Alimentação, Agroindustrias e Cooperativas de Beneficiamiento de Cereais e

Industrias no Meio Rural (CONTAC)⁷, que participó en un proceso organizativo de la cadena alimentaria denominada “De la Tierra al Plato”, ha sido beneficiada con un programa de economía solidaria y hambre cero (Fome Zero), que es una de las banderas del Partido de los Trabajadores que actualmente gobierna ese país y que abarca aspectos de abastecimiento alimentario, tenencia de la tierra, condiciones ambientales de producción y regulación del mercado de trabajo (Graziano y Del Gross, 2004: 16-23; Iglesias y Celiberti, 2003: 17-22).

En ese sentido se puede concluir que la experiencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social, es única con este tipo de población en el mundo.

4.2 El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en México.

Por la complejidad de la operación de la Secretaría de Desarrollo Social a través de su Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (Figuras 6 y 7), se hace importante una revisión detallada de su modelo de operación, por lo que a continuación se exponen y analizan los principales elementos del mismo.



Figura 6. Logotipo de la SEDESOL.



Figura 7. Logotipo del PAJA.

4.2.1 Políticas.

La Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención con Jornaleros Agrícolas (SEDESOL-PAJA)⁸, inicia sus operaciones el 18 de mayo de 1990 en Navolato, Sinaloa (PRONSJAG, 1992:12 y SEDESOL-PAJA, 2001:8))

Para el caso del estado de Puebla, el inicio de operaciones del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA-Puebla), es marcado por la elaboración del denominado

⁷ Confederación Nacional de los Trabajadores en las Industrias de Alimentación, Agroindustrias y Cooperativas de Beneficiado de Cereales e Industrias en el Medio Rural.

⁸ Originalmente el PAJA era denominado Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas (PRONSJAG), dicha denominación duró todo el sexenio de 1988-1994; posteriormente, durante el sexenio 1994-200, el Programa tomó el nombre de Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG); y finalmente durante el sexenio 2000-2006 tomó el nombre de Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el cual ostenta hasta la actualidad. (SEDESOL-PAJA, 2001:8)

“Diagnóstico general de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas en el estado de Puebla”, que se llevó a cabo en el último trimestre de 1993. Para dicho trabajo fue contratado un grupo de investigadores, quienes llevaron a cabo el trabajo de campo y gabinete (PAJA-Puebla, 1994:3).

El objetivo establecido para el Programa en ese entonces fue el de “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios y beneficiarias” (PRONSJAG, 1992:13-14).

Para cumplir con el objetivo establecido e instrumentar líneas estratégicas adecuadas, el Programa se acoge a un conjunto de políticas que se concretan en acciones orientadas a fines determinados, a saber: de bienestar social, de articulación económica y productiva, de participación y organización, de financiamiento, y de consolidación y transferencia (PAJA, 2002: 16-20; SEDESOL-PAJA, 2000: 24-25).

La primera de ellas, de bienestar social, tiene que ver con la construcción de una plataforma social básica que permita ser el soporte para el desarrollo de esta población. La política de articulación económica y productiva, promueve el impulso de nuevas formas de concertación laboral, debido a que las actuales instancias e instrumentos jurídicos, normativos y de supervisión no se adecúan a la realidad. La tercera política de participación y organización social, busca promover la conciencia asociativa de la población jornalera, en estructuras organizativas perdurables que permitan la autogestión enfocada a satisfacer sus necesidades de manera integral. La penúltima política, de financiamiento, es resultado de la escasez de recursos gubernamentales federales, estatales y municipales para cubrir las necesidades que sufre la población jornalera. Finalmente la política de consolidación y transferencia, busca que en un plano de mediano plazo el Programa cumpla con tres tareas nodales: a) consolidar los procesos de atención desarrollados; b) incrementar la cobertura, ya sea dentro de las mismas entidades donde se opera o con la apertura de nuevas Coordinaciones Estatales; y c) trabajar en la transparencia de las funciones sustantivas del Programa entre los agentes sociales, públicos y privados involucrados en esta problemática (PAJA, 2002: 16-20; SEDESOL-PAJA, 2000:24-25; SEDESOL-PAJA, 2006: 33-39).

4.2.2 Estrategias.

Se ubican cuatro principios rectores del quehacer del Programa, que son coordinados con el resto de las instituciones públicas en sus tres órdenes de gobierno y concertada con jornaleros, productores y organismos sociales relacionados con el sector, en el intento de optimizar recursos y esfuerzos: La primera se centra en la posibilidad de atender a población eminentemente jornalera, entendida ésta como el núcleo familiar rural, cuyo jefe de familia y algunos de sus integrantes son asalariados agrícolas y la mayor parte del ingreso familiar proviene de la venta de la fuerza de trabajo en actividades agrícolas, por parte de los mismos (PRONJAG-SEDESOL, 1998: 13-27).

La segunda establece actuar acorde a la ubicación de los jornaleros en zonas de atracción, expulsión e intermedias, donde se presenta una diversidad importante de unidades de trabajo, para los cuales se formulan proyectos que respondan a las necesidades específicas de los jornaleros atendidos (Ídem, 1998: 13-27).

La tercera estrategia, se encuentra en función de una serie de criterios a seguir por parte de las Coordinaciones Estatales para incorporar unidades de trabajo a su universo de atención: a) que existan concentraciones significativas de jornaleros agrícolas; b) que la población sujeto de atención se encuentre en condiciones de pobreza extrema; c) que la población y sus autoridades tengan disposición para participar de manera corresponsable; d) que las Coordinaciones Estatales, posean la capacidad operativa para atender adecuadamente a los núcleos jornaleros; e) que se atiendan de manera continua e integral los flujos migratorios de jornaleros entre zonas de atracción y comunidades de origen, mediante la coordinación de acciones entre Coordinaciones Estatales del Programa en estados expulsores y de atracción (Ídem, 1998: 13-27).

La cuarta estrategia, para el crecimiento y la consolidación de la cobertura de atención, está conformada por dos vertientes: a) la apertura de nuevas Coordinaciones Estatales, en las entidades que presentan altas concentraciones de jornaleros agrícolas, y b) la atención a regiones con colindancias estatales a través de acciones coordinadas de las Representaciones Estatales, lo cual también permite optimizar costos operativos (PRONJAG-SEDESOL, 1998: 22-29).

Se desprende del análisis de estas estrategias señaladas, que se busca la sustentabilidad del Programa al tratar de consolidar su trabajo y avanzar en un esquema de transferencia de funciones a los distintos agentes participantes en la problemática jornalera, sean estos privados, gubernamentales o sociales.

4.2.3 Líneas de acción.

La SEDESOL-PAJA, canaliza sus trabajos a través de las denominadas líneas de acción, conforme a las particularidades de cada unidad de trabajo, considerando para ello, dos axiomas: la interdependencia de las líneas de acción, ya que la implementación aislada de cada una se considera que es poco efectiva para lograr la mejora integral de sus condiciones de vida; y la continuidad de las mismas, en los distintos momentos del proceso migratorio de la población objetivo tanto en zonas de expulsión como de atracción, que permita dar cobertura en todas las dimensiones de su vida (PRONSJAG, 1992: 12-20).

Las líneas de acción no únicamente sirven para ubicar las dimensiones a trabajar prioritariamente en las unidades de trabajo, sino también ofrecen la posibilidad de establecerse como base para la micro planeación de acciones y aplicación de recursos de inversión. Dichas líneas de acción son: a) Vivienda y saneamiento ambiental; b) Alimentación y abasto; c) Salud y seguridad social; d) Educación, cultura y recreación; e) Capacitación, empleo y productividad, y f) Procuración de justicia (Ídem, 1992: 12-20).

La línea de acción denominada vivienda y saneamiento ambiental, busca crear condiciones para que los jornaleros puedan contar con una vivienda digna; esto es, que dichos inmuebles cumplan con los requisitos de higiene, privacidad, protección, comodidad y servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y drenaje (SEDESOL-PAJA, 2002: 6-7).

En lo tocante al saneamiento ambiental, por medio de acciones colectivas organizadas por la red de promoción social, es posible llevar a cabo actividades que generen un mejor medio ambiente para la vida de las familias jornaleras. Dichas acciones son pláticas, campañas de reciclaje y recolección de basura, reforestaciones, descacharrización de patios, entre otras (PRONSJAG, 1992: 12-20).

En lo que corresponde a la línea de acción de alimentación y abasto, se impulsa el mejoramiento de los niveles nutricionales de la familia jornalera con el acceso oportuno y barato a los alimentos; asimismo, se busca establecer una correspondencia entre abasto, alimentación y nutrición. Para ello, es fundamental la articulación de sistemas de abasto que permiten la adquisición de alimentos a bajo costo, con respeto a las características culturales de las familias jornaleras por atender (SEDESOL-PAJA, 2003b: 18).

La integralidad de las acciones que fomenta el Programa permite considerar la pertinencia de articular las necesidades de abasto a proyectos productivos, que al utilizar los recursos disponibles en las comunidades y por medio de tecnologías propias, coadyuvan a complementar la dieta jornalera (PRONSJAG, 1992: 12-20).

En lo que tiene que ver con la línea de acción de salud y seguridad social, se pugna por garantizar y/o mejorar la atención médica, que brindan tanto las instituciones de seguridad social del Estado como los productores en campos privados. Para lograr este propósito se recurre a la coordinación con las instituciones del sector, convocándolas a unificar esfuerzos e iniciativas para ampliar la cobertura y elevar calidad de los servicios que ofrecen (PRONSJAG, 1992: 22).

Respecto a la seguridad, el Programa trabaja a través de distintos mecanismos para que las instancias correspondientes apliquen cabalmente las leyes y reglamentos que regulan las relaciones laborales. En este sentido el objetivo nodal ha sido trabajar para que se actualicen los aspectos jurídicos necesarios para que los jornaleros se encuentren protegidos en congruencia con sus características (SEDESOL-PAJA, 2002:10-12).

La actuación de la cuarta línea de acción, educación, cultura y recreación, es inherente a la situación de analfabetismo y bajo nivel escolar que existe entre la población trabajadora agrícola, que entre otros factores, limitan sus capacidades para acceder a mejores formas de vida. El Programa busca contribuir al acercamiento de los jornaleros a los servicios educativos del Estado; al tiempo, intenta orientar el desarrollo de modelos educativos acordes con la realidad del sector. Para el cumplimiento de dichos propósitos, la SEDESOL-PAJA promueve ante las diversas instituciones del sector educativo su participación en el diseño y aplicación de modelos y programas específicos, pertinentes y flexibles, tanto para niños migrantes como para jornaleros adultos (SEDESOL-PAJA, 2001:71-72).

En ese sentido, es importante la promoción de una serie de acciones dirigidas a fortalecer y preservar la cultura de los grupos migrantes, principalmente de la población indígena, garantizando la revalorización y difusión de sus tradiciones. Para lo anterior, se debe trabajar el desarrollo de proyectos de construcción o habilitación de espacios donde se fomenten actividades culturales que estimulen y canalicen el tiempo libre y las inquietudes de los jornaleros, principalmente de los jóvenes; también, donde se analice y reflexione en torno a las actividades grupales y comunitarias (PRONSJAG, 1993: 36-38; SEDESOL-PAJA, 2001:71-72).

En la penúltima línea de acción, empleo, capacitación y productividad, el Programa busca incrementar los niveles de capacitación de los jornaleros para desarrollar su trabajo o para acceder a otro empleo mejor remunerado (Figura 8); por tal motivo, se impulsan acciones de educación y formación para desarrollar habilidades y destrezas, y con ellas ampliar las capacidades para la vida y en consecuencia, el ingreso de la familia jornalera (PRONSJAG, 1993:38-39; SEDESOL-PAJA, 2001:72-73).



Figura 8. Proyecto con tejedores de lana de la Sierra Negra.

Se tiene claro por otra parte, que el sector agrícola comercial no genera por sí mismo, la cantidad de empleos que demanda la población rural, por lo que es preciso capacitar a los jornaleros y a sus hijos para que cuenten con alternativas laborales en otras ramas productivas. En ese sentido, se generan condiciones, para crear pequeñas empresas productivas o de servicios, que al mismo tiempo, que los jornaleros desarrollen las habilidades adquiridas, satisfagan un mercado local o regional que incremente su ingreso familiar (SEDESOL-PAJA, 2001:72-73).

Por último, en la línea de acción de procuración de justicia, el Programa impulsa el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones que como mexicano y trabajadores tienen los jornaleros. Para ello, el Programa actúa en diversos ámbitos y en estrecha colaboración con todas las dependencias federales, estatales y municipales responsables de la aplicación y

vigilancia de estos derechos. Los problemas que padecen los jornaleros tienen relación con aspectos laborales, agrarios, económicos y sociales (PRONSJAG, 1992:18-20).

La SEDESOL-PAJA recaba información acerca de los derechos civiles, penales, agrarios y laborales que el jornalero tiene como ciudadano y los difunde. De igual forma, se realiza una intensa campaña de sensibilización y difusión de la problemática de los trabajadores asalariados entre la sociedad civil, para que el sector jornalero sea reconocido como un importante factor para el desarrollo económico y social del país (Ídem, 1992:18.20).

4.2.4 Instrumentos estratégicos.

Para el propio Programa, sus políticas y estrategias constituyen el marco de referencia de sus actividades. Implican una forma de trabajo que desde su concepción hasta su implementación requieren de esfuerzos de integración que se entienden en dos sentidos: en primera instancia la aplicación de manera ordenada y vinculada de distintos instrumentos estratégicos; y por el otro, la articulación de acciones que se llevan a cabo en beneficio de la población objetivo (PRONSJAG, 1992: 24; PRONSJAG, 1993:7; SEDESOL-PAJA, 2001: 14).

Sin embargo, para lograr esta doble integración es necesario desarrollar procesos en los cuales participen los instrumentos estratégicos: investigación, programas y proyectos, promoción social, coordinación interinstitucional y concertación social (SEDESOL-PAJA, 2001:14).

El primer instrumento es la investigación, que es considerado como nodal por el Programa, ya que permite realizar una adecuada detección de necesidades de la población y llevar a cabo la micro-planeación operativa. Es conforme a sus resultados que se coordinan las acciones del resto de los instrumentos estratégicos, por lo que su labor es constante y continua en las Coordinaciones Estatales (Ídem, 2001:14-15).

La herramienta permite levantar y sistematizar información, que es necesaria para cada fase de los proyectos a ejecutar, así como contar con los elementos necesarios para la negociación con los distintos agentes sociales involucrados en la problemática jornalera. Asimismo, la investigación nutre con información el desarrollo de la coordinación institucional, de tal forma que se pueda programar atención al sector jornalero desde las áreas de actuación de las distintas dependencias gubernamentales (PRONSJAG, 1992: 24; PRONSJAG, 1993:7).

En ese mismo tenor, es importante señalar que el promotor social es quien lleva a cabo el levante de información en las unidades de trabajo a su cargo, acompañado en todo momento por el

equipo técnico de las Coordinaciones Estatales y por la propia población de jornaleros, de tal manera que permita la micro planeación participativa (PRONSJAG, 1993:7).

El siguiente instrumento estratégico son los programas y proyectos. Esta herramienta toma como insumos los resultados de la investigación y establece anticipadamente, las acciones a instrumentar y los recursos que deben movilizarse para lograr los objetivos y metas establecidas por la población jornalera para cada unidad de trabajo en un lapso de tiempo (SEDESOL-PAJA, 2001:75-76).

Los objetivos en que se finca el quehacer de esta tarea son: el contribuir a la definición de objetivos y metas congruentes del Programa; establecer un marco de orientación que permita determinar un orden de prioridades; analizar las alternativas de acción más viables para racionalizar el uso de los recursos; ubicar espacial y temporalmente las acciones y determinar responsables para desarrollarlas; aplicar recursos para la consecución de objetivos; y evaluar los resultados obtenidos (Ídem, 2001:75-76).

Los productos de este instrumento estratégico son los programas a corto y mediano plazo en los niveles estatal y nacional; los proyectos de plataforma de bienestar social y productivos; presupuestos de egresos e informes de control y evaluación (PRONSJAG, 1992:26; SEDESOL-PAJA, 2001:75-76).

Por otra parte, la promoción social, estimado como uno de los instrumentos más importantes del Programa y base del método de trabajo de la SEDESOL-PAJA, lleva a cabo la tarea de vinculación con los grupos jornaleros, lo que permite conocer su demandas e impulsar actividades colectivas, así como concretar las acciones de concertación social y coordinación institucional que hacen sinergias en favor de los jornaleros y sus familias (SEDESOL-PAJA, 2001:75-76).

Se señala que la presencia cotidiana del promotor social en cada unidad de trabajo, posibilita que las actividades institucionales, enmarcadas en las líneas de acción y regidas por las estrategias del Programa, puedan realizarse con agilidad y calidad (Ídem, 2001:75-76).

Las redes de promoción social (RPS) están constituidas por equipos multidisciplinarios de profesionistas, los cuales están presentes en todas las etapas del desarrollo de los programas y proyectos que se impulsan en las unidades de trabajo, considerando siempre el desarrollo armónico y coordinado de cada uno de los instrumentos estratégicos (Ídem, 2001:75-76).

Las tareas identificadas para la promoción social en cada unidad de trabajo son: investigar, de manera permanente, las condiciones de vida de la población atendida; programar acciones atendiendo tanto las necesidades y prioridades de dicha población teniendo en cuenta las posibilidades técnicas, operativas y económicas del Programa; impulsar los procesos de participación y organización jornalera; llevar a cabo la ejecución y el seguimiento de los proyectos planteados, y evaluar conjuntamente con los jornaleros todas las acciones realizadas (Ídem, 2001:75-76)

La siguiente herramienta estratégica es la coordinación institucional; ésta permite interactuar con diversas instituciones y dependencias de los tres órdenes de gobierno con la finalidad de vincular esfuerzos, compartir experiencias y conocimientos; aprovechar recursos; conformar equipos y generar programas de trabajo y esquemas de atención; entre otras acciones, que respondan a las necesidades e intereses de la población jornalera agrícola (SEDESOL-PAJA, 2001:76-77).

La coordinación institucional se desarrolla mediante la vinculación e interacción con los otros instrumentos estratégicos. Se basa en la información de las características de las familias jornaleras y su contexto laboral. Una vez que se detecta la problemática que debe atenderse y se tiene un conocimiento mayor de la realidad a transformar, surgen las propuestas de programas y proyectos de cada una de las unidades de trabajo y es aquí donde la oferta institucional encuentra lugar para participar bajo distintos esquemas de atención (Ídem, 2001:76-77).

Las acciones de coordinación se orientan al logro de programas de trabajo, para lo cual se promueven convenios, acuerdos y bases de entendimiento para formalizar la interacción con instituciones y organismos (Ídem, 2001:76-77).

La última herramienta estratégica es la concertación social; ésta establece relaciones con los diferentes agentes sociales que deben intervenir, con el fin de conjuntar voluntades en la búsqueda de alternativas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las familias jornaleras. Distingue tres diferentes ámbitos de actuación: a) con organizaciones de jornaleros, construidas a través de la promoción social, para fomentar la vinculación directa con las dependencias convocadas, a través de la coordinación institucional; b) con los productores, que se aboca a involucrarlos de manera corresponsable en el desarrollo de acciones a favor de los jornaleros y se coadyuva en el cumplimiento de las normas y reglamentos que rigen las relaciones laborales, en un marco de colaboración y respeto; y c) con organizaciones sociales, para gestionar apoyos de diversa índole, así como acercar los programas y proyectos que estas

impulsen al sector jornalero. Para llevar a cabo la concertación con estas tres instancias, el Programa actúa con base en la aplicación coordinada tanto del resto de los instrumentos estratégicos como en la capacitación constante para esta tarea, al personal de las Coordinaciones Estatales. (PRONSJAG, 1992: 25)

4.2.5 Método de trabajo.

Como se ha expuesto, el Programa fundamenta su metodología en la promoción social, misma que considera dos grandes dimensiones: como filosofía y como método de trabajo (PRONSJAG, 1993: 46-51; PRONSJAG, 1992: 29-30; SEDESOL-PAJA, 2001: 81-83).

Como filosofía de trabajo, se considera como una estrategia que posibilita dimensionar la problemática jornalera y sus alternativas de solución, que promueve la posibilidad de impulsar acciones directas y de impacto inmediato para mejorar la calidad de vida y trabajo de la población asalariada rural, con un enfoque de integralidad en su desarrollo y en la metodología empleada (SEDESOL-PAJA, 2001:81-83).

Se sostiene que el mayor rasgo distintivo del Programa es la promoción social, ya que le da identidad y arraigo entre la población atendida y lo distingue dentro de otros programas. La promoción social en el Programa, reconoce las necesidades y carencias que padece la población rural campesina y las que experimenta al transformarse en jornalera agrícola, por lo que coadyuva en el proceso para mejorar su calidad de vida; además, promueve el respeto a la dignidad y los derechos humanos, la justicia, el desarrollo y la solidaridad social; fomenta actividades que apoyan a las personas y a las comunidades para satisfacer sus necesidades básicas mediante la aplicación de propuestas creativas; impulsa el cumplimiento y la defensa de las garantías individuales y derechos del jornalero; y contribuye a superar la desigualdad de oportunidades que enfrenta el sector jornalero, para que éste pueda beneficiarse del progreso social y económico (Ídem, 2001:81-83).

La filosofía de la promoción social reconoce el reto que representa resolver la problemática jornalera que transita por varios momentos, dependiendo de las características de cada unidad de trabajo en que se ubica a los asalariados agrícolas. Dadas las circunstancias en que sobrevive este grupo social, la labor inicia con el impulso de un conjunto de acciones con carácter de emergencia social; es decir, actividades que parten fundamentalmente de las condiciones encontradas por el promotor social, que merecen una pronta solución y que surgen de su

iniciativa y sensibilidad. Estas actividades van orientando a otras de mayor alcance y profundidad, en la medida en que se fortalece la relación del promotor con la población y las instituciones (PRONSJAG, 1993: 46-51).

Esta forma de inicio del trabajo de promoción social en unidades de trabajo, basado en la presencia constante y sensibilidad del promotor, facilita el acercamiento directo con la población beneficiada, lo que les permite generar confianza a través del desarrollo de actividades concretas. Las acciones iniciales de corte asistencial, pueden dar pretexto para la construcción de la organización jornalera, que posteriormente se apuntalará mediante el impulso de procesos de organización y capacitación para fortalecer sus capacidades sociales y económicas (PRONSJAG, 1993: 46-51).

La consolidación de la organización jornalera en la unidad de trabajo, así como la aceptación de responsabilidades por parte de productores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, permiten la transferencia del método de atención a estos actores. Una vez cumplida esta misión, la promoción social inicia de nueva cuenta su labor en otra unidad de trabajo. En este sentido, el Programa por medio de los promotores, está atento a la maduración de los procesos que se desencadenan a partir de sus intervenciones, por lo que evalúa el momento en el cual debe abandonar su papel de impulsor y generador de acciones, para convertirse en asesor y acompañante de la población jornalera en la consecución de su desarrollo social (Ídem, 1993:46-51).

Por otra parte, la promoción social también se refiere, a la base sobre la que se actúa y se incide en la vida cotidiana de los jornaleros; así los promotores entran en contacto y toman conciencia de la problemática jornalera desde su propia cosmogonía para transformarla. Sin embargo, la promoción social no basa sus acciones solo en el conocimiento descriptivo de los problemas que aquejan a los jornaleros agrícolas, sino en un amplio análisis de las causas que las generan (PRONSJAG, 1993: 46-51; PRONSJAG, 1992: 29-30; SEDESOL-PAJA, 2001: 81-83).

Para lograr lo anterior, se señala que los promotores sociales en el ámbito de su responsabilidad desarrollan el método del Programa; es decir, cada uno investiga de manera permanente las condiciones de vida de la población jornalera, planea y programa acciones en cada una de ellas, atendiendo las necesidades y prioridades de dicha población, considerando las posibilidades técnicas, operativas y económicas de la SEDESOL-PAJA. Asimismo, impulsa los procesos de participación y organización jornalera; ejecuta acciones y proyectos integrales; promueve e

impulsa acciones de coordinación institucional; da seguimiento y evalúa, conjuntamente con los jornaleros participantes, las actividades realizadas en cada unidad de trabajo. Estas etapas del método de promoción permiten al Programa detectar y actuar frente a factores de riesgo y situaciones de desventaja social del sector jornalero, así como sistematizar y diseñar estrategias de atención a necesidades básicas y sociales no satisfechas (Ídem, 1992: 29-30).

4.2.6 Las redes de promoción social y mecánica operativa.

Cada Coordinación Estatal del Programa está sustentada en la existencia y capacidad de sus grupos operativos o RPS (Figura 9). La RPS está en posibilidad de generar proyectos y ejecutar actividades enmarcadas dentro de las líneas de acción, a partir de la detección de necesidades que realizan (PRONSJAG, 1993: 46-51; PRONSJAG, 1992: 29-30; SEDESOL-PAJA, 2001: 81-83). La operación de la SEDESOL-PAJA, se concibe como un proceso que tiene diferentes etapas, desde el primer contacto que se establece con los jornaleros, hasta la sistematización del conocimiento que se tiene de las unidades de trabajo donde se actúa. Cada etapa tiene objetivos y tiempos definidos (SEDESOL-PAJA, 2001: 85-87; SEDESOL-PAJA, 2003a: 14-25).



Figura 9. Realización de diagnósticos situacionales en Sierra Negra.

Al respecto, en cada estado donde trabaja la SEDESOL-PAJA cuenta con una Coordinación Estatal y ésta a su vez con una o varias Coordinaciones Operativas, donde se integran los Equipos Técnicos y RPS. Estos equipos atienden diferentes unidades de trabajo clasificadas como albergues, campamentos, unidades de servicios integrales, colonias, barrios y comunidades rurales en zonas de expulsión (SEDESOL-PAJA, 2003a: 14-25).

Puesto en operación el Programa en alguna entidad, es conformado el equipo operativo e implementado un diagnóstico situacional, en posibles unidades de trabajo, de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera, mismo que es instrumentado directamente por la red de promoción social. Este trabajo da un panorama de las necesidades de la población a atender (Ídem, 2003: 14-25).

Posteriormente se establecen los criterios y mecanismos, para seleccionar las unidades de trabajo de la región donde operará el Programa, así como la asignación y organización de recursos humanos, financieros y materiales para ofrecer la atención. Una vez determinado el universo de trabajo en la región, se realiza un estudio sobre las condiciones de vida de la población jornalera (SEDESOL-PAJA, 2001: 85-87).

El trabajo diagnóstico a que se refiere el estudio, es relativo a su perfil sociodemográfico y a la dinámica del mercado de trabajo al que recurren; asimismo, se recuperan las demandas más sentidas de la población y priorizan, como producto de reuniones grupales o comunitarias, para discutir las y enriquecerlas (Ídem, 2001:85-87).

El momento siguiente de la operación es la elaboración de planes específicos; esto es, que con el conocimiento puntual acerca de las demandas de la población jornalera y las posibles alternativas de solución, se retoman aquellas que coinciden con la estructura programática para integrar una primera propuesta del Programa Operativo Anual (POA). En esta etapa, es cuando se elaboran los anteproyectos particulares de plataforma de bienestar social o productivo; es decir, lo que se establece como micro-planeación operativa (Ibídem, 2001:85-87).

Una vez establecidos los proyectos con la población jornalera, la siguiente etapa es integrar el POA definitivo y se gestiona con base al mismo (que contempla formularios de proyectos y anexos técnicos de autorización), la liberación de los recursos para alcanzar las metas propuestas (SEDESOL-PAJA, 2003a: 14-25).

Finalmente, al término de ejecución de acciones o de las temporadas agrícolas, se realizan procesos de entrega-recepción y evaluación según sea el caso de los proyectos, siempre con la

participación de los vocales de control y vigilancia de la contraloría social. En el caso de las actividades de promoción social, las redes entregan a las Coordinaciones Estatales informes del ciclo, zafra o temporada agrícola (Ídem, 2003a:14-25).

Con lo que respecta a la secuencia operativa, como se mencionó, las Coordinaciones Estatales cuenta con un equipo técnico cuya principal función es proporcionar apoyo y asesoría oportunos a las redes de promoción social. De esta manera, los promotores sociales proveen de información al equipo técnico para perfilar los proyectos, y a los supervisores, coordinadores regionales y operativos para diseñar las estrategias e instrumentos (expedientes técnicos, reuniones de coordinación y concertación, acuerdos, convenios, entre otros), para el desarrollo armónico de los programas de trabajo (SEDESOL-PAJA, 2001: 85-87; SEDESOL-PAJA, 2003a: 14-25).

Las Reglas de Operación del Programa publicadas en el DOF, establecen la localización de las regiones de atención y los tipos de apoyo. En ese contexto, conforme a la diversidad de unidades de trabajo localizadas en las zonas de atracción, de expulsión e intermedias en las que opera el Programa, que presentan diferentes niveles de concentración o de dispersión de los jornaleros, dificultad de acceso, tiempo de recorrido entre unidades de trabajo, tiempo de permanencia de la población migrante, presencia limitada de otras instituciones, entre otras variables, se diseñan diversas estrategias de operación del Programa, que deben ajustarse a cada grupo poblacional atendido, lo que posibilita mejores impactos de las acciones a favor de la igualdad de oportunidades para los asalariados del campo y sus familias (SEDESOL-PAJA, 2001:88; SEDESOL-PAJA, 2003a:26).

En ese orden de ideas, la realización de acciones por parte de los grupos operativos de la SEDESOL-PAJA se basa en lineamientos generales, operación y evaluación.

4.2.7 Las reglas de operación.

Actualmente los programas sociales, están sujetos a reglas de operación, cuyo antecedente primigenio se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del Ejercicio Fiscal 1988, que en ese período eran aplicables únicamente a los programas del Ramo 26 denominado “Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza”.(DOF, 2007 y Fuentes, 2009:8-9).

Sin embargo, para el Ejercicio Fiscal del año 2000, se llevan a cabo adecuaciones normativas en el PEF y se enlistan aquellos programas sujetos por obligación a Reglas de Operación. En ese orden de ideas, es a partir del Ejercicio Fiscal 2002 que se homogeniza el requisito de contar con

reglas de operación para todos los programas federales que entregan subsidios (DOF, 1999; DOF, 2002; Fuentes, 2009:8-9).

Desde este año referido, todas las reglas de operación de los programas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), estableciéndose mecanismos de operación y administración, facilitando la evaluación periódica de los programas públicos a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública (CONEVAL). En este espacio, es importante destacar que las reglas de operación deben contener de manera obligatoria ciertos apartados específicos, mismos que posibilitan a verificar la transformación de su diseño en la línea de tiempo (ILPES, 2004:7-33; SHCP-SFP-CONEVAL, 2007).

Los elementos contenidos en las reglas de operación son: a) Presentación y antecedentes; b) Objetivos; c) Lineamientos generales: cobertura, población objetivo, características de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimiento de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones, sanciones; d) Lineamientos específicos; e) Informes programático-presupuestarios; f) Evaluación: interna y externa; g) Seguimiento, control y auditorías; h) Quejas y denuncias (SHCP-SFP-CONEVAL, 2007).

Con relación a la SEDESOL-PAJA, que nace en el primer año de la década de los 90's en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, operó econ base a un "Acuerdo de Organización y Funcionamiento", donde se establecían sus funciones normativas, administrativas, operativas y de diseño de políticas, pero sin precisar los instrumentos y tipos de apoyo. Dicho Acuerdo fue reemplazado por la aparición de las primeras reglas de operación de este Programa en el año 2003.

En el análisis del citado Acuerdo y las reglas de operación emitidas desde 2003 hasta la fecha (Cuadro 9), se observa que la columna vertebral de los elementos más importantes del diseño del programa se mantienen íntegros como es el objetivo, la población objetivo, la cobertura, lineamientos específicos, teniendo ligeras variaciones en los tipos y montos de apoyos; al tiempo, se percibe que la operación en cada una de las 50 regiones de atención del programa ubicadas en 276 municipios de 18 estados del país, existe una estrategia particular diseñada de acuerdo a las condiciones y necesidades de la población objetivo y la visión de los operadores del programa (García, 2006:19).

Cuadro 9. Análisis de la evolución de las reglas de operación de la SEDESOL-PAJA.

Componente	Redacción Original	Análisis	Conclusión
Objetivo general	El objetivo original establecido en 2003 para la SEDESOL-PAJA fue el de "contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios y beneficiarias. (2003)	Los ajustes que aparentemente se aprecian más enfáticos en la redacción de los objetivos generales se dieron en los ejercicios fiscales 2008, 2011 y 2013. En el primero de ellos se incluye en el discurso el concepto de "atención de las necesidades locales de los jornaleras de acuerdo a su condición étnica, género y edad" lo que implica una perspectiva plural; en el subsiguiente cambio se establece en el inicio la frase "contribuir a la protección social" que sustituye a "mejorar sus condiciones de vida" lo cual implica en términos prácticos solo un ajuste del discurso conforme a la administración del gobierno federal; y el tercer cambio, se percibe igual que el anterior ya que se incluye el concepto de "contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y exclusión social".	No se aprecian cambios significativos que impacten la operación del programa.
Cobertura	La Unidad Responsable del Programa (URP) realizará una calendarización eficiente de recursos	Elemento incluido solo en las Reglas de Operación del Ejercicio 2014.	No existen modificaciones al respecto
Apoyos	a) Proyectos de promoción social; b) Acciones por línea de acción; b) Tránsito migratorio; c) Contingencias; d) Investigación. (2007)	Se dan tres ajustes en los ejercicios 2008, 2013 y 2014. En el primero se incluye en la apertura programática el rubro de "efectivo y especie" lo cual clarifica lo que se venía haciendo corrientemente en las acciones por línea de acción y tránsito migratorio; en la segunda modificación se advierte que se cambia el apartado de recursos para acciones de promoción social por acciones para el desarrollo de la población jornalera, lo cual establece en el centro a la población objetivo a nivel retórico; y el tercer cambio únicamente refieren a la inclusión de un apartado de recursos para la asistencia y permanencia escolar, lo cual algunos estados hacían de manera común	Los cambios realizados para el manejo de las partidas presupuestales no modifican la esencia del programa.
Ejecución de recursos	La Unidad Responsable del Programa (URP) realizará una calendarización eficiente de recursos	Elemento incluido solo en las Reglas de Operación del Ejercicio 2014.	No existen modificaciones al respecto
Proceso de operación	Las Instancias Ejecutoras realizarán las actividades relacionadas con la operación, administración y ejecución de los recursos.	Apartado incluido solo en las Reglas de Operación del Ejercicio 2014.	No existen modificaciones al respecto
Elementos de ejecución	a) Promoción del programa; b) Diagnóstico; c) Mantenimiento, formación y control de la red social; d) Difusión de entrega de apoyos; e) Sedes de atención para el registro, incorp. de solicitudes y entrega apoyos; f) Integración del padrón de beneficiarios	Concepto establecido solo hasta las Reglas de Operación del Ejercicio 2014.	No existen modificaciones al respecto
Indicadores de resultados	a) Cobertura de apoyos económicos directos; b) Apoyos alimenticios; c) Estímulos para la asistencia y permanencia escolar; d) Apoyo al arribo	Concepto establecido solo hasta las Reglas de Operación del Ejercicio 2014.	No existen modificaciones al respecto

Fuente: Elaboración propia con base a reglas de operación de la SEDESOL-PAJA de 2003 a 2014.

4.3 Los jornaleros agrícolas.

Con el propósito de una mejor comprensión de la población objetivo de esta investigación, en este numeral se profundiza sobre las condiciones de vida y trabajo de los asalariados rurales en los contextos internacional, nacional y estatal.

4.3.1 Los jornaleros agrícolas a nivel internacional.

En el mundo existen 450 millones de jornaleros agrícolas, lo que constituye poco más del 40% de la fuerza de trabajo del sector. Los jornaleros se encuentran entre los grupos más pobres, con mayor inseguridad alimentaria, con frecuencia desarrollan trabajos peligrosos, son explotados por medio de condiciones abusivas de trabajo y pago, tienen contratos inseguros que ocasionan frecuentes períodos de desempleo y por lo regular, tienen poco acceso a la seguridad social (FAO-OIT, 2007).

En el período 2009-2010 en América Latina, la Población Económicamente Activa (PEA) era de 385.2 millones de personas, de los cuales 35.6 millones (9.24%) trabajaban en el sector primario; asimismo, de esta población el 34.1% (14 millones) eran asalariados agrícolas, siendo el 35.7% (5 millones) permanentes y el resto temporales (LABORSTA-OIT, 2014).

Para el año 2010, los trabajadores rurales en América Latina, ya representaban el 49% de la mano de obra agrícola, desglosado en 27% permanente, 10% de copropietarios y trabajadores temporales y 12% de temporales sin tierra (LABORSTA-OIT, 2014).

Países como Argentina, Uruguay, Chile y Colombia, son algunos lugares en los que el trabajador agrícola asalariado supera de manera importante a los trabajadores por cuenta propia, empleadores, familiares y sujetos a otro tipo de relación (Acosta, 2006: 8-9).

Especial atención merece la incorporación de infantes al trabajo jornalero por su mayor condición de vulnerabilidad. En las estadísticas se demuestra para el año 2010, que el 40% de los trabajadores niños en Honduras se empleaban en plantaciones agrícolas; en Guatemala este porcentaje alcanzaba un 65% y en el Salvador el 67%; Brasil era la nación con mayor porcentaje de niños jornaleros en Sudamérica con 1.2 millones de niños y niñas de entre 5 a 17 años; en Bolivia se empleaban cerca de 10 mil niños y niñas de entre 9 y 18 años, en la cosecha de la caña de azúcar; y en Perú existían 972 mil niños y niñas de entre 9 y 18 años, que se dedican al trabajo en plantaciones agrícolas (FAO-OIT, 2007).

4.3.2 Los jornaleros agrícolas en México.

Los jornaleros y jornaleras agrícolas en México, constituyen uno de los sectores sociales rurales de mayor marginación en el país. Al respecto, se tiene que de los 108.2 millones de personas que existían en México en 2010, aproximadamente 4.2 millones se ocupaban laboralmente en el sector rural y el 32.8% de esa población se encontraba en condición laboral de subordinación remunerada como jornalero agrícola (INEGI-ENOE, 2010).

Esta población, donde aproximadamente el 39% son migrantes, se caracteriza por ser campesinos empobrecidos, que practican en sus lugares de origen la agricultura de subsistencia, por la poca superficie de cultivo de sus parcelas, con tenencia de tierra tipo ejidal o comunal principalmente, bajos rendimientos agrícolas por superficie, mala calidad de sus productos, poco o nulo acceso al crédito agrícola, organización formal inexistente o casi inexistente, entre otros; que apenas les es suficiente para la reproducción biológica y social de las familias (García, 2006:17).

Este sector rural, también se identifica por tener un alto índice de analfabetismo, con un promedio de 29.1% del cual 25.3% se presenta en hombres y 32.9% en mujeres, una media de escolaridad en mayores de 12 años de 3.3 años, con 3.7 en hombres y 2.9 en mujeres, y difícil acceso a la educación tanto en comunidades de origen como en zonas de atracción o trabajo (SEDESOL-PAJA, 2001:50).

Otro aspecto que identifica a las familias jornaleras, es la elevada incorporación de mujeres e infantes al empleo, lo que implica realizar jornadas que inician en la madrugada a primera hora, para preparar los alimentos de los miembros de la familia que van a trabajar, integrarse a las labores del campo y por la tarde o noche realizar las tareas domésticas o reproductivas (Posadas, 2005:135-153).

En ese sentido, del total de familias dedicadas al trabajo asalariado rural, el 88.8% de sus integrantes masculinos participaba económicamente, mientras que el 67% de las mujeres contribuía al ingreso familiar jornalero, lo que genera un índice de feminización de 50.79%. Llama la atención que del 1.4 a 2.0 millones de mujeres jornaleras en el país, el 77% tenían 29 años de edad o menos, y el 40% pertenecía a alguna etnia; es decir, en general se consideran como jóvenes indígenas (SEDESOL-PAJA, 2001:31).

Los salarios percibidos por los jornaleros agrícolas, varían de acuerdo a la etapa del ciclo agrícola, tipo de labor cultural desarrollada y etapa del ciclo productivo. En términos generales, el ingreso percibido por los jornaleros agrícolas es de 1.6 salarios mínimos por día; sin embargo,

el ingreso es diferente según el sexo y la edad, esto es: 1.9 y 1.6 salarios mínimos por día para hombres y mujeres mayores de once años respectivamente, y 1.4 salarios mínimos por día para niñas y niños de 6-11 años; lo anterior, significa una diferencia promedio de 0.3 puntos porcentuales menos de salario en comparación con los hombres (Estrada, 2003:17-65).

Estas condiciones descritas fomentan condiciones de ingesta baja y desnutrición importante. En un estudio realizado en albergues de campos agrícolas del estado de Sonora, los resultados señalan que el déficit de consumo de energía en hombres durante su estancia en el lugar era de entre 600 a 900 kcal/día, mientras que en mujeres era de 400 a 700 kcal/día, y en general reportaban pérdidas de hasta 3.5 kg de peso durante las primeras cinco semanas en las zonas de atracción. El caso de la desnutrición entre niñas y niños también era importante, ya que existía una incidencia general del 37%. (SEDESOL-PAJA, 2001:48).

Por otro lado, la inseguridad laboral y la violación constante de sus derechos humanos y laborales es frecuente, especialmente entre las mujeres ya que sus condiciones de analfabetismo, monolingüismo e inequidad de género que viven en el seno de sus propias familias, generan que desconozcan por lo regular sus derechos como trabajadoras; por mencionar un ejemplo, en el caso de las mujeres embarazadas, éstas se ven forzadas a trabajar hasta el último día de gestación (43.1% de las mujeres jornaleras embarazadas tenían de 13-20 años de edad), y regresar a las labores en el menor tiempo posible después del parto, llevando consigo al menor o dejándolo al cuidado del descendiente mayor de la familia; al respecto, el 53% de las mujeres indígenas jornaleras y el 35% de las mestizas jornaleras embarazadas, carecían de controles médicos obstétricos (Ídem, 2001:40).

La exposición a los agroquímicos es frecuente entre los jornaleros, ya que regularmente no cuentan con ningún equipo de protección, ni capacitación, necesarios para realizar trabajos de alto riesgo; es una población que presenta una alta incidencia de enfermedades y accidentes laborales tales como deshidratación, insolación, golpes, mutilaciones, intoxicaciones y quemaduras por agroquímicos, enfermedades gastrointestinales y respiratorias además de algunas enfermedades degenerativas (García, 2006:15).

Las condiciones de marginación en que vive este sector social, se reflejan también de manera nítida en las malas condiciones de sus viviendas en los lugares de origen, ya que el 42.2% de las familias jornaleras tenían casas con paredes de madera o lámina, y el 64.9% de las mismas tenían techos contruidos a base de lámina de cartón o zinc (PRONJAG-Michoacán, 2000:8)

Estas condiciones provocan la búsqueda constante de fuentes alternativas de ingreso, la cual encuentran en los frentes de corte de cultivos agroindustriales, describiendo diferentes tipos y rutas de migración en el país, a saber: migración pendular, cuando los trabajadores del campo salen de su lugar de origen hacia las zonas llamadas de atracción o lugares de trabajo y regresan a sus comunidades al término de cierta temporada; migración golondrina, cuando los jornaleros siguen una ruta de producción agrícola en diferentes regiones del país, buscando la continuidad regresando a su pueblo sólo para cumplir con compromisos sociales y económicos; y migración definitiva, se refiere al asentamiento de antiguos migrantes en las zonas de atracción, ya sea por falta de recursos para regresar al lugar de origen o porque deciden instalarse en lugares donde hay empleo la mayor parte del año (Pastor, 1998:71-74; PRONSJAG-Puebla, 1994:9; SEDESOL-PAJA, 2001:2-14).

Atendiendo su condición de migrante, una de las rutas migratorias más frecuentes y conocidas en el país por las largas distancias recorridas y cantidad de jornaleros agrícolas que participan en ella, es la Ruta del Pacífico (Figura 10), encarnada por trabajadores que emigran de los estados de Oaxaca y Guerrero hacia los estados del noroeste como Baja California, Sinaloa o Sonora (PRONSJAG, 1998:21; SEDESOL-PAJA, 2001:13).



Figura 10. Indumentaria jornalera típica en San Quintín, Baja California.

No obstante, existen otras rutas migratorias como la del Golfo, Sureste, Pacífico-Centro, Centro-Norte y Centro, que si bien no son tan espectaculares representan una movilización importante

de zonas de expulsión a zonas de atracción, tal es el caso de Puebla, Michoacán, Durango, Guanajuato, Zacatecas y Veracruz, entre otros (PRONJAG, 1998:21; SEDESOL-PAJA, 2001:13).

Considerando la posibilidad de emigración de los jornaleros, en la búsqueda de mercados de trabajo, tal como se señaló en los párrafos precedentes y derivado de los destinos a los que se dirigen, una vez abandonado su lugar de origen, en México, pueden describirse de manera clara, tres formas migratorias: pendular, golondrina y definitiva. En la primera los grupos jornaleros van y regresan al frente de corte recurrentemente; en la segunda, van visitando diferentes regiones conforme son requeridos sus servicios para finalmente regresar a sus hogares, y en la última, optan por establecerse permanentemente cerca de sus centros laborales como lo han hecho oaxaqueños y guerrerenses en el Valle de San Quintín, Baja California.

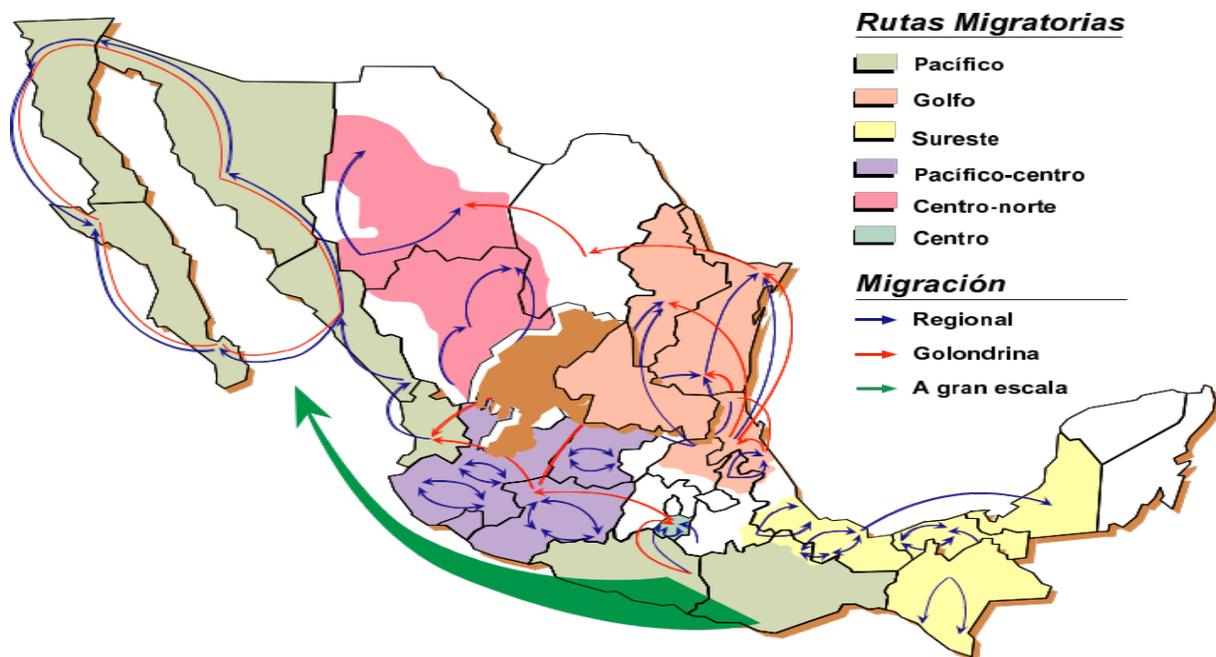


Figura 11. Principales rutas migratorias de jornaleros agrícolas en México.

4.3.3 Los jornaleros agrícolas en Puebla.

El estado de Puebla, se encuentra dividido en 217 municipios que a su vez se agrupan en siete regiones socioeconómicas: Huauchinango, Teziutlán, Ciudad Serdán, Cholula, Puebla, Izúcar de Matamoros y Tehuacán, en esta última se encuentra la Sierra Negra (INEGI, 2006).

Con sus 3.4 millones de km² y una población de 5.3 millones de personas de las cuales el 47.9% son hombres y 52.1% son mujeres, Puebla representa el séptimo lugar en densidad de población con 157 habitantes/km², donde el 38.9% de la población vive en localidades de menos de 5 mil habitantes las cuales son rurales, superando la media nacional que es de 28.7% y ocupando el decimocuarto lugar en población rural (INEGI, 2006).

Los municipios con mayores índices de marginación en el estado de Puebla, se encuentran localizados en la Sierra Norte, la Sierra Negra y Mixteca. El grado de marginación de la entidad es alto, con un índice del 0.72048 que lo ubica en el séptimo lugar detrás de San Luis Potosí (CONAPO, 2000).

El producto interno bruto (PIB) del estado en 2004 ascendió a 53.6 mil millones de pesos, donde el PIB agropecuario participó tan solo con el 6.4%, que a su vez representó el 3.7% del PIB agropecuario nacional (INEGI, 2006).

El total de población económicamente activa (PEA) en 2006, fue en promedio de 60.6% (80.15% para hombres y 44.3% para mujeres); asimismo, la PEA para el sector agropecuario fue de 39.9%, para la industria de 24.9%, para los servicios de 35.1%, y el 3.1% no estaba bien definido (Ídem, 2006).

Con relación a la población indígena en el estado, para el 2002 existían 853.5 mil indígenas (51.5% eran mujeres) que representaba el 18.9% de la población total estatal. En relación a su escolaridad, el 37.3% era analfabeta, el 14.7% no asistía a la escuela, el 28.8% tenían primaria incompleta, 20.2% primaria completa, y el 20.9% tenía post primaria. Con referencia a la actividad económica, de las 578.1 mil indígenas mayores de doce años, el 50.2% era económicamente activa, y a su vez el 52.5% de ésta trabajaba en el sector primario, donde el 33.6% ganaba menos de un salario mínimo por día, 27.4% de 1 a 2 salarios mínimos por día y 14.4% más de dos (Serrano, 2002:77).

En ese contexto, los jornaleros agrícolas en Puebla son una población considerable, ya que de una población total de 5.7 millones de habitantes en 2010, aproximadamente 2.3 millones era PEA, de la cual el 22.6% se ubicaba en el sector primario, y de ésta última 193,706 (85.6% hombres y 14.4% mujeres), se encontraban en condición de asalariados subordinados o población jornalera agrícola (INEGI, 2011).

CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA.

Este capítulo se encuentra estructurado por las metodologías desarrolladas para los seis trabajos de investigación complementarios que conforman este trabajo doctoral. Estos trabajos son: a) la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA, relación a sus indicadores de gestión, en las comunidades de Sierra Negra; b) las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio; c) los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública; d) la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus seis líneas de acción; e) el análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario; y f) los marco teóricos versus la política pública en la Sierra Negra.

5.1 Metodología de la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA, en relación a sus indicadores de gestión, en las comunidades de Sierra Negra.

Dada la posibilidad de acceder a un cúmulo importante de información del Programa y la falta de estudios de investigación con perspectiva longitudinal, la propuesta original era trabajar series de tiempo, partiendo de números índice. Al respecto, conforme señala Mendenhall (1988:563), los números índice son aquellos que miden el cambio o evolución de una variable de serie de tiempo en relación con un año base, y que estos se clasifican en simples (cuando incluyen una sola variables) y en compuestos (cuando incluyen más de una variable), siendo su fórmula la siguiente:

$$I_t = (y_t/y_0) (100)$$

En donde:

I_t = Número índice simple o compuesto.

y_t = Valor de la variable de serie de tiempo al momento t (números índice simples).

$y_t = P_{1t} + P_{2t} + \dots + P_{kt}$ (número índice compuesto).

y_0 = Valor de la variable de serie de tiempo al momento t_0 .

No obstante, durante el trabajo de recopilación de datos, únicamente fue posible encadenar datos para la construcción de una línea base (1996-1998) y una sola línea de comparación (2008-2010); por lo tanto, debido a la falta de datos para construir al menos, una línea más de tiempo para observar la tendencia de las variables, no fue posible este ejercicio, y que por ende impidió el cálculo de los pesos respectivos de las variables conforme al método de Laspeyres para línea

base o Paasche para el período de comparación (Mendenhall, 1988: 566-567). Debido a lo anterior, se construyó una adaptación a partir de un índice compuesto con ponderación equitativa, otorgando un peso similar para todas las variables, procedimiento que es justificado por la premisa de integralidad que la SEDESOL-PAJA maneja en sus acciones.

El procedimiento para determinar los avances en materia de calidad de vida entre la población atendida por parte de la SEDESOL-PAJA, fue la consulta de fuentes de información secundaria del propio Programa para la obtención de datos tales como los Informes Diagnósticos de Expedientes de Unidades de Trabajo de los Ejercicios 1996, 1998, 2000, 2001, 2004, 2006, 2008 y 2010; Diagnóstico Nutricional del PAJA-Puebla y UDLA-P 1998; Libros Blancos del Período 1995-2000; Evaluación Externa del Programa 2004 por parte del Colegio Nacional de Economistas; Evaluación Externa del Programa 2006 por parte de la Universidad Iberoamericana; Bases de Datos de la Coordinación Operativa del PAJA-Puebla 2008, 2009 y 2010, y una pequeña parte de la información obtenida por el investigador en la temporada de campo entre el invierno de 2009 y la primavera de 2010.

Posteriormente, se planteó el citado índice compuesto con ponderación equitativa que fue denominado Índice Ponderado de Calidad de Vida (IPCV), quedando de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 \text{IPCV} &= 0.5 (\text{SIPVTA}) + 0.5(\text{SIPVTD}) \\
 \text{SIPVTA} &= \frac{\Sigma ((0.083 \times \text{VySA}) + (0.083 \times \text{AyA}) + (0.083 \times \text{SySS}) + (0.083 \times \text{ECyR}) + (0.083 \times \text{ECyP}) + (0.083 \times \text{PJ}))}{100} \\
 \text{SIPVTD} &= \frac{\Sigma ((0.166 \times \text{IIVySA}) + (0.166 \times \text{IIAyA}) + (0.166 \times \text{IISySS})}{100}
 \end{aligned}$$

En el que:

IPCV=	Índice Ponderado de Calidad de Vida
SIP-VTA=	Subíndice Ponderado de Variables con Tendencia al Aumento
SIP-VTD=	Subíndice Ponderado de Variables con Tendencia a la Disminución
VySA=	Vivienda y Saneamiento Ambiental
AyA=	Alimentación y Abasto
SySS=	Salud y Seguridad Social
ECyR=	Educación, Cultura y Recreación
ECyP=	Empleo, Capacitación y Productividad
PJ=	Procuración de Justicia

En el Cuadro 10, se puede observar la matriz de variables e indicadores y la tendencia de éstas a disminuir o aumentar, adaptada a partir de procesos internos de gasto de inversión por parte de la Coordinación Operativa del PAJA-Puebla, con el objetivo de determinar los avances en materia de calidad de vida en la región de estudio.

Cuadro 10. Variables e indicadores de gestión de SEDESOL-PAJA.

<u>Variable</u>	<u>No.</u>	<u>I n d i c a d o r</u> <u>Nombre</u>	<u>Tendencia</u> <u>Procesual</u>	<u>IPC</u> <u>(1996-1998)</u>	<u>IPC</u> <u>(2008-2010)</u>
Vivienda y saneamiento ambiental (VySA)	1	% Familias con casa con piso de tierra	Disminuir	1996	2008
	2	% Familias con casa con techo de tejamanil u otro	Disminuir	1996	2008
	3	Índice de hacinamiento/cuarto	Disminuir	1996	2008
	4	% de viviendas con letrina u otro	Aumentar	1996	2008
Alimentación y abasto (AyA)	1	% de infantes (6-12 años) con desnutrición de 1er grado	Disminuir	1998	2008
	2	% Infantes (6-12 años) con desnutrición de 2do grado	Disminuir	1998	2008
	3	% Infantes (6-12 años) con desnutrición de 3er grado	Disminuir	1998	2008
	4	% Familias con acceso a sistemas de abasto institucionales	Aumentar	1998	2008
Salud y seguridad social (SySS)	1	Incidencia de enfermedades respiratorias/año	Disminuir	1996	2010
	2	Incidencia de enfermedades gastrointestinales/año	Disminuir	1996	2010
	3	% Familias hierven el agua consumida (tratamiento similar)	Aumentar	1996	2010
	4	% Familias con acceso a servicios de salud	Aumentar	1996	2010
Educación, cultura y recreación (ECyR)	1	% Analfabetismo (mayores 15 años)	Disminuir	1996	2010
	2	Escolaridad (mayores 15 años)	Aumentar	1996	2010
	3	% Deserción escolar (niños primaria)	Disminuir	1996	2010
	4	% Acceso a espacios culturales	Aumentar	1996	2010
	5	% Acceso a espacios recreativos	Aumentar	1996	2010
Empleo, capacitación y productividad (ECyP)	1	Ingreso (salario mínimos)	Aumentar	1996	2010
	2	Días laborados y remunerados/Año	Aumentar	1996	2010
	3	% Población capacitado oficio adicional	Aumentar	1996	2008
	4	% Familias apoyada con proyecto productivo	Aumentar	1996	2008
	5	% Proyectos productivos en operación	Aumentar	1996	2010
Procuración de justicia (PJ)	1	% beneficiarios capacitados en derechos humanos	Aumentar	1996	2008
	2	% beneficiarios capacitados en derechos civiles	Aumentar	1996	2008
	3	% beneficiarios capacitada en derechos laborales	Aumentar	1996	2008

Fuente: Elaboración propia con base a distintas fuentes del Programa.

Para corroborar los resultados obtenidos a través del Índice Ponderado de Calidad de Vida, se llevó a cabo una prueba de hipótesis t-Student para muestras relacionadas con un intervalo de

confianza del 95%. En dicha prueba se contrastaron dos tratamientos (línea base vs. línea de comparación) con el juego de hipótesis planteado en el problema de investigación.

Esta distribución muestral es una de las de mayor uso en el análisis de datos provenientes de tratamientos distintos. Las condiciones establecidas para su uso son: un tamaño de muestra de treinta o menos datos; una desviación estándar de la población desconocida; poseer una distribución normalmente distribuida; ostentar varianzas homogéneas de las muestras independientes; y provenir los datos de observaciones independientes (Infante y Zarate, 1988: 225-236; López, 2004:100-121).

Establecido lo anterior, se utiliza la prueba t-Student para muestras correlacionadas y no independientes, debido a que en el diseño experimental las unidades experimentales (comunidades) se agrupan en bloques pares (línea base y línea de comparación) y los tratamientos están asignados al azar dentro de cada par, y no existen unidades experimentales homogéneas con tratamientos al azar (López, 2004:100-121).

La prueba de t-Student se calculó de acuerdo a la siguiente ecuación (López, 2004: 108, 116):

$$t = \frac{\bar{y} - \mu}{\sqrt{S^2/n}}$$

En donde:

\bar{y} = Media muestral de la diferencia de cada bloque

μ = Media poblacional, para esta modalidad de prueba igual a cero

$\frac{\bar{y}-\mu}{\sqrt{S^2/n}}$ = Error estándar de la diferencia de cada bloque

t = Distribución t-Student, mide la distancia entre la media muestral y la media poblacional en unidades del error estándar de la media.

Asimismo el número de muestras utilizadas en el análisis fue de 75, el cual corresponde al número de unidades de trabajo de SEDESOL-PAJA en Sierra Negra (Anexo 1); la justificación para el uso de esta prueba para el caso, es proporcionada por Levin y Rubin (1996:388), al resaltar que el tamaño de muestra de 30 o menos se asocia regularmente con estadísticas de muestras pequeñas; empero, esto no es completamente restrictivo ya que el tamaño de muestra es tan solo una de las condiciones señaladas en el párrafo anterior, que lleva a utilizar esta distribución. En este mismo sentido Stevenson (2005: 241) menciona que la distribución t es

teóricamente correcta en los casos que no se conoce la desviación estándar de la población, independientemente del tamaño de la muestra que se esté utilizando.

Por último, tomando en cuenta las condiciones restrictivas para correr la citada prueba, t-Student, se siguió un procedimiento con tres pasos para determinar las variables que cumplían con las mismas y por lo tanto, interpretar los resultados de las 27 variables, teniendo en cuenta esta situación, a saber:

- a) Para determinar la distribución normal de los datos de cada variable se corrió en primera instancia la Prueba de Kolmogorov-Smirnov (PKS) para la línea base (LB) y posteriormente para la línea de comparación (LC), coincidencias en el cumplimiento de distribución normal de variables de LB y LC las habilitaron para ser consideradas para interpretar los resultados finales de la t-Student. ($P < 0.05$)
- b) Posteriormente para establecer la igualdad de varianzas de las variables, se llevó a cabo el análisis de homogeneidad de varianzas de Levene. Los resultados de esta prueba se adicionaron a la PKS, en un mismo cuadro para el análisis. ($P < 0.05$).
- c) Finalmente, se llevó a cabo la prueba t-Student. ($P < 0.05$), cuyos resultados también fueron incorporados a un mismo cuadro. Este procedimiento permitió observar las variables que cumplían con todas las condiciones que establece la prueba y por lo tanto interpretar los resultados a la sazón de esta determinación.

5.2 Metodología de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio.

Para coadyuvar a una mejor comprensión y visión de conjunto de las formas de vida que padecen los asalariados rurales y sus condiciones de trabajo durante su ciclo migratorio, se llevó a cabo esta investigación de tipo social, exploratoria-descriptiva, para los casos de las agroindustrias de la caña de azúcar y el café.

Esta investigación se basó en la elaboración de estudios de caso, por cada uno de los temas referidos, durante el ciclo agrícola 2010-2011 que utilizó como herramientas para el levantamiento de información de primera mano las encuestas dirigidas a jornaleros al azar, entrevistas semi-estructuradas a informantes clave y la observación participante; y para la obtención de información de fuentes secundarias, se procesaron datos de fuentes oficiales que

fortalecieron las monografías y permitieron determinar las regiones con presencia jornalera en el estado de Puebla (Rojas, 2002:270).

Para esto último, se manejó como información secundaria del sitio web oficial de Regiones Jornaleras de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal mexicano (Cuadro 11). De acuerdo a lo reportado en dicho sitio, existen 177 regiones de atención jornalera en 27 estados del país que concentra un total de 1,112 municipios, de las cuales 8.4% de las regiones y el 6.92% de los municipios con presencia jornalera se ubican en el estado de Puebla.

Cuadro 11. Regiones y municipios con presencia jornalera en México.

No.	Estado	No. Regiones Atención Jornalera	No. Municipios Atención Jornalera	No.	Estado	No. Regiones Atención Jornalera	No. Municipios Atención Jornalera
1	Baja California	3	4	15	Nayarit	7	18
2	Baja Calif. Sur	3	5	16	Nuevo León	2	8
3	Campeche	3	3	17	Oaxaca	9	315
4	Coahuila	3	9	18	Puebla	15	77
5	Colima	2	8	19	Querétaro	2	5
6	Chiapas	10	66	20	Quintana Roo	2	2
7	Chihuahua	9	38	21	San Luis Potosí	3	41
8	Durango	8	18	22	Sinaloa	5	17
9	Guanajuato	4	22	23	Sonora	6	22
10	Guerrero	10	68	24	Tabasco	3	12
11	Hidalgo	7	38	25	Tamaulipas	5	21
12	Jalisco	15	50	26	Veracruz	16	148
13	Michoacán	13	50	27	Zacatecas	5	19
14	Morelos	7	28		Total:	77	1112

Fuente: Elaboración propia con base a SEDESOL (2012), disponible en:

(http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Catalogo_de_Regiones_de_Atencion_Jornalera)

En un segundo momento, se procesaron datos de producción agrícola del ciclo 2010-2011 generados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de cada uno de los 77 municipios de las 15 regiones jornaleras en el estado de Puebla (SAGARPA, 2011).

De manera paralela, se utilizó la tipología que hace Villa Issa (2005:148-151), de productores del sector primario en el estado de Puebla, basada en la capacidad de las unidades productivas, de cubrir las necesidades de reproducción de la familia campesina (alimentación y satisfactores básicos) y la reproducción de las condiciones de trabajo (reposición de insumos y medios), a saber: a) productores de autoconsumo, que son los que por sus ingresos y condiciones apenas les

alcanza para resolver sus necesidades básicas; b) productores en transición, que son aquellas unidades de producción rural que generan ingresos por encima de los requerimientos básicos; y los c) productores empresariales, dedicados a cultivos más intensivos en capital y mano de obra, como son las hortalizas y cultivos agroindustriales (café y caña).

En un tercer momento, se incorporaron datos de índice de marginalidad del año 2010 del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), y se procedió a determinar los municipios de expulsión, atracción y local de mano de obra jornalera, bajo los criterios establecidos en el cuadro siguiente (Cuadro 12).

Cuadro 12. Criterios para determinación de zonas de expulsión, atracción y local de mano de obra jornalera agrícola.

Grado de Marginación	Tipo de Agricultura	Tipo de Mano de Obra Jornalera Agrícola
Muy alta	Empresarial	Atracción
Alta	Empresarial	Atracción
Media	Empresarial	Atracción
Baja	Empresarial	No aplicó
Muy baja	Empresarial	No aplicó
Muy alta	Transición	Expulsión
Alta	Transición	Expulsión
Media	Transición	Local
Baja	Transición	Local
Muy baja	Transición	Local
Muy alta	Subsistencia	Expulsión
Alta	Subsistencia	Expulsión
Media	Subsistencia	Local
Baja	Subsistencia	No aplicó
Muy baja	Subsistencia	No aplicó

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se hicieron recorridos de superficie complementarios, con la finalidad de detectar los flujos migratorios más importantes a partir de la determinación de zonas de atracción y expulsión de mano de obra, y se aplicaron encuestas y entrevistas a profundidad a capitanes de cuadrilla o líderes naturales jornaleros (Apéndices 2 y 3).

Adicionalmente se analizaron los estudios de caso de la caña y el café con el enfoque de nueva economía de migraciones laborales, particularmente con elementos de redes y capital social.

5.3 Metodología de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.

Para este trabajo se acopio la información oficial disponible de la política pública que conforma su marco normativo (reglas y manuales de operación principalmente) y se llevó a cabo el denominado análisis de contenido interno que consistió en ubicar palabras y frases clave utilizadas en la estructuración de las teorías de desarrollo local y comunitario, dentro de los documentos oficiales, y proceder a inferir sus bases teóricas (López, 2002:172).

Dicho trabajo, fue apoyado a partir de la información disponible respecto a las tendencias del diseño de las políticas públicas en México, conforme al período de aparición en la escena pública.

5.4 Metodología de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.

Es importante mencionar que tanto la metodología como los resultados y conclusiones de este trabajo están íntimamente relacionados con la investigación principal de esta tesis que consiste en el análisis de los marcos teóricos versus la política pública en la Sierra Negra. En ese sentido la metodología de este trabajo, implicó la recolección de cuantiosa y variada información de fuentes indirectas y directas.

Con lo que respecta a las primeras, las fuentes indirectas, se efectuó en primera instancia, una revisión exhaustiva de la información oficial y bibliografía en general disponible sobre las experiencias de los modelos de atención a población trabajadora agrícola, a nivel internacional principalmente de gobiernos centrales, donde se ubicaron las principales tendencias en el orbe del fenómeno social referido.

Para el caso mexicano, la compilación y análisis de información indirecta referente a la SEDESOL-PAJA, suministró los elementos necesarios para describir la forma de trabajo en general del Programa, que coadyuvó en la comprensión de la fusión de los mecanismos de trabajo, estructura administrativa y operativa, y las principales herramientas de apoyo, que en conjunto conforman su modelo de operación.

Por otra parte, la intensiva exploración documental, aportó información valiosa para realizar un análisis sobre las reglas de operación del Programa y sus reformas en el período 1996-2010, que pudieran haber afectado el modelo de operación, concluyéndose en síntesis que no.

En lo concerniente a la recopilación de información de fuentes directas, teniendo como base la experiencia personal del investigador dentro del proceso en Sierra Negra, se elaboró un guión para conformar una memoria de gestión por línea de acción de la SEDESOL-PAJA, para posteriormente ser contrastado con las teorías de trabajo, conformado por los antecedentes históricos de la política pública en la Sierra Negra, las estrategias establecidas por los servidores públicos durante la operación y la noción de lo ocurrido por parte de la población beneficiada.

En ese sentido, la información en campo se obtuvo directamente de las entrevistas a profundidad con un guión semi estructurado, las cuales fueron dirigidas a informantes clave tanto del propio Programa tales como coordinadores, enlaces, supervisores y promotores, de la propia Coordinación Estatal del PAJA-Puebla y de Oficinas Centrales de la SEDESOL-PAJA; asimismo, se llevaron a cabo entrevistas de profundidad a jornaleros agrícolas clave de las comunidades de Sierra Negra como presidentes de comités, capitanes de cuadrillas y algunos líderes naturales. (Apéndice 4).

Algunas entrevistas informales con algunos servidores públicos de otras instituciones también fueron realizadas, principalmente con los más directamente involucrados en el trabajo en Sierra Negra. También es importante hacer mención, que en esta memoria se vierte mucha de la experiencia, en el propio proceso, del investigador durante su colaboración en el mismo.

Dicha memoria de gestión por línea de acción fue complementada a través de datos oficiales del Programa obtenidos a partir de reglas de operación, manuales, informes, archivos, proyectos, planes, cierres de ejercicio, entre los más importantes; la memoria fue ubicada en los archivos (muerto y en activo) de la instancia gubernamental y en algunos casos, de bibliotecas particulares del personal del propio Programa. Lo anterior, requirió un periodo importante de tiempo de trabajo, el cual se vio afectado por la sustitución o renuncia de los servidores públicos, y la alternancia en el poder del ejecutivo federal y por ende, la modificación de las estructuras de los aparatos gubernamentales.

5.5 Metodología del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.

Previo al análisis de las dos teorías de trabajo versus la memoria de gestión por medio de teoría fundamentada, se realizó una contrastación de la estructura de las teorías, conforme se plantea en el apartado de abordaje teórico del problema de investigación, en donde se establece que una de

las categorías de la epistemología, la paracientífica, tiene que ver con realizar una crítica para fundamentar un conocimiento de manera diferente, partiendo de analizar los supuestos del conocimiento científico a partir de un mecanismo que permita sistematizar de manera clara la información procesada (Bernal, 2010:25).

En ese sentido este trabajo, esencialmente es un proceso de “contrastación” de las dos teorías manejadas para identificar qué tipo de teorías son las mismas, al tiempo de determinar sus posibles inconsistencias para poder explicar el fenómeno de estudio.

Al respecto de acuerdo con Kuhn (cfr. Pérez, 1999:31), la “contrastación es un proceso que compara dos teorías”; sin embargo, el ejercicio que se hace aquí no es en el sentido del concepto de paradigmas sucesivos introducido en el trabajo de “las estructuras de las revoluciones científicas” del mismo autor, en donde es manejada la contrastación para confrontar teorías entre sí teniendo en cuenta las semejanzas o diferencias de una teoría con relación a otra inicial para determinar cuál es mejor, siguiendo una línea evolutivo-acumulativa, ya que las teorías de desarrollo local y comunitario no se originaron en un proceso secuencial histórico.

No obstante, dentro de los trabajos de paradigmas sucesivos de Kuhn, fue desarrollada la tesis de “inconmensurabilidad”⁹ en 1962, también trabajada de manera independiente por Feyerabend en el mismo año, y dentro de esa tesis interpuesto el concepto de “reluctancia o traducción”, que es un proceso que se da en pro de salvar la citada inconmensurabilidad a partir de un trabajo taxonómico consistente en la transcripción por categorías de enunciados de las teorías confrontadas (Lorenzano y Nudler, 2012:10-15).

Entonces se hace la contrastación ensayando una reluctancia particular, que pone en el mismo lenguaje los niveles y componentes de las dos teorías, para como se refirió anteriormente, conocer el tipo de teoría que se trata, y establecer sus fortalezas y debilidad al momento de analizar el objeto de estudio. Para apoyar en la interpretación de estos resultados, se elaboró la matriz del Cuadro 13.

⁹ La inconmensurabilidad en términos generales se refería a la dificultad de cotejo de teorías cuando no existen unidades comunes de medida que lo permitan y el argumento para ésta es que existe una alteración semántica en la reluctancia de categorías base, las cuales operan de manera holística trastocando todo el sentido de categorías subsiguientes y por consiguiente, generando la imposibilidad de contrastación en términos acumulativos (Nudler, 2012:351-366).

Cuadro 13. Matriz para el análisis de la estructura de las teorías de desarrollo local y comunitario.

Estructura de Análisis	Elemento	Desarrollo Local	Desarrollo Comunitario
Componentes de la teoría	Deductibilidad Formalización Demostrabilidad Verificabilidad		
Niveles de teoría	Gran teoría Teoría intermedia o formal Teoría sustantiva		

Fuente: Elaboración propia.

5.6 Metodología de los marco teóricos versus la política pública en la Sierra Negra.

Como antecedente, es substancial mencionar, que los estudios denominados de teoría fundamentada tienen el objetivo de analizar distintos elementos de un proceso científico tales como conceptos, hipótesis, proposiciones y datos a partir de los supuestos de los marcos teóricos existentes. La teoría fundamentada es en general una metodología para desarrollar teoría basada en el acopio y análisis sistemático de información. La metodología se lleva a cabo durante el trabajo de investigación a través de una continua interpelación entre el acopio de datos y su análisis (Strauss y Corbin cfr. en Rodríguez *et al.*, 1999:9).

En términos concretos, se analizó la definición, los supuestos y la estrategia de las teorías de desarrollo local y desarrollo comunitario, contra los resultados derivados del trabajo de construcción de la memoria de gestión de la política pública en Sierra Negra, misma que fue elaborada a partir del rescate de los proyectos desarrollados por cada una de las seis líneas de acción del Programa.

Para poder sistematizar el análisis de los resultados obtenidos, se diseñó una matriz en la que se puede observar de manera cuantitativa, qué elementos de las estructuras de las teorías se cumplieron y cuáles no (Cuadro 14).

Cuadro 14. Sistematización del análisis de las teorías de trabajo versus el fenómeno de estudio.

<u>Teorías</u>	<u>Componentes</u>																		<u>(A)</u>
	<u>Definición</u>						<u>Supuestos</u>						<u>Estrategias</u>						
	<u>Línea de acción</u>						<u>Línea de acción</u>						<u>Línea de acción</u>						
	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	
Local																			
Comunitaria																			

Fuente: Elaboración propia con base a resultados.

Notas: (1) Vivienda y saneamiento ambiental; (2) Alimentación y abasto; (3) Salud y seguridad social; (4) Educación, cultura y recreación; (5) Capacitación, empleo y productividad; y (6) Procuración de justicia; (A) Explicación del fenómeno en porcentaje.

CAPÍTULO 6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

Este capítulo se encuentra estructurado por seis subapartados: el primero, relativo a la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA en relación a sus indicadores de gestión en las comunidades de Sierra Negra; el segundo, inherente a las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas que describen los jornaleros agrícolas durante su ciclo migratorio; el tercero, donde se determinan los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública; el cuarto, relativo a la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción; el quinto inherente al análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario; y por último, el análisis de teoría fundamentad.

6.1 Resultados de la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA en relación a sus indicadores de gestión en las comunidades de Sierra Negra.

En los Cuadros 15 y 16 se muestran los resultados del cálculo del Índice Ponderado de Calidad de Vida (IPCV) para dos períodos (1996-1998 y 2008-2010) divididos en variables con tendencia al aumento y disminución. Al respecto, se puede observar que en el comparativo del IPCV de los indicadores con tendencia al aumento tuvo un efecto positivo entre ambos períodos de 0.68 puntos (28.69%), pasando de un IPCV de 0.237 a uno de 0.305; asimismo, en el cotejo de los indicadores del IPCV con tendencia a la disminución tuvo también un efecto positivo de 0.40 puntos (16.80%), pasando de un IPCV de 0.278 a uno de 0.238 puntos.

Los resultados de años de trabajo de la SEDESOL-Paja en la Sierra Negra deben ser tomados con sus respectivas consideraciones, ya que los méritos corresponden no solo a esta política pública en particular, sino a una infinidad de instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil organizada; sin embargo, es importante recalcar que los efectos resumidos en números corresponden únicamente a población jornalera en la región, por lo que es probable que no corresponda con avances y/o estancamientos en el desarrollo de otro tipo de poblaciones.

En la metodología referente a este trabajo en particular, se acotó que los resultados del IPCV serían retomados y analizados a través de una prueba de hipótesis t-Student, siendo los resultados los que en seguida se exponen.

Cuadro 15. Resultados del SIP-VTA.

Variable	Indicador	SIP-VTA (1996-1998)	SIP-VTA Línea Base (*0.083)	SIP-VTA (2010-2013)	SIP-VTA Línea Compara. (*0.083)	
VySA	% Viviendas con letrina u otro			0.584		
		$\bar{x} =$	0.379	0.031	0.584	0.049
AyA	% Fams. c/acceso a sist. abasto instit.			0.754		
		$\bar{x} =$	0.509	0.042	0.754	0.063
SySS	% Fams. Hierven agua consumida/similar % Fams. Con acceso servicios salud			0.527		
			0.413		0.489	
		$\bar{x} =$	0.417	0.034	0.507	0.042
ECyR	Nivel escolaridad > 15 años % Pob. Con acceso a espacios culturales % Pob. Con acceso a espacios recreativo			0.400		
			0.375		0.410	
			0.768		0.552	
		$\bar{x} =$	0.650	0.050	0.454	0.038
ECyP	Ingreso (salario mínimo) Días laborados y remunerados/año % Pob. Capacitada en oficios adicionales % Fams. Apoyadas con proyectos prod. % Proyectos productivos en operación			0.454		
			0.500		0.606	
			0.484		0.373	
			0.615		0.592	
			0.478		0.520	
		$\bar{x} =$	1.000	0.040	0.508	0.042
PJ	% Benef. capacit. en derechos humanos % Benef. capacit. en derechos civiles % Benef. capacit. en derechos laborales			0.844		
			0.286		0.646	
			0.429		0.569	
		$\bar{x} =$	0.714	0.040	0.868	0.072
	$\Sigma =$	2.855	0.237	3.676	0.305	

Fuente: Elaboración propia con base archivos históricos del PAJA-Puebla.

Nota: Las medias de cada variable son ponderadas por la constantes 0.083 ya que de acuerdo a la fórmula del IPCV, las VTA's tienen un peso de 0.5 y éste es prorrateado entre las seis variables donde se encuentra presente al menos una variable con tendencia al aumento.

En primera instancia, al llevar a cabo la prueba de normalidad de K-S se determinó que 22 de las 27 variables respuesta (81.48%) cumplen con esta condición en la LB, y 20 de las 27 variables (74.07%) para la LC; asimismo, al correr la prueba de igualdad de varianza de Levene se estableció que el 100% de las variables cumplieron con la condición; y en la prueba de hipótesis t-Student se observó que en 26 de las 27 variables (96.29%) existían diferencias para los tratamientos.

Cuadro 16. Resultados del SIP- VTD.

Variable	Indicador	SIP- VTD (1996- 1998)	SIP- VTD Línea Base (*0.166)	SIP- VTD (2010- 2013)	SIP-VTD Línea Comparación (*0.166)
VySA	% Familias con casa con piso de tierra	0.575		0.533	
	% Fams. casa de techo de tejamanil/similar	0.372		0.438	
	índice de hacinamiento/cuarto	0.600		0.500	
	$\bar{x} =$	0.516	0.086	0.491	0.081
AyA	% Infantes (6-12 años) con desnutrición de 2do grado	0.585		0.355	
	% Infantes (6-12 años) con desnutrición de 3er grado	0.435		0.423	
	$\bar{x} =$	0.510	0.085	0.389	0.065
ECyR	% Acceso a espacios recreativos	0.650		0.552	
	$\bar{x} =$	0.650	0.108	0.552	0.092
	$\Sigma =$	1.675	0.278	1.432	0.238

Fuente: Elaboración propia con base a archivos históricos del PAJA-Puebla.

Nota: Las medias de cada variable son ponderadas por la constante 0.083 ya que de acuerdo a la fórmula del IPCV, las VTA's tienen un peso de 0.5 y éste es prorrateado entre las seis variables donde se encuentra presente al menos una variable con tendencia al aumento.

No obstante lo anterior, al realizar el procedimiento de tres momentos a partir de las pruebas, se tamizaron las variables respuesta obteniéndose lo siguiente: como se citó previamente 22 de las 27 variables en la LB cumplieron con la condición de normalidad durante la prueba K-S; y sólo 19 variables de la LC (70.37% del total de las variables y 86.36% de las variables que cumplieron con la condición en LB), cumplieron con esta misma condición y coincidieron con variables de la LB que también la cumplían, por lo que significa que pueden ser consideradas para interpretar los resultados.

Continuando con esta lógica procesual, en la prueba de igualdad de varianza de Levene, los resultados indican que 19 variables coincidieron con las variables que cumplieron con la condición de normalidad de la prueba K-S; esto es, el 77.37% del total de las variables y el 100% de las variables que cumplieron con la condición de normalidad en LB y LC.

Por último, en la prueba de hipótesis t-Student, se obtuvo que en el 100% de las variables que cumplieron tanto con la condición de distribución normal K-S como con la prueba de igualdad de varianza Levene, presentaron diferencias significativas al 95%; en otros términos, es posible

interpretar los resultados de la prueba de hipótesis t-Student a partir de 19 de las 27 variables que la integraron y que corresponden al 77.37% del total de ellas (Cuadro 17).

Cuadro 17 Prueba de hipótesis t-Student para la injerencia en la calidad de vida de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra de Puebla.

Variable	Media		Prueba de Normalidad (K-S)		Prueba Igualdad de varianzas (Levene)	t-Student (Muestras Relacionadas)		
	LB	LC	LB-Sig	LC-Sig	Sig	t	gl	Sig
IPCV	0.341472	0.395404	0.464	0.000	0.000	-13,292	74	0.000
Inversión (\$)	3,656,859	28,933,333	0.000	0.028	0.000	-7,452	74	0.000
% Casas con piso de tierra	8,829,733	6,736,253	0.872	0.083	0.000	14,192	74	0.000
% Casa con techo tejamanil índice de hacinamiento/cuarto	3,740,267	2,513,093	0.908	0.339	0.000	12,309	74	0.000
% Viviendas con letrina o similar	394,400	356,800	0.071	0.168	0.011	2,251	74	0.026
% Infantes con desnutrición 1er grado	2,153,013	3,814,547	0.471	0.109	0.000	-15,447	74	0.000
% Infantes con desnutrición 2do grado	2,510,267	1,590,240	0.061	0.232	0.000	14,131	74	0.000
% Infantes con desnutrición 3er grado.	1,666,333	824,000	0.182	0.502	0.000	16,386	74	0.000
% Familias con acceso sist. abasto institucional	546,400	211,600	0.521	0.854	0.000	17,505	74	0.000
Incidencia de enfermedades respiratorias/año	7,540,000	8,742,653	0.040	0.000	0.000	-9,481	74	0.000
Incidencia de enfermedades gastrointestinales/año	505,200	420,800	0.586	0.003	0.000	4,006	74	0.000
% Familias hierven el agua consumida	475,200	400,400	0.285	0.371	0.000	4,973	74	0.000
% Familias con acceso a servicios de salud	6,130,133	8,210,267	0.314	0.880	0.000	-16,163	74	0.000
% Analfabetismo (mayores 15 años)	3,326,800	8,930,267	0.235	0.191	0.000	-53,783	74	0.000
Escolaridad (mayores 15 años)	8,840,133	7,369,987	0.268	0.146	0.000	11,894	74	0.000
% Deserción escolar (niños primaria)	203,600	327,200	0.000	0.000	0.000	-8,586	74	0.000
% Acceso a espacios culturales	2,102,760	1,161,267	0.344	0.093	0.000	18,359	74	0.000
% Acceso a espacios recreativos	5,539,333	7,395,200	0.111	0.000	0.012	-2,569	74	0.011
Ingreso (salario mínimos)	5,370,267	7,145,600	0.230	0.014	0.000	-10,686	74	0.000
Días laborados y remunerados/Año	150,400	1,800,533	0.102	0.077	0.000	-27,857	74	0.000
% Población capacitado oficina adicional	12,242,933	13,818,667	0.128	0.018	0.000	-7,061	74	0.000
% Familias apoyadas con proyecto productivo	830,000	3,450,400	0.074	0.061	0.000	-31,112	74	0.000
% Proyectos productivos en operación	386,000	3,992,133	0.053	0.001	0.000	-44,857	74	0.000
% beneficiarios capacitados en derechos humanos	1,000,000	2,093,227	0.000	0.163	0.000	-16,008	74	0.000
% beneficiarios capacitados en derechos civiles	304,000	3,800,000	0.104	0.321	0.000	-64,935	74	0.000
% beneficiarios capacitados en derechos laborales	227,200	3,970,400	0.532	0.706	0.000	-85,055	74	0.000
Total (P<0.05)=	228,400	3,980,400	0.114	0.419	0.000	-84,112	74	0.000
			22	20	27			26

Fuente: Elaboración propia.

6.2 Resultados de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de Sierra Negra durante el ciclo migratorio.

En este punto se exponen los resultados obtenidos sobre las actividades y formas de vida de los jornaleros agrícolas y sus familias en el estado de Puebla, principalmente durante su ciclo migratorio. Dichas funciones, al igual que en otros grupos domésticos, están en relación a la edad y sexo del individuo; no obstante, en el contexto de los grupos jornaleros se manifiestan otros aspectos relacionados con el ámbito laboral que se vinculan directamente con las distintas estrategias de vida que las familias proletarias rurales desarrollan para obtener mejores ingresos para su reproducción social y biológica.

6.2.1 Zonas de expulsión y atracción jornalera en Puebla.

Derivado de trabajos de análisis de información en gabinete, se determinó que de los 77 municipios que conforman actualmente las 15 regiones de atención jornalera por parte de la SEDESOL-PAJA en Puebla, el 45.46% son de expulsión, el 18.18% de atracción y el 36.36% de mano de obra local. (Apéndice 1)

Asimismo, derivado de los esfuerzos de análisis con base a los criterios establecidos, se logró establecer constantes para conformar 4 regiones de atracción y 3 de expulsión de mano de obra en la misma entidad, con migración intra-regional e inter-estatal. La migración intra-regional, se lleva a cabo entre zonas de expulsión y atracción del mismo estado y la migración inter-estatal, se describe por los flujos migratorios que se dan de zonas de expulsión en Puebla hacia otros estados.

Con respecto a la inter-regional, se ubican dos fuertes corrientes migratorias de este tipo: en la Sierra Norte y la Sierra Negra. En la Sierra Norte, el cultivo del café demanda una importante cantidad de mano de obra convirtiéndola en una zona de atracción. La cantidad de jornaleros que requiere el cultivo del café comúnmente no es cubierta en su totalidad por las comunidades de la propia región, por lo que jornaleros totonacos de la región de Papantla en Veracruz y los otomís de la Sierra Hidalguense, acuden de manera simultánea con los nahuas poblanos al corte de café. Otra ruta migratoria intra-regional es la de algunos municipios y localidades de la Sierra Negra, cuyo destino migratorio es encaminado a la zona de influencia del Ingenio de Calipam localizado en el Valle de Tehuacán. En esta región los jornaleros de la Sierra Negra, desarrollan actividades

principalmente de corte de caña durante la zafra que tiene una duración de seis meses entre diciembre y mayo.

La migración inter-estatal se produce con los estados vecinos de Veracruz, Morelos e Hidalgo, implicando el recorrido de distancias relativamente cortas por periodos de tiempo breves en los campos de cultivo, ya que esta situación les permite describir una migración pendular entre el lugar de trabajo y la comunidad de origen. Éxodos migratorios de esta naturaleza se dan en dos regiones: la Sierra Negra y en la Mixteca Baja Poblana.

En Sierra Negra, la ruta migratoria se da hacia los ingenios azucareros de la zona de Córdoba y Mahuixtlán en Veracruz, donde la actividad a desempeñar es el corte de la caña. En ambos casos, la permanencia en los frentes de corte se ve interrumpida brevemente por retornos mensuales por parte de los jornaleros hacia sus comunidades de origen con el objetivo de llevar los ahorros percibidos durante su trabajo como zafrero. El segundo éxodo jornalero inter-estatal, el de la Mixteca Baja Poblana, se establece desde comunidades de esta región hasta el estado de Morelos y en específico a los ingenios ubicados en Zacatepec. Para este caso, es oportuno mencionar que la emigración es realizada de manera permanente durante los seis meses que dura el corte y que dentro de la organización de las cuadrillas de cortadores se contempla la selección de los individuos que serán emisarios de los recursos devengados por el resto de sus compañeros hacia las familias. En este sentido, se encontró que existen dos corrientes migratorias muy importantes de los jornaleros agrícolas y sus familias en el estado de Puebla: la de la agroindustria azucarera y la producción cafetalera.

6.2.2 Los jornaleros y sus familias en la agroindustria azucarera.

Los ingenios ubicados en el estado de Puebla, el de Atencingo y Calipam, reportaron durante el ciclo agrícola 2010-2011 una superficie cosechada de 16,174 hectáreas (74% para Atencingo y 26% para Calipam), y una producción de 1,796,521 toneladas en conjunto. Dicha superficie de cultivo, demandó una mano de obra jornalera de 2,800 a 3,100 cortadores de manera agregada, principalmente de noviembre a mayo. Los cortadores de caña normalmente están constituidos en cuadrillas, que son estructuras generadas a partir de la relación laboral con los ingenios cañeros, mismas que a través de la figura de “capitán de cuadrilla” son organizadas para migrar, trabajar y acordar condiciones laborales (Figura 12).



Figura 12. Cañaverales del Ingenio de Atencingo, Puebla.

Las cuadrillas habitualmente están conformadas desde sus comunidades de origen por familias de los mismos barrios o colonias; lo anterior, en congruencia con el tejido social local que implica lazos de ayuda mutua de sus integrantes a partir de nexos familiares y por el sistema de usos y costumbres (faenas, tequio y mayordomías). Cada cuadrilla, está integrada de 15 a 20 personas en donde es posible observar que prevalece la cooperación durante todo el ciclo migratorio.

“...con los compañeros de la cuadrilla todos nos conocemos porque vivimos aquí en el pueblo, nuestros hijos van a la escuela y juegan juntos, y cuando vamos para la caña los hombres y las mujeres somos como una familia...”

José Temoxtle (37 años, Cortador)

Los ingenios controlan la producción de la caña a través de dos mecanismos básicamente: los créditos al productor, y por medio de inspectores de campo que supervisan la ejecución de las diferentes labores culturales, cuya fase final o zafra empieza con la quema de la caña de acuerdo a los contenidos de sacarosa, para su posterior corte al ras y despunte. Esta situación, determina que el productor prácticamente se convierte en un trabajador más del ingenio, con la salvedad de

la posesión de la tierra. Previo a la zafra el “inspector de campo”, que es un trabajador contratado directamente por el ingenio, solicita a los “capitanes generales” de cada ejido, que recluten a los cortadores por medio de los capitanes de cuadrilla, quienes a su vez de manera anticipada, tienen detectados y apalabrados a los individuos que conformarán sus grupos de trabajo.

El capitán de cuadrilla tiene la responsabilidad en campo de distribuir las cargas de trabajo, prender fuego a la caña y controlarlo para evitar que se extienda hacia otros cañaverales que aún no tienen los niveles de sacarosa adecuados para ser cosechados. El capitán de cuadrilla, también asume otras importantes responsabilidades en el proceso de producción, como es la coordinación con el inspector del ingenio y con los productores para realizar en tiempo y forma el corte; asimismo, funge como mediador de los jornaleros ante el capitán general para tratar problemáticas distintas.

“...antes de la zafra en el ingenio, debo ir con los patrones para acordar el precio, las condiciones y ver lo de los pagos para enganchar a los muchachos en el pueblo. Cuando regreso hablo con la cuadrilla y les doy su dinero...”

Feliciano Félix (38 años Capitán de cuadrilla)

Los jornaleros agrícolas, son otros actores importantes implicados en el proceso de producción azucarera. Sus condiciones de trabajo en general son precarias, dentro de las cuales destaca la inseguridad laboral producto de su contratación eventual únicamente durante la zafra; asimismo, el pago a destajo o volumen provoca una elevada vulnerabilidad de su economía doméstica, ya que ocasionalmente el ingenio detiene operaciones por averías de su maquinaria o insuficiente capacidad instalada para procesar toda la caña cortada en un día, que provoca paros en los campos, dejando al cortador sin sustento.

En el ciclo agrícola 2010-2011, los cortadores obtuvieron un pago de \$28.00 por tonelada de caña cosechada. En días de mucho trabajo, un zafrero llegó a cortar hasta 7 toneladas diarias; sin embargo, esto representó una excepción, ya que en días normales el promedio fue de 4.5 a 5.0 toneladas, lo que significó un ingreso promedio de entre \$80.00 y \$90.00 por jornada laboral de 9 a 10 horas. Cabe enfatizar, que durante el periodo de zafra los jornaleros pueden trabajar incluso los domingos, en el entendido que el ingenio no detiene sus actividades en esta etapa; asimismo, es importante señalar que previo al inicio de la cosecha de la caña los cortadores son enganchados con un préstamo de \$3,500.00 aproximadamente, mismo que les es entregado a

través del capitán de cuadrilla, y que posteriormente es descontando paulatinamente a razón de \$5.00/ tonelada cortada.



Figura 13. Cortador de caña.



Figura 14: Corte y acomodo de la vara dulce en cañaveral.

En lo que tiene que ver directamente con el trabajo de corte en las parcelas (Figuras 13 y 14), los jornaleros se organizan en parejas, las cuales se integran a partir de lazos consanguíneos, compadrazgos o son asignadas aleatoriamente por el capitán de cuadrilla. A la pareja de cortadores se le asigna una “lucha”, que corresponde a seis surcos de caña para cosechar. Una vez que terminan la lucha asignada, por lo regular apoyan a otra pareja de compañeros con su lucha, lo que les permite como cuadrilla concluir la parcela asignada y estar facultados para que el productor les programe una nueva. La lógica que subyace en esta conducta solidaria, es que los productores pagan a las cuadrillas de manera agregada por parcela cosechada, derivado del sistema de pesaje establecido por el ingenio, al recibir la caña que es transportada en camiones.

**“...mi papá y yo agarramos la lucha hasta verle el fin,
casi solo paramos para tomar un poco de agua o
refresco, si nos toca terminar primero luego
apoyamos a los otros compañeros que les toco difícil
el surco...”**

Juan José Panzo (21 años, Cortador)

Lo expuesto en el párrafo precedente, es el estímulo más importante para que las cuadrillas se afanen en concluir su trabajo en la parcela, razón por la cual incluso pernoctan en los frentes de corte para evitar pérdidas de tiempo en traslados desde los campamentos. La labor por la que el cortador es contratado, implica un importante desgaste físico que en asociación con una alimentación deficiente, provocan que sus organismos se tornen vulnerables; lo anterior, se acentúa sobre todo en las últimas semanas de corte, donde se incrementa la incidencia de lesiones con el machete, quemaduras, insolación y morbilidad de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, ocasionadas por la inhalación del humo y polvo después de la quema de la caña. En promedio, cada pareja de jornaleros, corta y carga a hombro la caña a los camiones, a razón de 9.0 toneladas. Los capitanes retienen el 8% de cada tonelada, por lo que cada pareja recibe un salario bruto en promedio diario de \$229.00. Teniendo en cuenta, que la zafra dura alrededor de 25 semanas y que en cada una de éstas se trabajan al menos 6 días, se tiene que en los 150 días de trabajo, cada pareja percibe un ingreso de alrededor de \$37.800.00, menos los \$3,375.00 que son retenidos por el capitán, quedando a la pareja la cantidad de \$34,425.00. Paradójicamente, el peón sigue consintiendo el “coyotaje” laboral a partir de la figura del capitán, mismo que está al frente de al menos un centenar de jornaleros, que le reportan ingresos promedio, por temporada, de \$168,750.00.

6.2.3 Los jornaleros y sus familias en el cultivo de la caña.

Para el caso de la caña, la mujer no interviene en el corte por ser una actividad demandante físicamente y riesgosa; sin embargo, es común que acompañen a la cuadrilla para asumir funciones de tipo doméstico como cocinar y lavar la ropa. En la mayoría de los casos las mujeres de las familias jornaleras, conocidas como “tlacuateras” al momento de estar en el frente de corte, se van rolando esta función por temporada de corte, ya que las cuadrillas suelen permanecer integradas por los mismos individuos por años. Es indudable que el cortador de caña no es únicamente quien asume los efectos del trabajo que desempeñan producto de su situación marginal, que el resto de los integrantes de la familia, también son depositarios de una carga de responsabilidades que mitigan sustancialmente el peso del jornalero cañero.

No obstante que para el caso de Puebla, las mujeres y los(as) niños(as) no constituyen potencial mano de obra por la naturaleza del trabajo, ambos sujetos están perfectamente integrados a la vida laboral del corte de la gramínea que ejecuta el jefe de familia y los hijos varones mayores.

El hombre sale del campamento rumbo al frente de corte desde las cuatro o cinco horas de la mañana, mientras que la mujer permanece en el campamento, trabajando continuamente desde tiempo antes de esta hora, para preparar los alimentos y llevarlos a la cuadrilla hasta el frente de corte. Normalmente los cortadores comen algo ligero antes de abandonar el campamento y hacen una ingesta importante de alimento a media mañana durante el almuerzo (único momento del día en que toman un descanso prácticamente) y de regreso al campamento por la noche realizan la comida más importante.

Es común que un solo niño o mujer, lleve el almuerzo al frente de corte ya que no es posible que los cortadores regresen a la mitad del día para tomar sus alimentos al campamento; asimismo, es usual que los alimentos para toda la cuadrilla sean preparados por las mujeres (esposas, hijas y madres) de una sola familia y esta responsabilidad se vaya rolando; no obstante, no es raro que cada cortador tenga una integrante de su familia que le prepare y lleve por separado sus alimentos. En el caso de la población infantil, su labor se circunscribe a realizar tareas de mandadero o mensajero entre el núcleo doméstico y el medio laboral; lo anterior, significa que no solamente transporta los alimentos al frente de corte, sino que también establece un canal de comunicación entre ambos polos. Por otra parte, esta tarea es un mecanismo de inserción al corte de la caña, ya que al momento de cumplir 14 ó 15 años tendrá la posibilidad de integrarse a una cuadrilla, lo que representa un ingreso económico extra para el grupo doméstico.

“...ahora me toco venir a mi con los señores. Aquí lavo algo de ropa, hago la comida y la mando a los señores para que coman su taco a medio día...”
Julia Calihua (32 años, Tlacualera)

No obstante las importantes actividades que realizan las mujeres de las familias jornaleras en los frentes de corte cañero, en las comunidades de origen es donde se puede percibir como los miembros de las familias de este grupo social pierden calidad de vida. En ese contexto, uno de los datos más reveladores registrados es que señala que los hombres asumen el 36.4% del trabajo productivo y reproductivo de la familia, mientras que las mujeres el restante 63.6%; en ese mismo sentido, el tiempo de descanso o recreación registrado fue del 92.6% y 7.4% para hombres y mujeres respectivamente. La feminización de las comunidades jornaleras durante la zafra es importante. Esto significa un incremento de responsabilidades y cargas de trabajo para

las mujeres, las cuales tienen que desempeñar el papel de madre y padre, hacerse cargo de las tareas en las parcelas de cultivo y llevar a cabo sus tradicionales tareas reproductivas.

6.2.4. Redes y capital social de la migración cañera.

Conforme lo establecido por Woolcock y Narayan (2000:225-226) para el concepto de capital social de redes, donde señala que se dan asociaciones verticales o que unen, y horizontales o que tienden puentes, se tiene que para el caso de la caña, los lazos extracomunitarios o verticales de las comunidades jornaleras pueden ser considerados como fuertes, ya que la relación con los ejidatarios cañeros son importantes, cíclicas y con un bagaje significativo, lo cual permite resolver la demanda estructural de la mano de obra en una relación que beneficia a ambas partes; asimismo, los vínculos verticales entre los propios cortadores son razonados como fuertes, en función de los añejos lazos familiares, de amistad y compadrazgo que se establecen al interior de las cuadrillas y las parejas que se establecen en el frente de corte, los cuales perduran prácticamente toda la vida en algunos casos.

Por otra parte, los elementos que conforman las redes sociales del caso de los jornaleros agrícolas que emigran de Sierra Negra hacia la zafra cañera, son identificados claramente y se considera que su cadena tiene una mayor simplicidad comparada con algunos fenómenos internacionales o hacia ciudades del territorio nacional.

Esto es que de acuerdo a Monterrosas (cfr. en Rodríguez, 2005:56-58), la estructura de la red social cañera está conformado por 60 localidades de 5 municipios serranos, desde donde son enganchados por los ingenios a través de los capitanes de cuadrilla y describen 8 distintas rutas migratorias hacia ingenios ubicados en el interior del estado de Puebla, y hacia ingenios de Veracruz y Morelos.

Asimismo, su historia o tradición migratoria, está ligada principalmente con la instalación del ingenio de Calipam hacia el año de 1921, el cual empezó a demandar mano de obra para el corte de la caña. Con posterioridad se incrementaron y diversificaron las rutas migratorias hacia las zonas de influencia de otros ingenios en regiones aledañas a Sierra Negra en el Valle de Tehuacán y Córdoba, y también a las regiones de Izúcar de Matamoros, Puebla y Cuautla, Morelos. Actualmente las rutas migratorias de las comunidades de Sierra Negra, se han diversificado de manera importante convirtiéndose la región en una diáspora, ya que no solo se emigra a los cultivos de la caña y el café, sino que también hacia el norte del país para la

recolección de hortalizas (jitomate, espárrago, etc.), hacia las ciudades (principalmente Tehuacán, Puebla y México, D.F.) e inclusive existen incipientes rutas hacia los Estados Unidos, en donde se emplean también en diversas tareas en el campo, siendo recurrente la ruta hacia el estado de Miami (Información de campo).

Por último, con relación a su densidad, está representada por un flujo aproximado de 2037 jornaleros que conforman 106 cuadrillas, los cuales migran desde sus comunidades de origen hasta los frentes de corte de los ingenios de manera homogénea; es decir, los contingentes salen desde el lugar de expulsión hasta el lugar de atracción al mismo tiempo y prácticamente sin escalas.

En la siguiente figura se observa los principales elementos que conforman la red migratoria cañera, cuya lógica no es un lugar de expulsión en común sino varios, que a partir de su salida describen un mismo proceso, pero con diferentes destinos; sin embargo, es simplificada en una cadena esta segunda etapa, por razones de espacio.

6.2.5 El caso de la producción cafetalera.

De manera agregada, en el estado de Puebla durante el ciclo agrícola de 2010-2011 se sembraron un total de 70.6 mil hectáreas de café, cosechándose el 74.7%, lo que reportó una producción de 99.5 mil toneladas, que significa un rendimiento promedio de 1.88 ton por hectárea y un valor de la producción total de \$584.6 mil millones (SAGARPA, 2011). Lo anterior, permite establecer la importancia económica que tiene el cultivo del café no solo en el estado de Puebla, sino de regiones aledañas de los estados de Hidalgo y Veracruz, cuyos habitantes tienen la oportunidad de acudir principalmente a la cosecha del aromático a la Sierra Norte de Puebla. Esto significa una estrategia alternativa de subsistencia importante para sus economías domésticas en extremo vulnerables que en contrapartida, permite a los productores o finqueros contar con suficiente oferta de mano de obra que les facilita concretar el proceso productivo.

El contexto descrito en el párrafo precedente, se aprecia con mayor nitidez en la denominada zona de Alta Tecnología del Café localizada en los municipios de Huauchinango, Jopala, Xicotepec de Juárez y Zihuateutla, donde en 2011 se reportó una superficie sembrada de 18.4 mil ha, una producción de 55.2 mil toneladas y un valor de \$359.2 mil millones, lo que representó de manera respectiva el 26.06%, 55.5% y 61.4% de lo reportado a nivel estatal para este cultivo (SAGARPA, 2011).

La presencia de los jornaleros agrícolas en el cultivo del café, se identifica especialmente en la época de corte. Se calcula que se encuentran vinculados a dicho cultivo en la región alrededor de 6 mil jornaleros locales e inmigrantes, cantidad de mano de obra que es variable y describe una curva normal de inicio a fin de la etapa de cosecha, toda vez que el proceso de maduración del grano es paulatino y diferenciado según las condiciones agro climatológicas y las variedades del café. La época de recolección del café cereza, tiene una duración aproximada de cuatro meses, entre noviembre y febrero de cada año, y el pago de mano de obra para esta actividad representa, regularmente, el 80% de los costos de producción del aromático.

Con lo que respecta a los ingresos de los hombres cortadores de café, se encontró que pizaron diariamente un promedio de 60 kilogramos de café cereza (menos descuentos por mezclar café verde), que fueron pagados a un precio promedio de \$3.5/kg (el precio varía a lo largo de la etapa dependiendo del porcentaje de maduración del café), lo que representó un ingreso promedio diario de \$210.00. El rendimiento promedio que se registró para las mujeres fue de 40 kg/día, por lo que el ingreso compuesto entre ambos fue de \$350.00 al día, al ingreso de la familia es necesario descontar el trabajo de los infantes que regularmente es invisible y se paga dentro de la cuenta de sus padres/tutores. Lo anterior significa, que por la temporada completa de cuatro meses de corte (102 días efectivos de trabajo), las familias obtuvieron un ingreso compuesto de \$35,700.00, de los cuales \$14,280.00 fueron producto del trabajo de la mujer.

Al interior de cada finca que conforman la zona de Alta Tecnología del Café en Puebla, los jornaleros agrícolas reciben diferentes condiciones laborales que se reflejan directamente en el pago; esto es, que pueden recibir alimentos en los comedores (2 ó 3 veces/día) o preparar sus alimentos en las cuarterías; quedarse a pernoctar en galeras generales o en cuarterías individuales por familia; establecer estancias parciales quincenales o definitivas a lo largo de todo el período de corte; llegar como libres al corte o ser enganchados y trasladados hasta las fincas por los encargados de éstas.

Por otra parte, para el caso de las fincas de la región de Coatepec, Córdoba y Huatusco en Veracruz, los cortadores no tienen espacio para habitar de manera exprofesa, por lo que son albergados en infraestructuras adaptadas (bodegas u oficinas); asimismo no tienen acceso a alimentación o servicios médicos por parte del patrón. En este caso, el ingreso es mayor que en la región anterior, ya que de acuerdo a la información del ciclo 2010-2011, el ingreso promedio fue de \$3.2/kg de café cortado. Una figura importante dentro del proceso es la del enganchador,

que son los encargados-capataces de las fincas, quienes tienen el contacto directo con los cortadores, para lo cual acuden a las comunidades para establecer contratos de palabra, que implican el precio de corte, condiciones de alojamiento y traslados.

6.2.6 Los jornaleros y sus familias en la cosecha del café.

Las familias cortadoras de café en Puebla pueden identificarse dentro de cuatro grupos del sector jornalero: a) las de jornaleros clásicos, es decir aquellas que no poseen ninguna extensión de tierra; b) las de campesinas empobrecidas, cuyos medios de producción en comunidades de origen no les es suficiente para la reproducción social y biológica; c) las pequeñas productoras de café, que poseen una parcela de café que utilizan para su consumo y comercio, pero que al no ser suficiente para la subsistencia, les obliga a trabajar en las labores de corte; y d) las acasilladas, que son familias que viven en las fincas cafetaleras de manera permanente y que no sólo desarrollan actividades relativas al corte de la rubiácea, sino también a la limpia, siembra, poda, fertilización, etc., de las plantas de café.

Respecto a las familias que se adscriben a los jornaleros clásicos y campesinos empobrecidos, prácticamente se encuentran en todas las zonas en donde se han identificado jornaleros cortadores de café, como son las Sierras Norte, Negra y Nororiental (Figura 15)

En relación a las familias pequeñas productores de café, que constituyen la minoría, pueden encontrarse en los municipios de Amixtlán, Bienvenido, Tepetzintla, Tepango de Rodríguez, Zapotitlán, Huauchinango, Zacatlán, Chichiquila y Eloxochitlán. Las familias acasilladas, se ubicaron en las fincas cafetaleras de la zona de Alta Tecnología del Café (Huauchinango, Xicotepec, Jopala, Zihuateutla); dichas fincas cafetaleras, tienen extensiones que varían entre 200 y 500 ha (a excepción de la Finca Casa Blanca y Oro Verde que poseen 1,500 y 2,000 ha respectivamente), y en cada una habitan entre 15 y 20 familias jornaleras acasilladas.

Por otra parte, con respecto al tipo de migración que describen las familias jornaleras en torno al fenómeno de estudio, se identificó que esta puede darse al interior de una misma región, como es el caso de la Región Interserrana ubicada entre los municipios de Zacatlán y Zacapoaxtla, que acuden a las fincas de la Zona de Alta Tecnología, empero también se establece hacia el estado de Veracruz a partir de familias que migran de las Sierras Negra y la Nororiental. En ese contexto, es común que los jornaleros migren hacia los frentes de corte con sus familias, alojándose en fincas y posteriormente regresen a su lugar de origen. Una minoría tiende a salir

sola e incluso es posible encontrar pequeños grupos de jóvenes entre 16 y 20 años de edad, que llegan juntos de manera no organizada desde una misma comunidad.



Figura 15. Cortador de café en finca de la Sierra Norte de Puebla.

Con menor frecuencia, los éxodos son realizados con familias extendidas completas, conformadas por varias familias nucleares; al respecto, se observó que estas unidades domésticas están conformadas por la línea patrilínea, aunque también se encontraron en menor grado para el caso matrilineal. Finalmente, con relación al tipo de migración, la forma más común es la pendular, lo que implica salir de sus lugares de origen para posteriormente regresar a casa al término de la temporada de corte, justo al inicio del ciclo de cultivos tradicionales en sus parcelas o en momentos intermedios, para llevar dinero a la familia y/o desempeñar faenas comunitarias a las que comúnmente están obligados.

La organización y participación de los miembros de las familias jornaleras en la producción del café es distinta que en la caña, ya que implica que la mujer interviene plenamente en las labores de corte. Los niños y niñas, también se incorporan a esta labor entre los 5 y 6 años de edad, posibilidad que permite su estatura a esa edad y la presencia de granos en las partes bajas de los cafetos. Al igual para los hombres, las condiciones en las que la mujer desarrolla su labor en las plantaciones cafetaleras son precarias e inestables; no obstante, se observa una situación de

inequidad marcada con relación a salarios devengados, ya que en algunos casos el precio por kilogramo de café cortado es menor para las mujeres.

“...el año pasado vine yo solo para esta finca, el trabajo estuvo bueno y ahora me vine con la familia para estar juntos y trabajar...”
Ramón Hernández (28 años, Cortador)

Las mujeres cortan al parejo de los hombres en jornadas laborales de 10 a 12 horas diarias; sin embargo, todo lo que cortan los miembros de una familia corresponde a una misma cuenta controlada por el jefe de familia. Existen excepciones que hace el productor, cuando se observa el caso que una mujer sola con sus hijos(as) concurre a trabajar como jornaleros. En ese mismo sentido, las condiciones en las que habitan en las fincas al igual que sus familias, se encuentran alejadas de lo que se considera como una condición digna.

Pernoctan en galeras construidas con madera o tabique y lámina de asbesto, las cuales están equipadas en el mejor de los casos con unas planchas de cemento o madera donde tienden petates para dormir. Las galeras están divididas para hombres que llegan solos y para familias. Las primeras son cuartos largos que no poseen división alguna. Las segundas tienen menores dimensiones en donde les es permitido a las propias familias hacer sus propias divisiones con lonas, sarapes, sábanas o cartones en una superficie no mayor a 4 m². Los albergues, conformados por galeras, letrinas, lavaderos, comedores y cocinas, se caracterizan por las condiciones de insalubridad por la presencia de basura y la falta de higiene. Es común que los miembros de las familias se bañen y laven su ropa en arroyos por carecer de regaderas y lavaderos para ello. Una situación que agrava esta condición, es la defecación al aire libre generada por la falta de sanitarios en condiciones adecuadas.

En lo relacionado con aspectos de medicina curativa, las condiciones tampoco son favorables siendo que regularmente no tienen acceso a ningún tipo de servicio médico. En algunas fincas, son atendidos por el médico particular o enfermera que contratan los productores, pero la capacidad de atención es reducida en función de la demanda que se presenta por parte de todos los cortadores. En otras fincas, reciben periódicamente visitas del sector salud, que permite atender los casos más urgentes que se presentan y realizar algunas tareas preventivas a partir de pláticas y campañas. La alimentación que reciben en las fincas o que preparan las propias

familias en las cuarterías, no tiene diferencias sustanciales en relación a sus lugares de origen, ya que se basa en la ingesta de frijoles, sopa de pasta, tortillas y chile, siendo cada quince días al momento de la raya o pago, cuando consumen carne de pollo o de cerdo.

En lo inherente a riesgos de trabajo, la mujer jornalera y los miembros de su familia son especialmente vulnerables a enfermedades respiratorias y gastrointestinales, y a sufrir accidentes (resbalones y caídas) en terrenos escarpados; asimismo, es común encontrar mujeres en estado avanzado de gestación realizando sus jornadas laborales en los cafetales, lo cual pone en riesgo no sólo su salud y su vida sino también la del producto.

Al concluir la jornada laboral en el campo, las mujeres continúan con las tareas domésticas (cocinar, lavar, atender al marido, entre otras) en los albergues hasta altas horas de la noche que prácticamente imposibilitan el disfrute de tiempo libre para la recreación o el ocio; la anterior situación, se presenta prácticamente a temprana edad, toda vez que desde niñas les es encomendada la tarea del cuidado de los hermanos más pequeños y colaboración en la limpieza de los espacios que ocupan en los albergues.

La situación de las mujeres jornaleras agrícolas y sus familias es muy precaria, sin embargo, existen algunas diferencias entre las que trabajan en la zafra de caña y el corte de café. En el primer caso, las mujeres de estas familias migran junto con sus hijos y esposo buscando incrementar el ingreso económico de la unidad doméstica familiar. Estos “seres para los otros”, lejos de avanzar en la consecución de equidad de género, realizan tareas en las fincas cafetaleras o campamentos cañeros que refuerzan su condición de desigualdad y subordinación por partida doble, ya que siguen realizando labores domésticas que les son atribuidas de manera clásica como cocinar, lavar la ropa, atender a los niños, entre otras, incorporándose también al trabajo productivo laboral como jornaleras, el cual tiene carácter solidario con el jefe de la familia.

Para el caso del corte de café, el trabajo como jornalera es evaluado por parte de los patrones de manera equi-comparativa con el hombre; es decir, no se tiene en cuenta para establecer el pago del kilogramo de café cereza cosechado, que las mujeres y los hombres son seres distintos en términos de características biológicas. Esta forma de valoración de su trabajo es no equitativa, ya que durante una misma jornada el rendimiento es menor que el del hombre, situación que se puede explicar a partir de que las diferencias biológicas determinan capacidades físicas distintas y que se ve reflejado al momento del pago.

En algunas fincas cafetaleras de la zona de Alta Tecnología del Café, la forma de valoración del trabajo desempeñado por las mujeres ha llegado a ser completamente denigrante, toda vez que el precio por kilogramo de corte de café cereza es menor para las mujeres jornaleras que para los hombres. La razón de esta disposición de los propietarios, tiene que ver con un ajuste relativo por los alimentos que les son proporcionados a todos los trabajadores por igual en los comedores durante su permanencia en la temporada de corte; esto es, que las jornaleras al no cortar la misma cantidad de café que el hombre, le es aplicada una tarifa menor por su trabajo.

La anterior situación, ha generado el hecho de que el trabajo de la mujer e incluso el de los(as) niños(os), sea reportado por el miembro dominante de la familia para evitar el “castigo” en el precio. Esto podría ser considerado como un beneficio para las mujeres cortadoras, bajo el supuesto de que existe una armonía interna de intereses; no obstante, muy probablemente las unidades domésticas jornaleras entierran la subordinación de la mujer dentro de la familia, y la acción del jefe de familia esencialmente es un disfraz para el ejercicio de la autoridad masculina como lo señala Kabeer (1998:114-120).

6.2.7 Redes y capital social de la migración cafetalera.

En lo que respecta al capital social de las redes cafetaleras, y acorde con lo propuesto por Woolcock y Narayan (2000:225-226), las asociaciones verticales (tienden puentes) se consideran débiles ya que en la relación con los patrones finqueros, no existen acuerdos de enganche previos y menos a largo plazo que establezcan vínculos importantes entre ambas partes; igualmente, las asociaciones horizontales (que unen) se observan débiles también, en función de que la migración es individual, el trabajo desempeñado en campo no precisa colaboración entre compañeros y que la naturaleza de la contratación es por corto plazo (regularmente semanal), lo que les permite emigrar hacia otras fuentes de empleo rápidamente.

Al igual que para el caso del flujo migratorio cañero, la migración campo-campo que se da desde comunidades serranas hacia fincas cafetaleras, se puede considerar como una cadena acotada, simple y fácilmente identificable.

Según lo propuesto por Granovetter (cfr. en Woolcock y Narayan, 2000:231), su estructura está dada a partir del flujo migratorio de 15 comunidades de 3 municipios de la Sierra Negra que describen 7 rutas distintas hacia fincas cafetaleras ubicadas principalmente en el estado de Veracruz, en las regiones de Córdoba, Coatepec y Huatusco. No existe un proceso de enganche

en estos casos, aunque si es común para otros flujos migratorios que se desarrollan hacia las fincas ubicadas en los municipios ubicados en la Sierra Norte de Puebla (Xicotepec, Jopala y Zihuateutla). Los cortadores salen solos o acompañados por sus familias y raramente se organizan para esta actividad. Algunos de ellos cambian ciclo con ciclo la finca donde laboran, conforme a ciertos criterios que van acumulando en su experiencia para la toma de decisiones, tales como: precio de corte, servicios de los albergues (alimentos, higiene, accesibilidad, etc.), estado de los cafetos que les permita mejores ganancias, lazos de ayuda mutua (amigos y parientes en la finca).

Su bagaje histórico, no está muy claro por lo que es necesario precisar esta información teniendo como punto de partida la instalación del cultivo del café en zonas aledañas a la Sierra Negra y a partir de ésta, su diversificación en 7 rutas distintas.

Por último la densidad de la red social, está conformada por aproximadamente 542 familias de cortadores, que prácticamente se da en una sola etapa (comunidad de origen hasta las fincas). Lo que hacen estos migrantes, es abordar el transporte público que los lleva hasta las ciudades de Tehuacán o Córdoba, y de ahí trasladarse en otros medios de transporte público colectivo hasta el destino laboral.

“...finqueros coinciden en asegurar que algunos cortadores que llega a trabajar en la recolecta del café para esconderse por algo que hicieron, normalmente llegan sin ningún documento y se mezclan entre los pequeños contingentes que llegan desde distintos lugares y van brincando de finca en finca ya que se les paga semanalmente...”

Libreta de campo

6.3 Resultados de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.

El acopio y análisis de contenido de los documentos que conforman el marco normativo del instrumento de la política pública de Estado, se exponen y discuten en seguida para dar claridad sobre los elementos teóricos empleados utilizados para diseñar el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social.

A manera de preámbulo, se tiene que en la revisión histórica de las tendencias del diseño de políticas públicas en México, y no obstante que en Europa el desarrollo local se generó como producto de un planteamiento de modernización e intensificación de la agricultura, cuyo

componente más significativo refiere al fomento de acciones innovadoras con productores, en Latinoamérica, surge esta nueva visión del desarrollo regional desde principios de los 70's del siglo pasado, caracterizado por Estados menos protagonistas que intenta diversas acciones para detonar procesos de acumulación de capital en este tipo de regiones (Klein, 2005:25-39; Manzanal, 2006:21-50; Tello, 2006:7).

En México, a partir de la década de los 80's, se da un proceso de descentralización representado por la redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno. Dicho proceso derivó en el diseño actual de programas basado en la noción de corresponsabilidad para intentar establecer potencialidades para el desarrollo local; asimismo, es importante hacer mención que en el país es el gobierno federal, el que actualmente impone su perspectiva por encima de intereses estatales y municipales en materia de atención de regiones pobres, como lo son las que habitan los jornaleros agrícolas en sus comunidades de origen (Cabrero, 2004:834-838; B.M.-BIRF, 2006:1-19).

Asimismo, el origen del desarrollo local tanto en América Latina (Finot, 2001:82-83), como en México (Cabrero, 2004: 834-838), tienen raíces similares en los procesos de descentralización; no obstante, se advierte que en la atención de regiones marginales los procesos han sido distintos: en el resto de los países latinoamericanos ha sido a partir de la delegación de responsabilidades a través de municipios, provincias o departamentos, mientras que en México ha sido el gobierno federal y sus programas quien directamente ha asumido esta iniciativa hasta nivel de localidad.

Esto último constituye un espacio de debate importante principalmente en esferas rurales con poblaciones en condición de pobreza, ya que aunque en países de América Latina y México los trabajos en materia de política pública para el desarrollo local tienen una orientación vinculada con la búsqueda de mayores niveles de equidad social y participación de actores locales, los caminos recorridos en México para el fomento al desarrollo local son distintos al del resto de los países.

Por otra parte, una justificante también importante para el manejo de la teoría del desarrollo local, proviene del hecho de que en México, el Estado se ha caracterizado por la implementación de un modelo en el que mercado y gobierno coexisten; esto es, que por medio de su aparato administrativo participa en el diseño e instrumentación de políticas públicas para atender a través de programas sociales a grupos considerados vulnerables, así como para otorgar apoyos e

incentivos dirigidos a sectores que requieren de alternativas que les permitan continuar desarrollándose (Fuentes, 2009:6-15).

Actualmente estos programas sociales, están sujetos a reglas de operación, cuyo antecedente primigenio se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1988, que eran aplicables únicamente a los programas del Ramo 26 denominado “Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza” (DOF, 2007; Fuentes, 2009:8-9).

Con relación a la SEDESOL-PAJA, que nace en el primer año de la década de los 90’s en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, operó con base a un “Acuerdo de Organización y Funcionamiento”, donde se establecían sus funciones normativas, administrativas, operativas y de diseño de políticas. Dicho Acuerdo fue reemplazado por la aparición de las primeras reglas de operación de este Programa en el año 2003.

En las primeras reglas de operación del Programa en 2003, período en que prácticamente quedó definido su diseño con algunas leves modificaciones, se observa en la redacción del objetivo una tendencia importante hacia el desarrollo local. A continuación se hace una transcripción literal de esto.

“...atención de las necesidades locales de los jornaleros de acuerdo a su condición étnica, género y edad...”

Es importante que en el análisis del resto de las reglas de operación, no se encontraron cambios relevantes de los rasgos teóricos utilizados para el diseño original de este programa de estado.

Por otra parte en la revisión de los manuales, principalmente de mecánica operativa, se encontró reiteradamente el uso de una herramienta fundamental del programa, que es el trabajo de promoción social, que genera procesos de organización entre los grupos de jornaleros agrícolas, para alcanzar la autogestión, y sean los propios jornaleros a través de procesos de corresponsabilidad, los que promuevan su propio desarrollo. En ese sentido, podemos concluir que el diseño de la mecánica operativa, estrategias y lineamientos de la política pública, son a partir de procesos participativos, donde el rol de los jornaleros no es adjudicado por lo regular a partir de un libreto estructurado desde el exterior, sino que es razonado de tal manera que sus roles se van construyendo paulatinamente y a partir de su propia visión.

Lo anteriormente expuesto, denota que existe una amalgama de rasgos teóricos provenientes tanto de la teoría de desarrollo local como de desarrollo comunitario; coincide con lo que

menciona Montoya (1998:45-55) en el sentido de que en el debate subyace la idea que tanto el desarrollo local como el desarrollo comunitario, no se tratan de realidades procesales distintas pero son experiencias inducidas desde distinto ángulo: la primera desde arriba y afuera, y la segunda desde abajo y adentro.

Esto es, que el fomento al desarrollo local es asumido por las instituciones con una visión simplista, en la que su intervención es a través de proyectos de corte económico, agregando dos elementos novedosos como lo son la descentralización y la participación ciudadana, aunque en la mayoría de los casos, esto se quede en declaraciones demagógicas (Enríquez, 2003: 367-385; Montoya, 1998: 45-55).

Asimismo, los sujetos del desarrollo son razonados como actores, lo que implica que estos deben personificar un papel que otros formularon previamente para ellos. Por este motivo, la participación a pesar de ser activa se limita a ser una simple representación.

Por su parte en el desarrollo comunitario, las personas son auténticos sujetos del proceso cuyo rol no les llega de ninguna parte fuera de su seno, sino que son ellos mismos quienes lo van creando y perfilando. Ciertamente es un proceso más lento y mucho más difícil que cualquier otro, empero más seguro y duradero (Montoya, 1998:45-55).

Cuadro 18. Características del desarrollo local y el desarrollo comunitario.

<u>Concepto</u>	<u>Desarrollo Local</u>	<u>Desarrollo Comunitario</u>
Visión	Se reduce a proyectos de corte productivista. Incorpora actualmente dos elementos: descentralización y participación ciudadana de manera demagógica.	Promueve las necesidades más sentidas y genuinas de la población.
Nivel de Intervención	Se les proporciona a los actores sociales el papel o script a desarrollar.	Son auténticos sujetos del proceso, cuyo rol no les es facultado sino que es generado de manera endógena.
Participación	Los sujetos de desarrollo interpretan su función en el proceso.	Los individuos crean procesualmente su función.
Enfoque	Se enfoca principalmente a lo económico y los aspectos sociales son secundarios.	Principalmente al fortalecimiento de satisfactores sociales (servicios e infraestructura), y de manera marginal hacia aspectos económicos.
Organización	Generada ex profeso para cumplir requisitos establecidos por la política pública.	Se organizan de manera auténtica para alcanzar objetivos que de manera individual son complicados.

Fuente: Elaboración propia con base a Montoya (1998) y Enríquez (2003).

Existen otra serie de elementos, que caracterizan las propuestas de intervención desde ambos enfoques, que se resumen en el Cuadro 18. Conforme a las características resumidas en ese Cuadro, y de acuerdo a la información documental revisada (en parte expuesta en el margo contextual), se tiene que el Programa contiene rasgos teóricos que se alinean de mejor manera al desarrollo local en lo relativo al nivel de intervención, participación y organización, mientras que para el desarrollo comunitario se adaptan mejor los elementos de la visión y el enfoque.

6.4 Resultado de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.

Los resultados que se exponen a continuación siguen una línea procesual por línea de acción; es decir, en cada una de las seis líneas de acción que maneja el Programa se expone lo sucedido entre la SEDESOL-PAJA y las comunidades de jornaleros agrícolas tanto en la Sierra Negra como en el resto de los módulos operativos en que operaba el PAJA-Puebla para tener elementos de referencia.

A partir del Diagnóstico General de las Condiciones de Vida y Trabajo de la Población Jornalera, elaborado durante el último trimestre de 1993, se estableció que prácticamente en toda la entidad poblana existía presencia de grupos jornaleros agrícolas con diferentes características. (Iglesias, 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:7).

Por lo anterior, para seleccionar las regiones donde se instalarían los módulos operativos¹⁰, se establecieron una serie de criterios básicos, a saber: a) poseer importantes contingentes jornaleros a lo largo del año; b) que las condiciones de vida y trabajo de la población objetivo fueran de elevada marginación o pobreza extrema; c) procurar el equilibrio en la atención de zonas de expulsión y de atracción; d) atender a distintas regiones de presencia jornalera conforme a la capacidad operativa del Programa; e) ubicar los módulos operativos en puntos estratégicos de los flujos migratorios jornaleros; f) poseer condiciones sociopolíticas que permitan el trabajo participativo y corresponsable (Macip, 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:7).

Durante enero de 1994 se hace el proceso de selección y contratación de la red de promoción social y en febrero de ese mismo año, es convocada una reunión de capacitación por parte de

¹⁰ Un Módulo Operativo para el PAJA-Puebla, es un conjunto de unidades de trabajo, comunidades o albergues, que se ubican en un recorte territorial establecido a partir de la dimensión política espacial que ocupan los municipios, y que su atención directa es responsabilidad de un conjunto de personas, conformado por promotores sociales, un supervisor y un coordinador regional. (Iglesias, 2014; Macip, 2014).

Oficinas Centrales en donde es incluido personal que posteriormente conformaría las Coordinaciones Estatales de Veracruz, Guerrero e Hidalgo, y que iniciaron operaciones en el mismo período que el PAJA-Puebla (Pastor, 2014).

En febrero de ese mismo año, se instalaron seis módulos operativos: los dos primeros con sedes en Zacapoaxtla y Huauchinango para conformar la Región Norte; dos más en Tecamachalco y Ajalpan para conformar la Región Oriente; y los dos últimos en Atlixco y Chietla para conformar la Coordinación Regional Centro-Occidente (Macip, 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:7).

Así a partir de 1996, debido a políticas de ahorro en el gobierno federal se llevaron a cabo ajustes presupuestales que generaron recortes de personal, y a la profundización en las dinámicas jornaleras al interior del estado de Puebla, se dejaron para seguimiento los módulos operativos de Zacapoaxtla, Atlixco y Tecamachalco, y se incorporaron el de Interserrana y se incrementó la presencia en el de Ajalpan teniéndose que subdividir en dos módulos, a saber: Valle de Tehuacán y Sierra Negra (POA, 1996:3).

Cuadro 19. Períodos de trabajo de módulos operativos y tipo de migración.

Coordinación Regional	Módulo Operativo	Período de Trabajo con Promoción Social	Tipo de Migración	Actividades Jornaleras y Región de Atracción
Sierra Norte	Huauchinango	1994-2013	Local	Corte de café en Xicotepec-Jopala-Zihuateutla
	Interserrana	1996-2013	Regional	Corte de café en Xicotepec-Jopala-Zihuateutla
	Zacapoaxtla	1994-1995	Local	Corte de café en Xicotepec-Jopala-Zihuateutla
Oriente	Sierra Negra	1996-2013	Regional/Estatal	Corte de café y caña; cosecha de hortalizas en Valle de Tehuacán, Veracruz, Sinaloa y Sonora
	Valle de Tehuacán	1996-2013	Local/Estatal	Corte de caña y cosecha de hortalizas en Valle de Tehuacán y Morelos
	Tecamachalco	1994-1995	Local	Labores culturales de hortalizas en la región de Tecamachalco
Centro-Occidente	Atlixco	1994-1995	Local	Labores culturales de hortalizas y flores en el Valle de Atlixco
	Chietla	1994-2013	Local	Corte de caña en zona de influencia del ingenio de Atencingo

Fuente: Elaboración propia con base a diagnósticos por unidad de trabajo del PAJA-Puebla (1994-2013).

De esta manera, la Coordinación Regional Norte, quedó conformada por los módulos operativos municipios de Zacatlán y Zacapoaxtla y cuya población jornalera migraba hacia las fincas

cafetaleras ubicadas en el módulo operativo Huauchinango, lo cual permitió atender a esta población tanto en su comunidad de origen y dar seguimiento en sus centros de trabajo. La Coordinación Regional Oriente, se integró por los módulos operativos Valle de Tehuacán y Sierra Negra; la Centro Occidente por Chietla (Macip, 2014; POA, 1996:4-5).

Inicialmente y hasta mediados de 1994, la estructura de la Coordinación Estatal del PAJA-Puebla se conformó por 2 áreas: la Coordinación Administrativa, cuya función era la de apoyo al desempeño de la operación; y la Coordinación Operativa, que se encargaba de implementar todos los procesos orientados al apoyo directo de la población jornalera poblana¹¹ (POA, 1996:5-7).

La primera se conformó por 1 Coordinador Administrativo, 2 Contadores y 3 Auxiliares Contables, y la segunda se subdividió en el Equipo Operativo que trabajaba en campo (3 Coordinadores Regionales, 6 Supervisores y 30 Promotores Sociales) y el Equipo Técnico, que laboraba en oficina (1 Responsable de Vivienda y Obra, 1 Responsable de Proyectos Productivos, 1 Responsables de Investigación y Capacitación y 1 Responsable de Coordinación Interinstitucional). Toda esta estructura estuvo dirigida por el Coordinador Estatal, misma que era potenciada eventualmente por prestadores de servicio social de diferentes instituciones educativas para apoyar tareas específicas tanto en campo como en oficina, por ejemplo: la elaboración de planos para la rehabilitación de albergues, capacitación para la autoconstrucción de viviendas a beneficiarios, campañas dentales, pláticas sobre derechos humanos y laborales, sistematización de resultados y elaboración de informes para la concertación, entre otras actividades (Moreno, 2014; POA, 1996:5-7).

Las funciones al interior de la Coordinación Operativa, se organizaba en dos vertientes: la coordinación del equipo técnico para atender los temas relacionados con otra instancias de gobierno y la sociedad civil, como con las áreas de la Dirección General del PAJA; y con los Coordinadores Regionales, para atender aspectos de la operación en campo, que a su vez hacían esta función con supervisores y red de promoción social, en un esquema de cascada (SEDESOL-PAJA, 2002:14-19).

¹¹ Después de 2004, la estructura operativa sufrió algunos cambios que no afectaron en gran medida la mecánica operativa del Programa en el estado de Puebla. Por ejemplo, se prescindió de algunos supervisores cuyas tareas fueron asumidas por los Coordinadores Regionales. Se apoyó las tareas de otros Programas que iniciaron y se incorporaron a la Dirección de Programas Especiales de la SEDESOL a nivel central como el de 60 y más, entre otros ajustes menores (Moreno, 2014).

Debido a que en el estado de Puebla, se cuenta con una oferta importante de profesionista derivada de la alta concentración de escuelas de nivel superior públicas y privadas¹², se tuvo la posibilidad desde el principio de contar con una red de promoción multidisciplinaria y profesionalizada contando con veterinarios, agrónomos, médicos, administradores públicos, antropólogos, sociólogos, biólogos, abogados, economistas, entre otros profesionistas, para desarrollar la parte nodal en campo, lo cual le dio una connotación particular a la operación. Lo anterior, a pesar de que las becas que eran pagadas en principio y que posteriormente se convirtieron en sueldos por honorarios, al pasar toda la estructura a ser personal de confianza de la SEDESOL, eran sensiblemente más bajas que el resto de la estructura, lo cual generaba que en algunos ejercicios fiscales la rotación de personal fuera importante y la continuidad del trabajo en algunas unidades de trabajo no fuera la más adecuada (Iglesias, 2014; Pastor, 2014).

Cabe señalar que en otros estados del país donde opera la SEDESOL-PAJA, la red de promoción social se conformó de distintas formas, por ejemplo en Sinaloa se constituyó por trabajadoras sociales, en Michoacán por enfermeras, en Guerrero y Oaxaca por personas con nivel técnico o bachillerato, personal que por su nivel de formación y el salario devengado más acorde con ello, permitía evitar constantes cambios y en consecuencia mayor continuidad de los procesos de trabajo en sus unidades de trabajo. Esta situación, permitía formar capital humano con capacitaciones de diversa índole, con la certeza de que los recursos invertidos en su formación, derivarían a favor de la calidad de vida y trabajo de los jornaleros (Piñón, 2008:14-18).

Sin embargo, los juicios más importantes para integrar una red de promoción social profesionalizada en Puebla, fue objetivamente la aportación de conocimientos y herramientas de distintas perspectivas para enriquecer el trabajo en campo; asimismo, la utilización de habilidades propias de los profesionistas adquiridas a lo largo de su formación profesional, constituía una llave importante de entrada al trabajo con los grupos atendidos. Para ejemplificar esto último, se tiene el trabajo de algunos veterinarios, que a través de campañas de vacunación de animales de traspatio, o de médicos a través de consultas, o de agrónomos con el trabajo con huertos familiares de traspatio, lograban identificarse con la población y llevar a cabo actividades sencillas que servían como pretexto para organizarse, misma que posteriormente era reforzada

¹² De acuerdo al Directorio de Universidades Públicas y Privadas de Puebla (2014), en 2014 se contaba en el estado con 50 planteles públicos de nivel superior y 133 privados (DUPPP, 2014).

con proyectos de mayor envergadura que requerían inversión directa de recursos federales (Macip, 2014; Pastor, 2014).

Continuando en materia de promoción social, se tiene que regularmente dentro del Programa Operativo Anual (POA), eran contemplados cursos y talleres de capacitación para los promotores, para que conocieran en primera instancia y/o reforzaran conocimientos inherentes a los lineamientos del Programa, su mecánica operativa y la normatividad que lo rige; asimismo, otros eventos similares, eran encaminados a que esta figura operativa conociera y se sensibilizara sobre las condiciones de vida y dinámica que contextualiza a los grupos de jornaleros; interculturalidad; información sobre cartera de apoyos de instituciones gubernamentales (federales y estatales principalmente); y técnicas participativas (POAs, 1996-2004).

Desde este período la orientación del trabajo del promotor social de la SEDESOL-PAJA entre la población jornalera poblana, más allá de sus funciones al interior del Programa, en el sentido de estimular a los grupos jornaleros para alcanzar una organización autogestiva, se destacó sobre otras regiones en el mismo estado y en otros estados donde opera el Programa, en la medida en que los agentes operativos no únicamente llevaban a cabo visitas a las unidades de trabajo sino que vivían en ellas, lo que les permitía conocer sus formas de vida y necesidades más sentidas, y de esta manera tratar de incidir en ellas directamente (POAs, 1996-2004).

Es claro que en la Sierra Negra por ser una región de expulsión con migraciones que duraban aproximadamente 6 meses, los jornaleros desarrollaban proyectos propios de vida enfocados a resolver sus condiciones de extrema pobreza, empero eran estas mismas condiciones de su contexto que no les permitía prosperar esas iniciativas, que eran en su mayoría vinculada al campo, lo cual discrepa con las estrategias de pluri-actividad rural-urbanas desarrolladas en otras regiones expulsoras de jornaleros en el propio estado. Es en este contexto, que los promotores sociales establecen sinergias con los jornaleros para el impulso de sus inquietudes y necesidades más sentidas, a través del uso de herramientas como la innovación, organización, capacidad auto-resolutiva y negociación con autoridades, patrones y servidores públicos (Piñón, 2009:48-64).

En síntesis se puede decir, que la concepción que se tenía desde el inicio para la actividad de la red de promoción social en Sierra Negra, era el impulso en la resolución de las propias necesidades e inquietudes de los moradores de esa región, a través de esfuerzos que implicaban hacer llegar apoyos tanto del propio Programa como concertados con otras instancias, basados en

procesos de organización para la autogestión, que pretendían construir una plataforma de bienestar, y que posteriormente se incrementaría la calidad de vida jornalera de manera exponencial a partir de otro tipo de impulsos externos.

Expuesto lo anterior, la primera actividad en los seis módulos operativos, fue la elaboración de diagnósticos situacionales de las regiones para ubicar las posibles unidades de trabajo (comunidades o albergues), con mayor población jornalera y conocer su problemática. Entre 10 y 12 unidades de trabajo fueron incorporados inicialmente al universo de atención de cada Módulo Operativo. Acto seguido, se desarrollaron una serie de asambleas a nivel comunitario para dar a conocer la existencia de la SEDESOL-PAJA y sus objetivos, apoyados en primera instancia por autoridades municipales y/o locales. (Iglesias: 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:8)

En algunas unidades de trabajo, fueron médicos y comités de solidaridad quienes apoyaron el proceso de convocatoria a asambleas informativas, y en otras más, las propias autoridades municipales y locales, o incluso fueron los mismos pobladores quienes realizaron esta tarea. Lo anterior da cuenta de la diversidad de contextos en los que debió actuar el promotor social con tacto y flexibilidad para obtener apoyo tanto de autoridades como de la población jornalera. (Pastor, 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:9)

Para sortear la problemática que implicaba no tener acceso libre al trabajo directo con la población jornalera, derivada de la estructura social en las propias localidades que lo impedía por la presencia de caciques, líderes naturales y otros actores locales, los promotores se dieron a la tarea de llevar a cabo visitas domiciliarias e invitaciones a las asambleas de las familias jornaleras de las que se tenía conocimiento por los diagnósticos que conformaban cuadrillas de trabajo y migraban en forma conjunta. En algunos casos, principalmente en localidades semiurbanas que no incluyeron a Sierra Negra, se optó por trabajar en barrios donde la concentración de núcleos de trabajadores agrícolas era importante (Ramírez, 2014; Tello, 2014).

La estrategia llevada a cabo en Sierra Negra en la mayoría de las unidades de trabajo, aparte del apoyo con autoridades municipales y locales, fue la búsqueda de actores clave dentro de la comunidad; es decir, líderes sociales que tuvieran un espíritu de servicio probado, reconocimiento y respeto entre la población, lo cual implicaba en las más de la veces un conocimiento amplio de su hábitat, los cuales actuaron de manera eficaz para la Promoción del Programa. Es importante recalcar, que en algunos casos esta tarea fue apuntalada también por capitanes de cuadrilla y algunos enganchadores (Palacios, 2014; Zamora, 2014)

Como se mencionó anteriormente, las primeras asambleas se convocaron a través de las autoridades municipales y locales. Fue importante también la búsqueda de personas clave dentro de la comunidad; es decir, líderes sociales que tuvieran un amplio conocimiento de su hábitat y gozaran de prestigio y respeto entre los pobladores. Ellos mismos actuaron de manera eficaz para la promoción del Programa e incluso para la formación de comités en algunos casos (Miranda, 2014).

Ulteriormente a las asambleas informativas, y dado que el proceso de credibilidad de los agentes institucionales era cuestionado, en Sierra Negra, se optó por trabajar con acciones de promoción social a través de pequeños proyectos como pretexto para desarrollar la organización de los grupos de jornaleros insertos en el tejido social comunitario. De hecho los trabajos de esta índole no fueron restrictivos únicamente para este sector del campesinado, sino que eran incluidos en campañas, pláticas, talleres y demás actividades, aquellas familias en condiciones de extrema pobreza, aunque su sustento principal no era el trabajo jornalero; sin embargo, en apoyos directos de inversión por parte del Programa, si se enfatizó en que llegaran a las familias proletarias del campo. Cabe señalar que en otros módulos operativos como en Atlixco, Chietla y Tecamachalco, el trabajo de promoción tomó una connotación más específica y fueron los propios cortadores de caña, o trabajadores en hortalizas o flor, quienes fueron cerrando paulatinamente su organización alrededor de los trabajos del Programa. Caso específico fue el de Los Reyes Metzontla del municipio de Zapotitlán Salinas, donde los cortadores de caña que migraban a Morelos y que tenían ya antecedentes del trabajo de la SEDESOL-PAJA en esa entidad, generaron una especie de exclusividad de atención con el Programa lo cual derivó en una mayor división entre la población, aunada a la existente derivada de discrepancias políticas y religiosas (Hernández, 2014; Pastor, 2014)

Con posterioridad, los promotores sociales han desarrollado diversos diagnósticos más específicos que han reorientado los trabajos en los módulos operativos, que sirvieron como elementos de concertación con otras instituciones a través de la sensibilización. Así por ejemplo, diagnósticos de nutrición en la Sierra Negra con la Universidad de las Américas, que evidenciaron la situación de desnutrición infantil jornalera, sirvieron para orientar el trabajo del Programa teniendo como punta de lanza la línea de acción de Alimentación y Abasto; en Atlixco y Zacapoaxtla fue la línea de acción de Vivienda y Saneamiento Ambiental, y en Chietla la de Salud y Seguridad Social. Existieron otros trabajos diagnósticos que derivaron en programas

específicos para la atención a niños migrantes (en Oaxaca se denominó Monarca, en Baja California se llamó Colibrí y en Nayarit Florece), el cual se trabajó fuertemente en los albergues de las fincas cafetaleras del Módulo Operativo Huauchinango, donde se hizo un trabajo para la atención principalmente educativa con el Comité Interinstitucional para la Atención Educativa de la Población Jornalera Agrícola Migrante donde participaba la SEP, el INEA y el CONAFE principalmente (Pastor, 2014).

Otros estudios diagnóstico estuvieron orientados a conocer las conformación de redes establecidas para la migración laboral a partir de cuadrillas, aspectos técnicos y culturales de las actividades productivas en lugares de oriente, redes de abasto, aprovechamiento sustentable de recursos naturales y conservación del medio ambiente, y condiciones de migración hacia fincas cafetaleras de la Sierra Norte de Puebla y hacia el norte del país (Pastor, 2014).

Regresando al proceso operativo, posterior a las asambleas informativas y al desarrollo de algunos proyectos con miras a generar participación social, se convocaron a las asambleas de formación de comités de jornaleros, cuya estructura de la mesa directiva se apegaba a la de la SEDESOL, y contemplaba las siguientes figuras: presidente, secretario, tesorero, un vocal de control y vigilancia, y dos vocales más. En la mayoría de las unidades de trabajo de Sierra Negra existía un comité de jornaleros general y una serie de subcomités de proyecto o de obra que se encargaban de realizar las labores específicas de cada actividad. Así existía el subcomité de vivienda, de letrinas, de estanques acuícolas, de granjas de cerdos, de aparcerías de animales, etc. Durante la asamblea general para elegir la mesa directiva del comité de jornaleros se les daba a conocer el reglamento, los derechos y obligaciones de cada puesto dentro del comité (Galicia, 2014; Morales, 2014)

Las mesas directivas de los comités de los jornaleros agrícolas, intervinieron como parte fundamental del Programa, por ser los organismos de representatividad de las necesidades y peticiones de la asamblea general de jornaleros. Estos mismos solicitaban asesoramiento y capacitación para conocer bien sus deberes y responsabilidades ante el Programa y ante su comunidad (Iglesias, 2014).

Para consolidar los comités, los promotores trabajaban de manera cercana con las mesas directivas en todos los procesos participativos que implicaban el diagnóstico y planeación, y que pasaban a tareas de autogestión; asimismo, eran propuestos por estos mismos comisiones o subcomités, que coadyuvaban en actividades relacionadas con el desarrollo de las diferentes

líneas de acción, en tanto que los promotores sociales también participaban como asesores y acompañantes en cuestiones de trámites y solicitudes ante distintos organismos (Ídem, 2014).

La fase inicial de operación del Programa es considerada como la más difícil, ya que el equipo operativo no contaba con muchos elementos teóricos y la experiencia para operar y los grupos jornaleros en las unidades de trabajo no tenían antecedente alguno del Programa que les permitiera la empatía necesaria para los procesos de participación y organización que se requerían para llevar a cabo proyectos de importantes niveles de inversión. Las falsas expectativas, que al parecer otros Programas había levantado en la región, había sentado malos precedentes entre la población, y fue en este marco que los promotores sociales en Sierra Negra tuvieron que iniciar sus trabajos. (Pastor, 2014; PRONJAG-Puebla, 1994:9).

Es importante abrir un paréntesis para mencionar que en Sierra Negra, se considera que el proceso fue más lento por el nivel de monolingüismo de lengua nahua que se encontraba presente aún en la zona, aparte de lo precario de las vías de comunicación que orillaban a realizar viajes hasta las unidades de trabajo de más de 8 horas en vehículo desde la capital poblana; asimismo, la falta de caminos in situ o las malas condiciones de los mismo, y la falta de algunos servicios como la energía eléctrica obstaculizaban la presencia constante y metódica de los agentes operativos. No obstante lo anterior, la participación posteriormente en asambleas y proyectos del Programa fue de las más importantes del estado, lo cual permitió una presencia y flujo de trabajo mayor (Piñón, 2009:54-64).

Asimismo, las condiciones iniciales de operación en comunidades se enfrentaron a diversas formas de organización. La organización de las comunidades en la Sierra Negra, era establecida a partir del denominado gobierno de autoridades tradicionales. Dichas autoridades, asumían la representatividad de las comunidades, y eran el canal a través del cual se hacía el proceso de gestión de los intereses colectivos ante los agentes institucionales de los tres órdenes de gobierno con presencia en la región (Palacios, 2014).

La autoridad asumida como comisario, secretario o policía de la comunidad, normalmente era un cargo desempeñado por el período de un año donde no era percibido ningún salario y era acordada por un consejo de principales. Este consejo, estaba siempre encabezada por un jefe que no era distinguido por su edad avanzada sino por los buenos servicios a su comunidad. La autoridad tradicional en funciones permanecía durante su cargo supeditada al consejo de principales. Posteriormente este cargo fue reforzado paulatinamente al interior de las localidades

por el reconocimiento de las instituciones del Estado, quienes a su vez basaron la forma de organización y control en estas figuras locales (González, 1992:85-87; Tello, 1999:15).

La forma de organización original encontrada, fue trastocada principalmente debido a la falta de experiencia, formación educativa y desconocimiento de las características de las políticas públicas de Estado. Las relaciones crecientes con los tres órdenes de gobiernos e incluso con ONGs, aislaron paulatinamente las formas de autogobierno serrano, obligando a las comunidades a mutar su organización para adaptarse a las pautas organizativas que les fueron impuestas, tales como: jueces de paz, presidentes auxiliares, comisariados ejidales y comités de programas o proyecto. Estas nuevas formas organizativas a diferencia de las tradicionales, tienen la peculiaridad de que son elegidos en asambleas encabezadas por autoridades civiles, duran en el cargo tres años, son recompensados económicamente y tienen la función de hacer gestiones inherentes a servicios y obra pública comunitaria (Parra, 1993:29-33; Pacheco, 1997:100-113; Zigg, 2002: 132-135).

Esta evolución organizativa, generó problemáticas importantes que han repercutido en la desigualdad de la población. Las situaciones más frecuentes que encontraban con posterioridad los promotores en Sierra Negra eran: la baja cohesión social, falta de cooperación y corresponsabilidad, desinterés, apatía y falta de compromiso, conflictos por falta de comunicación, desconfianza y egoísmo, conflictos personales y familiares, acceso bajo o nulo a recursos externos extraordinarios y desaprovechamiento de los recursos públicos asignados (Ramírez, 2014).

Problemas organizativos en la Sierra Negra, también se ubican no tan solo en las formas de organización tradicional sino en la formal. Las organizaciones formales (civiles y mercantiles) pueden considerarse como no significativas por el número, cantidad de agremiados y peso específico en los procesos de desarrollo de la región, toda vez que el elevado analfabetismo, monolingüismo y aislamiento han impedido el florecimiento de este tipo de estructuras (Palacios, 2014).

Los jornaleros en sus regiones de origen se adaptaron a las formas de organización que les fueron impuestas por el Programa a través de comités. En Sierra Negra, ocurrió a menudo que existían otros comités de instituciones de gobierno federal (Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Comités de Solidaridad, etc.) y que estaban conformados por familias jornaleras, que fueron propuestos por las asambleas para asumir la nueva responsabilidad; sin embargo, estas nuevas

formas eran incipientes y continúan hasta la fecha en uso algunas viejas prácticas organizativas como la faena comunitaria y cargos tradicionales honorarios (Galicía, 2014; Palacios, 2014).

Por otra parte, en los trabajos inherentes a la concertación social, se encontró de origen en el estado de Puebla que los jornaleros carecían de organizaciones formales y/o informales que los representaran. Lo anterior, no implicaba la filiación de jornaleros a organizaciones de carácter civil, pero su filiación en estas atendía a otros intereses y no precisamente los de la población proletaria del campo. Las organizaciones en que se involucraban a la llegada del Programa eran de tipo corporativo como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), de consumo-producción como la Tosepan Titataniske, étnico-intercultural como la Organización Independiente Totonaca, político fascista como Antorcha Campesina, pero en todas estas se subestimaba los reclamos de los grupos jornaleros como tal; es decir, son asumidos como parte del campesinado sin reconocimiento a su condición de asalariados (Macip, 2014; Pastor, 2014).

En ese mismo sentido, se encontró que los procesos de concertación debían realizarse patrones que en su mayoría eran ejidatarios y con sistemas de producción de mediana y baja escala, por lo que se tornó especialmente complejo debido a la relaciones paternalistas añejas establecidas con el Estado y la percepción derivada de ésta, de que cualquier apoyo del gobierno debe tener el visto bueno de ellos, y por consiguiente un Programa dirigido a desarrollo de jornaleros trastocaba sus intereses por la posibilidad de reducir su explotación (Sánchez, 2014).

En Sierra Negra, este proceso no se dio de esta manera ya que en su mayoría las cuadrillas migraban y se contrataban en el interior del estado, en Veracruz, Oaxaca, Sinaloa y Sonora con productores a gran escala, quienes estuvieron siempre de acuerdo con las acciones e intervención de la SEDESOL-PAJA, ya que para las empresas agrícolas es deseable contar con mano de obra alfabetada, capacitada, nutrida y mejores niveles de salud; sin embargo, los procesos organizativos no eran consentidos en este ámbito (Palacios 2014; Zamora, 2014).

En este mismo contexto, el Programa ensayó algunos trabajos de concertación con la Caja Depac Poblana S.C. de A.P. de R.L. de C.V. (DEPAC) y con el International Liaison Committee for Food Crop Projects (CILCAs), con los que se intentan establecer sinergias para el trabajo de comunidades donde existía confluencia de intereses principalmente en la región centro de Puebla (Cordillera del Tentzo y Valle de Atlixco) (Iglesias, 2014; Macip, 2014).

Específicamente con DEPAC, se exploró la posibilidad de desarrollar proyectos que se abocaran a elevar la productividad sustentado en amplias bases sociales, con perspectiva procesual escalonada; esto es, de huertos familiares y ganado de traspatio a granjas integrales. Por su parte con CILCAs, las probabilidades de trabajo se localizaron en comunidades jornaleras donde se estimulara la capacidad autogestiva (Iglesias, 2014; Macip, 2014).

Con ninguna de las dos organizaciones, no se lograron proyectos que cuajaran en apoyos directos, ya que el trabajo con ONGs en el país era un proceso incipiente que recientemente se había avalado por la reforma estructural del Estado mexicano que buscaba fortalecer las iniciativas locales, respaldando los esfuerzos de la sociedad en el marco del liberalismo social. Este tipo de procesos se vio más fortalecido durante el sexenio de 2000-2006, donde la sociedad civil reclamó participar en procesos de desarrollo con mayor vigor (Iglesias, 2014; Macip, 2014).

6.4.1 Proyectos estratégicos del PAJA-Puebla.

A lo largo de su trabajo en Puebla, la SEDESOL-PAJA desarrolló una estrategia basada en las características de la población jornalera por región, teniendo como carta de navegación su normatividad y lineamientos. Especialmente el PAJA-Puebla observó la premisa de integralidad en las acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros y sus familias (SEDESOL-PAJA. 2003:6-8)-

En términos llanos, la estrategia por módulo operativo consistió en ponderar una de las seis líneas de acción a manera de proyecto estratégico que funcionara como detonante o eje articulador general del resto de las líneas. La implementación y selección de cada línea de acción fue producto de las condiciones locales en cuanto a las necesidades socioeconómicas y medio ambiental (Cuadro 20). El desarrollo fue gradual, incorporando agentes, instituciones y la participación organizada de la población para los proceso de autogestión, desarrollando como plus, la conformación de fondos de recuperación en casi todos los proyectos de inversión (Iglesias, 2014; PRONJAG, 1998).

Dichos fondos de recuperación tenían por objetivo reforzar el impulso a la participación organizada de la población jornalera y al mismo tiempo, constituirse en un mecanismo eficiente para la capitalización de los recursos de inversión que la SEDESOL-PAJA proporcionaba a la población jornalera, con el fin de que esta ampliara el número de beneficiarios, o bien financiara

otros proyectos dentro de sus unidades de trabajo, que les permitieran sus propias condiciones de vida (PRONJAG, 1998: 1-5).

Cuadro 20. Proyecto estratégico por módulo operativo.

Coordinación Regional	Módulo Operativo	Proyecto Estratégico
Sierra Norte	Huauchinango Interserrana Zacapoaxtla	Educación, cultura y recreación Empleo, capacitación y productividad Vivienda y saneamiento ambiental
Occidente	Sierra Negra Valle de Tehuacán Tecamachalco	Alimentación y abasto Vivienda y saneamiento ambiental Vivienda y saneamiento ambiental
Centro Occidente	Atlixco Chietla	Salud y seguridad social Salud y seguridad social

Fuente: Elaboración propia con base a entrevista de campo con Iglesias (2014)

Lo anterior, tuvo que ser trabajado en las unidades de trabajo de manera metódica, ya que los recursos del Programa provenían del Ramo 26, donde en términos estrictos su recuperación no era una condición. Debido a lo anterior, se apeló a la voluntad de los beneficiarios para que de manera solidaria se pudiera apoyar a otras familias “estirando” los recursos de inversión (PRONJAG, 1998: 1-5).

En términos generales, los fondos de recuperación son una segunda etapa de los proyectos impulsados por el Programa, donde los promotores sociales y comunidad, establecían las formas de recuperación (dinero o especie), los tiempos y los mecanismos para llevar a cabo las tareas de la conformación del fondo. Normalmente, eran manejados por el propio comité del proyecto, quienes llevaban el control de los recursos e informaban a la comunidad jornalera acerca de los avances del mismo; asimismo, en asamblea general existían listas de espera de familias a quienes se les otorgaban los apoyos inmediatamente existieran los recursos disponibles para ello con el objetivo de evitar depreciación del dinero. El seguimiento de la Coordinación Estatal Puebla, por lo regular llegaba hasta que se recuperaran los apoyos originales, dejando de acompañar puntualmente las terceras y cuartas etapas, trasladando la completa responsabilidad a los comités jornaleros (PRONJAG, 1998: 1-5).

6.4.2 Memoria de gestión de vivienda y saneamiento ambiental.

Una reflexión inicial pertinente en esta línea de acción, es que los jornaleros poblanos tienen puntos de convergencia a pesar de su diversidad, tales como el origen indígena y las condiciones precarias de sus viviendas en comunidades de origen.

Particularmente en la Coordinación Regional Oriente, constituida por los módulos operativos de Tecamachalco, Valle de Tehuacán y Sierra Negra, el primero con migración local para el trabajo en hortalizas, el segundo con el mismo tipo de migración pero al corte de caña en el área de influencia del ingenio de Calipam, y el tercero con migraciones importantes a otros estados del país e inclusive Estados Unidos, la problemática al interior era diversa. Para ejemplificar esto último se puede señalar que, las vías de comunicación de Tecamachalco y Valle de Tehuacán se encontraban mejor desarrolladas que en la Sierra Negra donde la mayoría de los caminos eran de terracería, brechas o veredas; asimismo, en los dos primeros, la totalidad de las poblaciones tenían energía eléctrica, lo que era contrastante con el 50% de cobertura de este servicio en Sierra Negra (Palacios, 2014; Zamora, 2014).

En términos generales, las viviendas eran construidas con paredes de adobe, techos de teja, láminas de asbesto o zinc, con reforzamiento de madera tanto en techos y paredes. En las comunidades de Tecamachalco y Valle de Tehuacán, era común que las viviendas jornaleras también fueran elaboradas con carrizos, pencas de maguey o qurote pero la generalidad contaba con materiales convencionales como ladrillo o block. En todas ellas predominaban los pisos de tierra, y al igual que los hogares rurales de las otras dos regiones de atención el hacinamiento era importante sobre todo en las viviendas de Sierra Negra, donde las casas contaban con una sola habitación, con una superficie de construcción promedio de 24 m², fogón en el exterior, y desprovistas también de servicios de agua potable y drenaje. Cabe enfatizar que las condiciones climáticas imperantes en la Sierra Negra, con bajas temperaturas en buena parte del año agudizaban la problemática de la vivienda, ya que generaban una morbilidad mayor por enfermedades respiratorias (Palacios, 2014; Zamora, 2014).

Establecida la problemática por región de atención, se consideró que no debía importar la línea de acción ponderada como eje articulador en el módulo operativo, inmediatamente después debían impulsarse acciones de construcción o rehabilitación de vivienda seguras, permanentes y dignas. Para lo anterior, se hace una distinción entre la vivienda permanente en comunidades de origen y la vivienda temporal en albergues de fincas cafetaleras (Iglesias, 2014).

En esencia el arquetipo del proyecto de vivienda permanente para comunidades de origen (módulos operativos Zacapoaxtla, Interserrana, Atlixco, Chietla, Tecamachalco, Valle de Tehuacán y Sierra Negra), consistió en organizar y capacitar a la población jornalera para la edificación de “la casa de todos con el trabajo de todos”. Para lo anterior, se estableció un esquema de coparticipación 80:20, donde el Programa proporcionaba el 80% del proyecto, que consistía normalmente en suministrar todos los materiales necesarios para la obra, y el 20% los beneficiarios, cuyo aporte básicamente era la mano de obra, mediada por un proceso de capacitación para llevar a cabo no solo la tarea constructiva, sino también la de recepción, resguardo y distribución de materiales, adquisiciones de materiales cuando se ameritaba, planos, presupuestos, supervisión y comprobaciones de obra (Casco, 2014; DOF, 2007).

Con la instrucción previa a los beneficiarios, coligada al tema de la autoconstrucción, el jornalero adquiriría otro tipo de herramientas para la vida que lo habilitaba para diversificar sus estrategias de subsistencia. Durante el proceso de ejecución de las obras, eran acompañados con asesoría del área técnica responsable de la Coordinación Estatal y el acompañamiento cotidiano del promotor social (Casco, 2014).

Con este esquema, independientemente de garantizar la conclusión de las obras, importante para comprobar a las distintas contralorías la aplicación de recursos, se abonaba al proceso de fortalecimiento de los lazos de ayuda mutua a nivel comunitario o cohesión social. Sobre todo porque los recursos de inversión del Programa, se liberaba prácticamente en el último trimestre del año, lo cual coincidía con el fin de la cosecha de sus cultivos básicos en comunidad de origen y su emigración para trabajar en los diferentes cultivos agroindustriales (Ídem, 2014).

Es en este momento, donde los esfuerzos organizativos entre los jornaleros adquieren otro nivel de connotación, ya que establecieron especialmente en Sierra Negra, redes de apoyo que posibilitaron que los beneficiarios directos de las viviendas pudieran quedarse en sus comunidades a realizar las obras y ser apoyados solidariamente para su manutención por el resto de los integrantes de sus cuadrillas de trabajo. Cuando no existieron estos niveles de organización, las familias jornaleras alternaron la construcción de su vivienda con el trabajo asalariado, con el esfuerzo solidario de todos sus integrantes (Palacios, 2014; Peña, 2014).

Se abre un paréntesis, para enfatizar que dados los niveles organizativos alcanzados con los diferentes comités en las comunidades y los fondos de recuperación, fue posible generar procesos de ayuda mutua entre los diferentes proyectos en Sierra Negra. Así los talleres de

herrería y carpintería impulsados, fueron contratados por los beneficiarios de viviendas por ampliación de metas a partir de fondos de recuperación, para suministrar puertas y ventanas. Los beneficiarios de estos proyectos de capacitación para el trabajo, fueron apoyados en el traslado de materiales desde la ciudad de Tehuacán por beneficiarios de proyectos de compras en común. En ese mismo tenor, los beneficiarios de estos proyectos fueron contratados por los operadores de proyectos de granjas acuícolas y porcícolas para el suministro de alimento comercial y para la venta de productos. Con esta misma lógica, fueron construidos otras serie de redes, que en algunos puntos se interconectaban con el resto, lo cual llegó a trascender a otros contextos como en la migración, ya que se llegó a ensayar algún tipo de representatividad regional para negociar los contratos de mano de obra con empresas agrícolas, y lo político, en donde se planteó y trabajó la posibilidad de conformación de una organización jornalera con estos tintes (Peña, 2014; Ramírez, 2014).

De vuelta al modelo de vivienda permanente, es importante no dejar de mencionar, que como pre-requisito del proyecto de vivienda era sustancial la conformación de un subcomité que era nombrado en asamblea general y cuyos integrantes fueran beneficiarios del propio proyecto, que habían sido elegidos previamente en ese mismo espacio por cumplir con los requisitos establecidos por el Programa, como el de ser mayor de edad, jornalero, y necesitar el apoyo. Posteriormente, esto era comprobado en visitas domiciliarias hechas por el promotor social y el propio subcomité. Habitualmente este subcomité se estructuraba de manera más sencilla que el comité general (un presidente, un secretario, tesorero, y vocal de control y vigilancia), y sobre éste descansaba el abanico de acciones y actividades que reclamaba el proyecto, amén de ser una instancia colegiada que tenía la facultad de dar respuesta a los problemas que surgían en la implementación del mismo (DOF, 2007; Morales, 2014).

Aunado a lo anterior, el proyecto de vivienda llevó implícito los fondos de recuperación, que era propuesto y discutido desde las etapas tempranas del proyecto en asamblea general, y sobre el cual tenían la potestad de decidir ya sea en la ampliación de metas o en obras consideradas prioritarias para la comunidad; esto es, que en asamblea general se decidía: a) los montos de cuotas en efectivo que no resultaran en fuerte presión para las familias beneficiarias; b) la periodicidad de las cuotas (quincenales, mensuales, bimestrales, por ciclo agrícola, etc.); y c) los mecanismos para transparentar e informar los avances en el proceso de conformación del fondo de recuperación (PRONJAG. 1998: 8-12).

Para poder dar respuesta a la problemática expuesta hasta este momento en esta línea de acción, la estrategia de la política pública consistió en una serie de acciones de vivienda permanente (pies de casa, rehabilitación de techos y paredes, pisos, letrinas, etc.) y de vivienda temporal (construcción y rehabilitación de módulos sanitarios), para las cuales se fomentó el uso de materiales de la región, sistemas de uso de ecotecnias, como por ejemplo la construcción de casas con pacas de paja y machiemblock, y técnicas modernas alternativas, como por ejemplo la captación de agua y filtrado, y letrinas aboneras con tazas separadoras de detritus (Casco, 2014). El Programa desarrolló en esta misma línea de acción otro tipo de proyectos como son la eliminación de fauna nociva, encalado de viviendas y letrinas, saneamientos ambiental, uso adecuado de sanitarios, uso y consumo adecuado de agua, reciclaje y manejo de basura, reforestación, entre los principales, materializadas en campo por los promotores sociales a través de acciones concretas como asesorías, pláticas, campañas, capacitaciones y seguimientos (Casco, 2014).

De acuerdo a los Informes de Cierre de Ejercicio del PAJA-Puebla (1994-2013), se registraron en esta línea de acción 137,328 acciones en todo su universo de atención, con proyectos tales como vivienda temporal, vivienda permanente, letrina, eliminación fauna nociva, encalado letrina, encalado vivienda, saneamiento ambiental, uso adecuado de sanitario, uso adecuado de agua, reciclaje y manejo de basura, y reforestación. Los módulos operativos de Sierra Negra y Valle de Tehuacán con 23.83% y 21.4% de las acciones respectivamente, los de mayor peso; lo anterior, no obstante que esta línea de acción fue tomada como proyecto estratégico para los módulos de Tecamachalco, Zacapoaxtla y Valle de Tehuacán, lo cual puede explicarse a partir del corto período con acciones de promoción social de los dos primeros.

La concertación y coordinación institucional en esta línea de acción se realizó básicamente con las siguientes instituciones: PRODEFOR, PRONARE, FONHAPO, IEVPUE, ONGs, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, IBEROAMERICANA UPAEP, UDLA-P, UVM, etc.).

6.4.3 Memoria de gestión de alimentación y abasto.

En lo concerniente a esta línea de acción, se planteó como base la implementación de un Plan de Mejoramiento de Ganado de Traspatio (PMGT) con la intención de mejorar la ingesta de proteína de origen animal de las familias jornaleras, toda vez que se determinó la importante

condición de desnutrición entre sus integrantes¹³. El desarrollo de este proyecto consideró la intervención de tres dimensiones básicas que funcionaron de manera conjunta: sanidad, reproducción y alimentación. Cabe aclarar que para la puesta en marcha de este plan inicialmente se realizó un diagnóstico agropecuario basal en el año de 1994 en 60 unidades de trabajo de las tres Coordinaciones Regionales, el cual aportó un panorama general de las condiciones y características en las que se desarrollaban el ganado de traspatio de las familias jornaleras en el estado de Puebla (PRONJAG-Puebla, 1996: 4-5; PRONJAG-Puebla, 1994:10).

Para la primera dimensión de sanidad, dadas las características del perfil profesional de una parte importante de los integrantes de la red de promoción social del PAJA-Puebla (Médicos Veterinarios e Ingenieros Agrónomos Zootecnistas), inicialmente se adquirió un botiquín veterinario por Coordinación Regional, cuya finalidad fue hacer clínicas (desparasitaciones internas y externas, vacunaciones, castraciones, aplicar vitaminas, consultas generales, etc.), entre el ganado de traspatio (cerdos, ovinos, caprinos, peces, aves, conejos y equinos), ya que son parte importante de la economía jornalera como forma de ahorro para eventos de enfermedad, fiesta o alimentación de la familia. Se llevaron a cabo de manera periódica campañas veterinarias en donde el trabajo de los comités de jornaleros agrícolas fue convocar a los interesados en este tipo de acciones para participar en las comunidades. Los medicamentos utilizados en el botiquín fueron cobrados al costo para poder resarcir el stock del mismo y continuar prestando el apoyo. Cabe señalar, que ésta fue una llave importante de entrada en comunidades que permitió una sinergia importante para impulsar procesos organizativos (PRONJAG-Puebla, 1996:4-5).

En esta misma dimensión, se llevaron a cabo de manera paralela un sin número de capacitaciones y campañas para prevenir enfermedades entre los animales, teniendo como base fundamental el tener corrales adecuados (limpios y adaptados para las condiciones climáticas imperantes de la región) para el óptimo desarrollo de los mismos (Vargas, 2014).

Con relación a la reproducción, se trabajó en la posibilidad de mejorar genéticamente el ganado criollo de las familias jornaleras, al dotarlas con recursos de inversión con animales de pies de cría. Así existieron apoyos de paquetes básicos (macho y hembra) de cerdos, conejos, borregos y

¹³ En el año de 1998 se llevó a cabo un diagnóstico nutricional en Sierra Negra entre el PAJA-Puebla y la UDLA-P, con 446 niños de 6 a 12 años de familias jornaleras que vivían en 10 distintas comunidades. Entre los hallazgos más importantes, se encuentra que los niños jornaleros consumían 35% menos de las kilocaloría diarias recomendadas por la FAO, mientras que con las niñas era un poco mayor con el 36.5%; asimismo, los niños en un 50% y 24% presentaron talla y peso bajo respectivamente, y entre las niñas esto mismo se presentó en 80% y 75%.

cabras, hasta la dotación de rebaños importantes de animales como por ejemplo, los paquetes de cabras (10 hembras y 1 semental) de raza Nubia traídas desde el norte del país para los módulos operativos de Chietla y Valle de Tehuacán. Para discernir lo anterior, los diagnósticos agropecuarios fueron fundamentales ya que permitieron vislumbrar la posibilidad que tenían las familias de alimentar a estos rebaños mayores (Ídem, 2014).

Existieron otros procesos similares importantes, como el de los estanques acuícolas, principalmente en Sierra Negra y Chietla, donde se consiguieron apoyos institucionales por parte de SEMARNAT para la capacitación y donación de alevines de trucha arcoíris para el primer módulo y tilapia para el segundo (Palacios, 2014; Pastor, 2014).

La coordinación interinstitucional y concertación social también llevaron a cabo su tarea en este rubro. Para ilustrar esto, se puede hacer mención de paquetes de gallinas playmuth barrada roja y conejos california, otorgados por el Voluntariado del DIF nacional y asociaciones de cunicultores poblanos para apoyar el mejoramiento de la ingesta jornalera (De Luna, 2014).

La dimensión de alimentación dentro del PMGT, se trabajó a través de acciones de promoción social que buscaron incorporar a la dieta de los animales recursos naturales existentes en las regiones de atención que a través de algunos procedimientos simples pudieran contribuir a la dieta animal. Se percibe que esta dimensión fue la más débil ya que objetivamente las familias jornaleras poseen poca superficie de solares y/o predios para proporcionar alimentos al ganado y la intervención del Programa para suministrar alimentos o raciones comerciales, disputaba directamente recursos que pudieran ser destinados para el consumo humano (Vargas, 2014).

Los fondos de recuperación, también estuvieron presentes en esta línea de acción. Los principios de la aparcería, fueron los que en su mayoría se adoptaron por los comités y beneficiarios para esto; es decir, la entrega de animales con las mismas características y cantidad que se les fueron entregados para su cuidado y alimentación, para conformar otros paquetes y ser entregados de la misma manera a otras familias. Se destaca que estos recursos en especie, no se retornaron al PAJA-Puebla, sino fueron los propios comités los encargados de dar seguimiento a estos proyectos (PRONJAG-Puebla, 1996:5-7).

En lo concerniente al Abasto, se encontró un importante reclamo manifiesto por los jornaleros principalmente en la Sierra Negra. Dicha problemática consistía en el fuerte encarecimiento de productos en la región por parte de los comerciantes locales; lo anterior, originado en gran medida, a que durante los primeros 5 ó 6 años del trabajo del Programa en esta zona, las dos

carreteras¹⁴ para acceder a la región se encontraban en deplorables condiciones. A lo anterior, es importante agregar la falta de poder adquisitivo de los jornaleros en esta sierra, y la cobertura insuficiente del Sistema de Distribuidoras Conasupo S.A. de C.V. (DICONSA) con tiendas de abasto, a pesar de contar con un almacén regional cercano ubicado en la cabecera de Coxcatlán (SEDESOL-PAJA, 2003: 11-12).

Para dar atención a esta problemática, se extrapoló la mecánica de un proyecto implementado en el estado de Nayarit con jornaleros de la meseta. Este proyecto consistió en llevar a cabo compras consolidadas por comunidad en donde semanal o quincenalmente, se organizaban las familias para ir a los centros de abasto más importantes en la ciudades de Tehuacán y Ajalpan, para hacer compras de productos alimenticios. Se conformaron subcomités para este proyecto, quienes organizaban y colectaban las peticiones y recursos de los interesados. El apoyo generado por el PAJA-Puebla, fue el acompañamiento y apoyo para el traslado de las mercancías y los subcomités en las etapas tempranas del proyecto. En etapas subsiguientes, los subcomités lograron capitalizarse con los ahorros generados por las compras y de manera particular, continuaron con el desarrollo del proyecto. El proyecto perdió fuerza al mejorar las vías de comunicación y de manera paralela el trabajo de DICONSA en la región, permitió regular los precios principalmente de la canasta básica. Inclusive algunos subcomités se incorporaron a los esquemas de trabajo de la paraestatal, donde prestaban el servicio a sus comunidades, siendo recompensados con el 2% en especie del valor total de las mercancías comercializadas en la tienda de abasto rural (SEDESOL-PAJA, 2003:11-12).

Otros proyectos a través de la vía de la coordinación interinstitucional y la promoción social fueron el censo de peso y talla; desparasitación externa e interna; detección y atención de niños desnutridos; formación de botiquines comunitarios; higiene personal; medicina curativa; planificación familiar; prevención accidentes de trabajo y hogar; prevención de enfermedades de transmisión por vectores, transmisión sexual, gastrointestinales, respiratorias, infecciosas; prevención, detección y tratamiento de adicciones, intoxicación por agroquímicos, diabetes, hipertensión y cáncer; primeros auxilios; suero oral; vacunación humana y antirrábica; entre otras (De Luna, 2014).

¹⁴ La primera vía de acceso es a través de la carretera que va de Azumbilla en el municipio de Santiago Miahuatlán hasta la comunidad de Mazatianquisco. La segunda es subiendo desde la cabecera de Coxcatlán hasta la desviación al municipio de Zoquitlán. Ambas carreteras forman un circuito al unirse en la cordillera de la Sierra Negra.

Los trabajos más fuertes en esta línea de acción corresponden a los módulos operativos de la Interserrana con el 29.51% de las acciones y Huauchinango con el 23.94%. Estos dos módulos tienen íntima relación, ya que el primero de ellos expulsa mano de obra para las fincas cafetaleras que están ubicadas en el segundo. El trabajo que se puede llevar a cabo en estas regiones por el contexto en que se desarrollan (contexto laboral de desgaste físico extenuante), explica lo robusto del trabajo en esta línea de acción, lo cual no es congruente con la elección de su línea de acción como proyecto estratégico, ya que el único módulo que ponderaba esta línea de acción era Sierra Negra y ocupó el tercer lugar con el 17.46% de las acciones (PAJA-Puebla, 1994-2013).

La concertación y coordinación institucional se realizó fundamentalmente con: CONASIDA, CONAPO, CDI, SEDESOL-OPORTUNIDADES, DICONSA-PAL, ONGs, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, IBERO, UPAEP, UDLA, UVM, etc.).

6.4.4 Memoria de gestión de salud y seguridad social.

El trabajo en esta línea de acción, especialmente en los módulos operativos de la Coordinación Regional Centro-Occidente que identificaron desde un principio como proyecto estratégico el mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad social de las unidades de trabajo, partió de la necesidad de impulsar acciones concretas que incidieran en la creación y fortalecimiento de los esquemas de atención a la salud de los jornaleros, ya que el acceso a ellos era deficiente y limitado. Esto era ocasionado, tanto por la escasez de recursos materiales y humanos de las instituciones encargadas de prestar el servicio, como por la insuficiencia de recursos económicos y condiciones precarias de empleo para los jornaleros, lo cual no les permite tener un acceso adecuado a las instancias de salud pública o privadas (Pastor, 2014; Miranda, 2014).

Las circunstancias expuestas no permitían atender adecuadamente las enfermedades de mayor morbilidad de las familias jornaleras como eran las enfermedades gastrointestinales y de vías respiratorias, así como otros eventos como seguimiento de embarazos, partos mal atendidos, defunciones por picadura de alacrán y otros animales ponzoñosos, que en general podrían prevenirse y atenderse con una atención médica oportuna y apropiada (Pastor, 2014; Miranda, 2014).

Con el fin de tener un panorama real y detallado de la morbi-mortalidad por enfermedades y accidentes en el hogar y trabajo, desde el inicio de la operación del Programa se hicieron diagnósticos periódicos en esta materia (Pastor, 2014).

La estrategia seguida en las comunidades de módulos de expulsión, se basó en la coordinación interinstitucional para lograr que la población objetivo fuera incluida en esquemas de atención de dependencias gubernamentales, que en las etapas iniciales eran el IMSS-Solidaridad y la SSA del gobierno del estado. La herramienta utilizada fue la firma de convenios a nivel estatal, acuerdos a nivel regional y bases de entendimiento entre agentes operativos en las localidades para establecer sinergias a favor de los trabajadores agrícolas (De Luna, 2014; Pastor, 2014).

De esta manera, se instrumentaron en campo una serie de acciones programadas periódicamente con instituciones diversas como, la Escuela de Estomatología de la BUAP, quienes aportaban materiales y equipo odontológico y estudiantes para llevar a cabo campañas veterinarias. Los promotores sociales en este tipo de actividades, junto con los comités, se encargaban de citar a la población para acceder a consultas gratuitas durante varios días, proporcionándoles alojamiento y alimentación a los estudiantes y académicos encargados (De Luna, 2014; Pastor, 2014).

Con esta misma mecánica se llevaron a cabo una importante cantidad de acciones como pláticas, campañas, consultas, canalizaciones, capacitaciones y cursos de proyectos como el censo de peso y talla; desparasitaciones externa e interna; detección y atención de niños desnutridos; formación de botiquines comunitarios; higiene personal; consultas médicas; planificación familiar; prevención de accidentes de trabajo y hogar; prevención de enfermedades de transmisión por vectores, transmisión sexual, gastrointestinales, respiratorias, infecciosas; también prevención, detección y tratamiento de adicciones, intoxicación por agroquímicos, diabetes, hipertensión y cáncer; primeros auxilios; suministro y aplicación de suero oral; vacunación humana y antirrábica; entre otras (Iglesias, 2014; PAJA-Puebla, 1994-2013).

Las instancias gubernamentales y no gubernamentales con quienes se establecieron sinergias para llevar a cabo estas acciones fueron la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Consejo Nacional para la Prevención y Control del Sida (CONASIDA), el Programa Oportunidades, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Estatal de Población (COESPO), ONGs como Save the Children e instituciones educativas de nivel superior públicas y privadas como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), la Universidad Iberoamericana Puebla (IBERO-Puebla), la

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), la Universidad de las Américas-Puebla (UDLA-P) y la Universidad del Valle de México (UVM) (PAJA-Puebla, 1994-2013).

Los proyectos desarrollados en el marco de esta línea de acción fueron la dotación de suplementos alimenticios; dotación de desayunos; dotación de leche; apoyo nutricional a la tercera edad; compras en común; y preparación y conservación de alimentos.

Finalmente, en donde se observaron mayores esfuerzos en esta línea de acción a nivel agregado fueron los módulos operativos de la Interserrana y Huauchinango con el 26.32% y 20.1% de las acciones respectivamente a nivel estatal. La interpretación que se hace de esto es la alta concentración de población migrante y las condiciones medio ambientales con temperaturas extremas y humedad, que son propicias para la incidencia de cuadros por enfermedades principalmente de origen bacteriano y viral (PAJA-Puebla, 1994-2013).

La concertación y coordinación institucional fue hecha con las siguientes instituciones: SEDESOL-OPORTUNIDADES, DICONSA, LICONSA, DIF, SAGARPA, PROFECO, GOBIERNOS MUNICIPALES, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, IBERO, UPAEP, UDLA, UVM, etc.).

6.4.5 Memoria de gestión de educación, cultura y recreación.

De acuerdo con información de la SEDESOL-PAJA, a nivel nacional el sector jornalero se caracterizaba por tener un alto índice de analfabetismo con un promedio del 9.1% y una media de 3.3 años de escolaridad en personas mayores de 12 años; asimismo, se caracterizaban por un difícil acceso a la educación tanto en sus comunidades de origen como en zonas de atracción (SEDESOL-PAJA, 2001:50).

En 2006 en el estado de Puebla y particularmente en los municipios que conforman la Sierra Negra, se registró un índice promedio de analfabetismo de 79.96%, el cual era mayor en 66.96 puntos porcentuales en relación al promedio del estado (INEGI, 2006).

Por supuesto, esto era un rezago fuerte que el estado tenía con esta población rural; sin embargo, sólo en uno de los ocho módulos operativos se ponderó como proyecto estratégico. El trabajo realizado en esta línea de acción se puede dividir el trabajo en dos categorías: el trabajo con niños, hijos de padre jornaleros y el trabajo con adultos principalmente en comunidades de origen (Iglesias, 2014).

Como se mencionó, solo en el módulo Huauchinango donde se ubican las fincas cafetaleras y llegaban importantes cantidades de familias completas para el corte durante 4 meses en promedio, fue donde se priorizó esta línea estratégica. Esto como resultado de los diagnósticos en la región, donde se pudo verificar que en los centros de trabajo, al igual que en otras regiones de México, los menores eran llevados con los padres directamente a los frentes de corte y eran expuestos a las condiciones climáticas y fauna nociva; los niños un poco mayores eran dejados en guarderías donde no recibían ningún estímulo para el aprendizaje y literalmente eran dejados “guardados”, mientras que los mayores apoyaban a sus padres en el trabajo jornalero (PRONJAG-Puebla, 1995b:16-19; CIATEPOJOME, 1997).

Lo anterior, incluía otros problemas en el proceso educativo de los infantes jornaleros, ya que debido a la migración recurrente de sus padres, los niños no concluían los ciclos escolares en sus comunidades de origen y tampoco recibían atención oficial por parte del Estado en los frentes de corte. Al regresar a sus localidades eran inscritos en el mismo nivel escolar no acreditado y con el tiempo esto minaba paulatinamente su trayectoria académica. Al percibirse que la acreditación del nivel básico o medio era imposible, esto terminaba por truncar definitivamente los anhelos de acceder a mejores condiciones de vida por este camino, ya que la posibilidad de obtener un trabajo mejor remunerado por la falta de documentos que acreditaran su formación se desvanecían completamente (Ídem, 1995:16-19).

Otro elemento que agudizó la problemática, fue que los esquemas del programa Progresá no contemplaron el fenómeno que describían los menores jornaleros y en consecuencia, en muchas ocasiones no pudieron mantener los apoyos de este programa por tener que ausentarse temporadas largas de sus salones de clase (Ibídem, 1995:16-19).

En consecuencia, a nivel nacional se generaron diferentes estrategias y modelos para atender esta problemática, el cual halló eco en las fincas cafetaleras de Puebla a través de proyectos de ludotecas.

Una vez establecido el trabajo en zonas de atracción a partir de una preocupación a nivel general que iba más allá de la atención de los niños migrantes, es importante hacer notar que también en los módulos operativos de la Interserrana y Sierra Negra, al igual que en las fincas cafetaleras, se instalaron Centros de Atención y Educación Infantil (CAEIs) para trabajar con infantes jornaleros en comunidades de origen, para lo cual se construyeron y equiparon los espacios requeridos con juguetes didácticos, materiales y equipo para procurar una cómoda estadía de los

niños. En los proyectos participaban otras instituciones tanto del sector educativo como del sector salud y social, tales como: el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas (PRONIM), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Por otra parte, con la población adulta, el Programa desarrolló trabajos tanto en zonas de atracción como en las de expulsión. En las de atracción, el trabajo se abocó principalmente a la formación de grupos CONAFE para la enseñanza-aprendizaje de la lecto-escritura en horarios no laborales (De Luna, 2014; Sánchez, 2014).

En zonas de expulsión también se trabajó con los grupos CONAFE, pero en este caso, el proyecto fue entrelazado con otras vertientes. Para ejemplificar se pueden señalar aquí los proyectos de oficios (carpintería, herrería, electricidad, panadería, talleres de costura, etc.) impulsados con recursos del PAJA-Puebla, el cual debían ir acompañados con conocimientos mínimos básicos de lecto-escritura para su operación, para lo cual se firmaron convenios con el CONAFE; al tiempo, fue posible robustecer estos proyectos con la autorización de otras instancia, cuyo esquema en concreto se puede describir de la siguiente manera: el CONAFE apoyaba ensañando a leer y escribir a los beneficiarios; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social STyPS otorgaba becas que permitían dedicar tiempo a esta actividad sin lesionar la economía doméstica; escuelas técnicas de la región tales como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Colegio de Bachillerato Técnico Agropecuario (CBTA) y el Colegio de Bachillerato Técnico Industrial (CBTI), etc., proporcionaban la capacitación requerida para aprender los oficios; y el PAJA-Puebla proporcionaba el equipo y materiales para el taller (Galicía, 2014; Palacios, 2014; Tello, 2014).

En relación a la cultura, principalmente en los módulos operativos de regiones de expulsión se impulsaban eventos de rescate y fomento a la cultura de danza, música, tradiciones, gastronomía, vestido e historia (Ramírez, 2014).

Este tipo de proyectos fueron desarrollados exclusivamente a través de la concertación con presidencias municipales y coordinación institucional, principalmente con la Comisión de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI) y Culturas Populares, a través del Programa de Apoyo a Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) (De Luna, 2014; Sánchez, 2014).

De esta manera, para establecer una idea de lo acontecido, se llevaron encuentros entre niños jornaleros nahuas y otomíes, donde tuvieron la oportunidad de desarrollar aspectos de

interculturalidad; se impulsaron, entre otros, proyectos de rescate de danzas tradicionales, fomento de música popular con instrumentos hechos con materiales de las distintas regiones como partes de animales y madera; la organización de bandas de música de viento con niños y adultos jornaleros; formación de grupos de mujeres para el rescate de colorantes de ropa tradicionales; identificación y rescate de plantas nutra-ceuticas a partir de caminatas botánicas en la región para incorporarse en el uso doméstico cotidiano (De Luna, 2014; Sánchez, 2014)-

Con respecto a la recreación, los torneos y ligas deportivas destacaron en este ámbito con la idea de generar un medio ambiente sano que alejara de vicios a la población. Los torneos de basquetbol y futbol rápido en la fincas cafetaleras fueron organizados habitualmente en las temporadas de corte, siendo apoyados con trofeos, diplomas y equipo deportivo por el Instituto Estatal del Deporte (IEDEP) y el DIF; las ligas en estos mismos deportes fueron los que predominaron en comunidades de origen, requiriéndose niveles de organización mayor para cumplir con calendarios establecidos que implicaban desplazamientos a otras comunidades, seguimiento de las instituciones implicadas (SEDESOL-PAJA, INEA, IEDEP y municipios) así como, gastos de operación importantes (De Luna, 2014; Sánchez, 2014).

De acuerdo con la información disponible sobre las metas alcanzadas en los proyectos de esta línea de acción (festivales cívicos, artísticos, recreativos y culturales; rescate de tradiciones culturales como danzas, artesanías, etc.; formación y seguimiento de grupos de educación inicial; formación y seguimiento de grupos de preescolar; formación y seguimiento de grupos de primaria; capacitación a madres cuidadoras; y círculos infantiles), los módulos de Valle de Tehuacán y Sierra Negra con el 20.55% y 19.28% respectivamente, seguidos por la Interserrana (15.91%), fueron los que llevaron a cabo mayor número de acciones a lo largo de la vida del Programa en el estado, lo cual se explica a partir de un trabajo más prolongado y niveles organizativos mayores que son manifestados por los agentes operativos de la SEDESOL-PAJA (PAJA-Puebla, 1994-2013).

Las instituciones que participaron a través de la coordinación y concertación fueron: CONACULTA, GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPALES, SEP, CONAFE, IEEA-INEA, INSTITUTO DEL DEPORTE DEL ESTADO, ONGs, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, UAPEP, IBERO, UDLA, UVM, CBTA's, ETC.).

6.4.6 Memoria de gestión de capacitación, productividad y empleo.

En primera instancia, es importante establecer que esta línea de acción se encuentra conformada, como lo establece su epígrafe, por tres componentes: capacitación, productividad y empleo. Las dos primeras, capacitación y productividad, estuvieron asociadas íntimamente a lo largo del quehacer del Programa a través del impulso de proyectos productivos estratégicos, y el de empleo, que si bien no fue aislado del todo de las dos previas, se trabajó a partir de procesos distintos, a saber, programas de empleo temporal, becas de capacitación y programas como el Sistema de Apoyos Económicos para la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI) de la STyPS (Iglesias, 2014).

Con relación a los proyectos productivos estratégicos que involucraron principalmente acciones de capacitación y productividad, los aspectos que dieron identidad a la propuesta de trabajo en torno a ellos, determinaron el tránsito por rumbos distintos en los módulos operativo; sin embargo, partieron de algunos aspectos nodales que son expuestos y después analizados en los siguientes párrafos, mismos que el PAJA-Puebla estableció para identificar, perfilar y apoyar prioritariamente las iniciativas que de mejor manera cumplieran con éstos (Vargas, 2014).

Los aspectos a considerar para el impulso de los proyectos productivos estratégicos fueron: a) Proyectos que tendieran de lo social a lo económico; b) Proyectos integrales o con capacidad de aglutinamiento y sostenibles; c) Proyectos de iniciativas legítimas; d) Proyectos generadores de empleo; e) Proyectos del sector primario preferentemente; f) Proyectos de economía doméstica tendiente a la de escala; g) Proyectos con ciclos cortos de producción; h) Proyectos con posibilidades reales de transferencia inmediata; i) Proyectos de base familiar antes que comunitaria; j) Proyectos con tecnologías simples y fáciles de extrapolar (PRONJAG-Puebla, 1995a: 32).

En el análisis se aprecia que, el primer aspecto relacionado con que los proyectos impulsados debían observar una perspectiva procesual que fuera de lo social a lo económico, tenía que ver con asegurar en un primer momento las bases organizativas y una plataforma de bienestar mínimo, que permitiera a la postre, el surgimiento y desarrollo de iniciativas productivas (Macip, 2014; PRONJAG-Puebla, 1995a: 33-34).

El segundo aspecto, refiere dos componentes principales, la integralidad y la sostenibilidad; la primera que implica la capacidad de aglutinar actividades dentro del abanico de acciones del resto de las líneas de acción para que con ello se lograra avanzar integralmente en la calidad de

vida de las familias; la segunda, implica el impulso de proyectos técnicamente viables, económicamente rentables y socialmente aceptados; finalmente un componente adicional es el da la originalidad (Macip, 2014; PRONJAG-Puebla, 1995a: 35).

El aspecto de iniciativas legítimas, se estableció en función de que fueran intereses genuinos de la propia población objetivo y fortalecieran sus procesos autogestivos y estrategias de sobrevivencia. En otras palabras, los proyectos debían ser proyecciones del plan de vida jornalero; esto es, se tratara de apoyos que respaldaran las iniciativas e impulsos de la comunidad jornalera, ordenados a partir de la asamblea general y asesorados por el equipo técnico del PAJA-Puebla. Un proyecto productivo estratégico, cualquiera que éste fuera, debía responder a las necesidades y aspiraciones jornaleras, emanar de su reflexión y ser viable técnicamente, y su viabilidad dependería en gran medida del grado de involucramiento que tuvieran los beneficiarios por ser de base familiar y no comunitario (Iglesias, 2014).

Con relación al empleo, se reflexiona que la falta de opciones de empleo que padecen cotidianamente los jornaleros en sus regiones de origen y por ende de ingreso, para satisfacer sus necesidades básicas, condicionaba que los proyectos impulsados tuvieran una visión de generación importante de empleos como respuesta. Los problemas relacionados con la falta de empleos se veían fuertemente acentuados por las reformas en la tenencia de la tierra y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (Vargas, 2014).

En ese mismo orden de ideas, conforme al contexto donde habitan los jornaleros, los procesos de socialización y aprendizaje, las labores que desarrollan cotidianamente, sus habilidades, aptitudes y destrezas, tiene un mayor potencial y mejor expectativa de éxito en actividades relativas al sector primario. Tanto en aspectos productivos como reproductivos, los jornaleros situaban el grueso de sus actividades dentro del sector agropecuario. Es importante, mencionar que como campesinos pobres en sus comunidades de origen, manejaban estrategias diversificadas de sobrevivencia, que como denominador común observaban la recolección y el cultivo de plantas y animales domésticos para su consumo y venta en mercados locales. Adicionalmente como jornaleros en los campos de cultivos comerciales ejecutaban distintas tareas agrícolas. Este planteamiento se amparaba en el hecho de que los procesos productivos que estaban presentes en los proyectos, ya eran manejados empíricamente por los jornaleros (Soto, 2014).

Siguiendo esta lógica, para el respaldo a las propuestas jornaleras de esta índole se estableció como un aspecto importante que debía darse en el ámbito de la economía doméstica. Esto era debido al escaso tiempo disponible entre los jornaleros y la diversificación de actividades desarrolladas; por lo tanto, los proyectos debían articularse preferentemente en este contexto. Asimismo, conforme se fortalecían las economías de las unidades domésticas de producción y consumo, podría irse escalando hacia etapas más complejas, teniendo como referente la posibilidad de colocar los productos en mercados regionales (Pastor, 2014; Soto, 2014).

Continuando con el análisis de los aspectos que conformaron la propuesta de trabajo a partir de proyectos productivos estratégicos, se tiene la inserción de proyectos con ciclos productivos cortos. Al respecto, se planteó que debido al tipo de población atendida, la liquidez y circulación rápida de mercancías eran factores nodales la rentabilidad y tasa interna de retorno, ya que una familia jornalera no podía amortizar prolongados períodos de inversión sin una recuperación parcial del capital, que le permitiera la manutención familiar. Los ingresos periódicos constantes a la economía doméstica debían procurarse para mantener niveles de vida estables sobre los que se anclaran los procesos de desarrollo (Iglesias, 2014; PRONJAG-Puebla, 1995a: 35).

Otro aspecto, es el relativo al impulso de proyectos con posibilidades reales de transferencia inmediata a los beneficiarios, descansando sobre el PAJA-Puebla e instancias involucradas, la asistencia técnica, asesoría y seguimiento de los mismos; estos es, que desde el perfilamiento del proyecto, los jornaleros debían asumir el total manejo y control del mismo, evitando en todo momento sustituir la iniciativa de los beneficiarios, sin dejar de acompañar en los procesos organizativos y técnicos que requieran en el camino los jornaleros agrícolas (Iglesias, 2014; PRONJAG-Puebla, 1995a: 35).

En lo que tiene que ver con el impulso de proyectos productivos estratégicos que se articulen sobre individuos y/o familias y no a partir de la colectividad, es consecuencia del razonamiento que se hace en el sentido de que la propiedad colectiva ha servido como argumento para explotar a estos grupos de campesinos empobrecidos; al tiempo, la movilidad laboral y condiciones de inseguridad en que se desenvuelven los jornaleros agrícolas, hace de ellos personas con un amplio sentido de la individualidad. El cambio constante de patrones, la contratación sobre la base individual del jefe de familia antes que el mayordomo, enganchador, capataz, capitán, camionero u otro epíteto del intermediario, conlleva procesos de adaptación y valoración sobre las capacidades individuales y las ventajas que ofrece este tipo de arreglo. Debido a la diversidad

y pluralidad de estrategias de sobrevivencia que impulsan los hogares jornaleros se imposibilita la formación de colectividades de producción estables por la entrada y salida de capital constante que implican la migración y naturaleza del ingreso compuesto. Adicionalmente, el trabajo en faenas comunitarias donde los únicos que trabajan son los jornaleros, ya que los ejidatarios y otros campesinos tienen la prerrogativa de ejercer el pago de peones que los sustituyan y la multa, presenta a la supuesta solidaridad comunitaria similar a otras formas de explotación agrícola. Finalmente los jornaleros, en sus mismas comunidades, experimentan control y abusos sociales semejantes a los que son sujetos en los campos agrícolas, mediante la noción de unidad y las aportaciones comunitarias. Al no tener nada más que su mano de obra, ésta es exigida y aprovechada al máximo por las autoridades y productores locales (Pastor, 2014; Ramírez, 2014). Un último aspecto, es el relacionado con que los proyectos debían poseer tecnologías sencillas y fáciles de ser extrapoladas para el resto de los integrantes de la comunidad jornalera; en otros términos, debían emplear un conjunto de métodos e instrumentos que permanecieran a la vista y al alcance de los individuos de la comunidad jornalera, los cuales al observar el desarrollo del proyecto productivo podrían poner en práctica rápidamente las tecnologías ocupadas en el proyecto que hasta cierto punto serían innovadoras (Soto, 2014; Vargas, 2014).

Después del análisis de estos aspectos, es importante acotar que los proyectos productivos estratégicos en su gran mayoría fueron impulsados por el PAJA-Puebla exclusivamente en las regiones de expulsión de mano de obra por la obvia imposibilidad de hacerlo en las propiedades privadas de los finqueros cafetaleros. El esquema de financiamiento fue de 80:20, en el que el 80% correspondiente al Programa era para suministrar equipos, materiales de construcción, plantas, animales, semillas, fertilizantes, entre otros, y el 20% que les correspondía a los beneficiarios, normalmente era cubierto a través del terreno del proyecto y la mano de obra (PAJA-Puebla, 1994-2013).

Cabe también hacer mención, que a través de la coordinación interinstitucional, con instancias del sector público, privado y ONGs, se concertaban los procesos de capacitación para la operación de los proyectos productivos tanto en aspectos técnicos como administrativos, consiguiendo con ello la canalización de recursos extra de doble beneficio: la posibilidad de operar los proyectos productivos con mayor expectativa de éxito y la ampliación de capacidades per se para ser susceptibles de emplearse en otro tipo de trabajos (albañilería, herrería,

carpintería, en granjas, viveros, etc.), donde pudieran devengar un salario más decoroso (De Luna, 2014).

Ahora corresponde abordar el componente de empleo, el cual se trabajó en dos vertientes: el primero, ya expuesto, de la generación de trabajo en comunidades de origen a partir del impulso de proyectos productivos estratégicos, y el segundo, vinculado a la gestión de recursos de programas tales como el de Empleo Temporal de la SEDESOL, el cual fue piloteado en 1996 en Puebla y otras cinco entidades, como respuesta del ejecutivo federal por las fuertes sequías sobrevenidas en el norte del país en esa temporada y las proyecciones de falta de empleo para los jornaleros que migraban recurrentemente hacia esa región por la pérdida de cosechas; el Programa de Becas de Capacitación de la STyPS con el objetivo de que se incorporaran a cursos de capacitación para el trabajo a través de los cuales, adquirieran o fortalecieran sus conocimientos y habilidades para acceder a mejores empleos o en su caso, desarrollar alguna actividad productiva por cuenta propia; y el Sistema de Apoyos para la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI), que era dirigido a jornaleros agrícolas de 16 años o más, que se encontraran en busca de empleo, y que en sus localidades de origen no tuvieran oportunidad de colocarse en una actividad productiva remunerada por lo que requirieran trasladarse y residir en otra entidad; en otras palabras, eran becas para capacitarse y desarrollar de mejor manera, labores culturales y obtener mejores ingresos por el desempeño de este tipo de tareas en los cultivos agroindustriales del estado y otras entidades (De Luna, 2014; STPS, 2014).

Efectuado el análisis de los componentes de la línea de acción en cuestión, es importante la revisión de lo ocurrido en los distintos módulos operativos. De la información compilada se puede establecer que se presentaron tres diferentes fenómenos: el del módulo operativo Huauchinango, que era el único considerado de atracción, y donde prácticamente el trabajo en torno a esta línea de acción fue nulo dado el contexto en que se encontraban los jornaleros en predios privados y con posibilidades prácticamente nulas de tomar cursos de capacitación, por la disposición de tiempos muy limitados después de las jornadas de trabajo y la fatiga física que experimentan después de la recolección del café cereza (Morales, 2014; Lima, 2014).

El de los módulos operativos Interserrana, Zacapoaxtla, Tecamachalco, Atlixco, Chietla, y Valle de Tehuacán, que eran considerados como de expulsión o de origen, en donde los proyectos productivos estratégicos llevaron un cause considerado como normal, en el sentido de que se realizaron los diferentes pasos de la mecánica operativa del Programa y se impulsaron distintos

proyectos productivos, que permitieron la atención del Estado a esta población en el sentido de intentar mejorar sus ingresos a fin de que esto les permitiera ser el actor central en promover y atender el resto de sus dimensiones de desarrollo como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre las principales. Algunos de estos proyectos productivos lograron convertirse en estratégicos al aglutinar el resto de las acciones contempladas dentro del abanico de posibilidades del PAJA-Puebla (Soto, 2014).

Finalmente, el del módulo Sierra Negra, donde la mayoría de los proyectos productivos lograron transformarse en estratégicos, al lograr cohesionar una importante cantidad de acciones consideradas importantes o prioritarias para cada comité o subcomité de proyecto; no obstante, conforme al trabajo documental y de campo realizado en las primeras etapas de esta investigación, de los 318 proyectos productivos impulsados en las 75 localidades de 6 municipios donde operaba el PAJA-Puebla, con una inversión promedio de 135.9 miles de pesos a precios constantes con base al año 1994, las comunidades apoyadas reportaron que solo el 33.3% de los proyectos estuvieron operando o vigentes en un período de 0-4 meses, el 36% de 7-12 meses y el resto de 12 o más meses. En estas mismas comunidades, con respecto al nivel de participación desarrollado se encontró que 34.66% y 28% alcanzaron niveles de participación autogestiva y cogestiva respectivamente, y el resto continuaron trabajando a niveles de gestión dirigida¹⁵ (PAJA-Puebla, 1994-2013).

En el análisis de esta información se puede establecer que sólo el 30.7% de los proyectos de este tipo en Sierra Negra, continuaron o continúan operando hasta la fecha, mismos que la evidencia empírica señala que alcanzaron un nivel autogestivo de organización junto con algunos otros, ya que los resultados indican que 34.66% de los proyectos consiguieron este grado (PAJA-Puebla, 1994-2013).

En ese mismo contexto, se perciben otros fenómenos que ocurrieron dentro del desarrollo de

¹⁵ De acuerdo con De la Rosa (1990:139), las formas de gestión, se entienden como la facultad de tomar decisiones al elegir los medios para lograr un fin o una meta establecida; en este sentido, la autogestión, la cogestión y la gestión dirigida son formas distintas en las que se lleva a cabo la toma de decisiones en cuanto a los recursos y finalidades de una iniciativa o proyecto. En la autogestión son los propios beneficiarios quienes toman las decisiones de manera autónoma sobre los medios y los propósitos de las iniciativas, así como la distribución de sus beneficios; en la cogestión existe una negociación entre los usuarios y los proveedores de recursos; y en la gestión dirigida, la planeación y la toma de decisiones se hacen desde organismos externos involucrando a los beneficiarios únicamente en aspectos operativos.

proyectos productivos en Sierra Negra, como el crecimiento procesual de algunos de ellos, por ejemplo, el de las granjas de cerdos y reservas forestales, en donde iniciaron a nivel micro o familiar, con los insumos y elementos básicos para el proyecto y que con el paso del tiempo, el buen manejo técnico, la apertura de mercado local para los productos y el incremento de capacidades individuales de los beneficiarios, ameritaron reinversiones del PAJA-Puebla, para el apoyo en la construcción de instalaciones de mayor envergadura, el equipamiento, capacitación para dar valor agregado a los productos y búsqueda de mercados regionales para la venta. Con lo anterior, se logró trascender el estatus social con que se iniciaron estos proyectos, avanzando hacia el nivel de económicamente rentables (Montalvo; 2014; Palacios, 2014; Tello, 2014).

Por otra parte, durante el proceso de organización al interior de las comunidades jornaleras y en algunas reuniones regionales con comités de jornaleros, se logró establecer una red de ayuda mutua entre los proyectos productivos en la región. Esta red, que consistió en la compra de productos o servicios de un subcomité de proyectos, era apoyado por otro subcomité de la misma localidad o de otra vecina, al comprarles estos productos o servicios. Así por ejemplo, para la instalación de una granja de cerdos, los subcomités contrataron el servicio de herrería, carpintería y electricidad de otros subcomités, y estos a su vez, compraban la carne y lechones para engorda en sus traspatios. Los beneficiarios de proyectos acuícolas, adquirían a precio económico los desechos de las granjas de cerdos o pollos (cerdaza y gallinaza), para elaborar alimento para la engorda de sus peces, que posteriormente vendían a las mismas familias que les suministraban estos insumos. Este tipo de nexos se dieron de manera constante y con el paso del tiempo les permitió crecer y alcanzar una sustentabilidad económica, lo cual a la postre coadyuvó a que un número importante de estas familias redujera el tiempo o integrantes que migraban de manera recurrente al trabajo como jornaleros agrícolas (Panzo, 2014; Temoxtla, 2014).

Los lazos de ayuda mutua entre proyectos productivos no únicamente se establecieron a nivel de compra-venta de productos y servicios, sino con el intercambio de experiencias e información para mejorar los procesos de desarrollo de los proyectos, sobre fuentes de financiamiento, trámites y servicios en instituciones públicas y privadas, e inclusive el intercambio de tecnologías locales desarrolladas por los propios beneficiarios; asimismo, estos lazos trascendieron a nivel social con intentos de establecer una organización regional jornalera formal con objetivos que se perfilaron en pos de negociar con enganchadores de mano de obra y para la gestión de créditos para sus proyectos. No obstante, estos intentos, intereses genuinos de los

grupos jornaleros han sido trastocados por políticos locales y han derivado en organización para el voto (Palacios, 2014; Ramírez, 2014).

Por último, en esta línea de acción, las acciones en materia de cursos, pláticas, capacitaciones, y conformación de grupos para el desarrollo de proyectos productivos y/o de capacitación para el trabajo, se tiene que en Sierra Negra se desarrolló el mayor porcentaje de estas acciones con el 28.16% del total, seguidos de los módulos de Valle de Tehuacán e Interserrana con el 20.50% y 19.79%, respectivamente (PAJA-Puebla, 1994-2013).

Lo anterior, es explicado por los operadores del Programa en función de la percepción de condiciones de mayor pobreza que se presentan en Sierra Negra comparativamente con jornaleros de otras regiones, el contexto en que habitan los jornaleros en esta región, desde su clima hasta aspectos de tenencia de la tierra que les permitió desarrollar sus proyectos, y la relativa cercanía entre comunidades jornaleras que asintió, en primera instancia, una mejor comunicación y después mejores niveles de organización social. Las acciones de esta línea de acción fueron coordinadas y concertadas con: STYPS, SAGARPA, SDR, FONAES, INBA, ONGs, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, UPAEP, IBEROAMERICANA, UDLA-P, UVM, CBTAs y CBETIs).

6.4.7 Memoria de gestión de procuración de justicia.

Esta línea de acción desarrollada por el PAJA-Puebla, se percibe como la más endeble entre la población jornalera poblana, dado que las áreas de oportunidad para el trabajo sobre ellas en los diferentes módulos operativos fueron reducidas, tomando en cuenta en primer lugar que en ninguno fue priorizada como proyecto estratégico y que únicamente se contaba con el módulo operativo Huauchinango considerado como de atracción, que es normalmente en donde se trabajaba a nivel nacional más fuerte con acciones inherentes al pleno reconocimiento de los derechos humanos, como ciudadano y como trabajador (Morales, 2014; Palacios, 2014; Pastor, 2014).

En las regiones de atención en Puebla, el Programa actuó principalmente en colaboración con dependencias de los tres órdenes de gobierno con atribuciones en la materia tales como, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación Federal y Estatal, la Secretaría de Reforma Agraria, algunas ONGs

dedicadas al trabajo con niños como la Bernard Van Leer y Save the Children y otras instituciones educativas (De Luna, 2014).

El trabajo operativo consistió en realizar diagnósticos sobre el tema y realizar procesos de sensibilización entre la sociedad civil para que fueran reconocidas las condiciones de este sector e impulsar sinergias tanto con ONGs y gobierno, que se instrumentaban a través de pláticas, campañas, asesorías, canalizaciones, entre otras acciones (De Luna, 2014).

Entre los logros más importantes en este renglón, estuvo la protección de los jornaleros y sus familias durante el tránsito migratorio, a través de la negociación de seguros con las empresas que contrataron jornaleros agrícolas en el noroeste del país; asimismo, asesoría penal y laboral proporcionada a través de canales establecidos con instancias de gobierno, permitieron apoyar a este sector para recibir mejor trato principalmente laboral (Iglesias, 2014; Sánchez, 2014).

El nivel de intensidad de trabajo de esta línea de acción, se expresa en el desarrollo de proyectos de vinculación para asesoría jurídica, derechos humanos, derechos de los niños, derechos de la mujer; derechos laborales; detección y canalización de violencia intrafamiliar; mensajes y avisos; credencial INSEN, IFE, etc.; regularización de documentos oficiales; regularización de tenencia de la tierra y actas de matrimonio. Al respecto, el módulo Huauchinango ocupó el segundo lugar en cantidad de acciones con el 15.03% del total, a pesar de que el trabajo prácticamente se remite a 4 meses al año durante la época de corte; asimismo, se destaca inmediatamente, en orden de importancia, el trabajo realizado en la Sierra Negra que reporta el 17.38% de las acciones, siendo que en los módulos Tecamachalco y Zacapoaxtla, la actividad prácticamente es nula con 1.89% y 0.38 de las acciones totales (PAJA-Puebla, 1994-2013).

Las instancias con las que se estableció la coordinación y concertación social fueron entre otras, la CNDH, CEDH, SEGOBs FEDERAL Y ESTATAL, SRA, ONGs, INSTITUCIONES EDUCATIVAS (BUAP, UPAEP, IBEROAMERICANA, UDLA-P y UVM).

6.5 Resultados del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.

Como se establece en la metodología, a continuación se desarrolla un proceso de contraste particular, a partir de una traducción de los elementos de las estructuras de las teorías de trabajo, y se apoyan los hallazgos encontrados con una matriz de doble entrada, para ubicar de manera sencilla el tipo de teoría en cuestión y sus posibilidades de explicación.

6.5.1 La estructura de la teoría de desarrollo local.

Sin proemio alguno, en lo relativo a la contrastación de los componentes de la teoría (deductibilidad, formalización, demostrabilidad y verificabilidad), se tiene que la primera de ellas, la deductibilidad, conforme a Zorrilla (2009:37) y Bunge (1963:417) se refiere al atributo que tienen los sistemas relacionales de leyes que conforman las teorías para poder realizar una serie de conjeturas. En ese sentido, se sostiene que el desarrollo local no cuenta con este componente ya que de acuerdo con Tejera (2006,1-9), se le yuxtaponen a dos de las dimensiones económicas de la teoría, una tercera inherente a sustentabilidad, que impide por sí misma realizar deducciones sobre los procesos de desarrollo local.

El componente de formalización, que es un proceso compuesto de cuatro pasos (formulación de axiomas, simbolización de axiomas, establecimiento de reglas de deducción y demostración de preposiciones), conforme lo señala Yurén (1981:40) y Zorrilla (2009:38); al respecto, durante la elaboración del estado del arte no fue posible ubicar este componente. No obstante, simplemente con falsear lo relativo al tercer paso del proceso, las reglas de deducción, y trayendo nuevamente a cuenta la crítica de Tejera (2006: 1-9) del párrafo anterior, se puede corroborar la inexistencia del mismo.

El tercero, la demostrabilidad, que es precisado por Zorrilla (2009:38) como el producto de la relación lógica de los enunciados de la teoría y la consecuencia de establecer su verdad o falsedad de manera empírica. Al respecto del primero de ellos, estrictamente los enunciados de ésta teoría son sus tres supuestos y como se ha referido anteriormente, no se encuentra una lógica entre ellos; sin embargo, existen dentro de la denominada estrategia del proceso, algunas constantes ubicadas por Malé (2001:14-19), Pintos y Méndez (1999:21-123) y Silva (2003:203-205) que ensamblan los supuestos básicos y coadyuvan a la conformación del componente. De forma sucinta las constantes referidas son las siguientes: procesos de naturaleza endógena; es una estrategia integradora; implica múltiples dimensiones que se condicionan mutuamente; fortalecen lazos solidarios; vigorizan el poder local y el empoderamiento de grupos; requiere coordinación y concertación; y recoge y estimula todos los elementos endógenos.

El último componente, la verificabilidad, definido también por Zorrilla (2009:38) como la consecuencia de determinar la verdad o falsedad de la teoría de manera empírica; al respecto, existen los trabajos precedentes de la teoría que según Cuadrado (1995:5-32) surge en Italia de la mano de los trabajos de Bagnasco (1977), Becattini (1979), Paci (1978) y Brusco (1982), sobre

el tópico de la flexibilidad de los mercados que permitía trabajar a tiempo parcial en la agricultura y la industria, y facilitaba la movilidad de la mano de obra entre pequeñas empresas. Lo anterior, le proporciona a la teoría el estatus de verificable para ese contexto en específico (áreas periurbanas y semi industriales); no obstante, el traspie de la teoría fue haber sido popularizada rápidamente pasando del ámbito académico a las políticas públicas y establecida en este ámbito, como herramienta en regiones pobres y rurales para generar procesos de bienestar o calidad de vida.

En otro orden de ideas, en lo que respecta al “nivel” que le corresponde a la misma, conforme a la clasificación de Goets y Le Compte (1988:61) sobre las teorías sociales (la gran teoría y modelos teóricos asociados, la teoría formal y de alcance intermedio, y las teorías sustantivas), se puede afirmar que la teoría de desarrollo local a partir de sus tres postulados (impulso económico-productividad, aprovechamiento de recursos endógenos y sustentabilidad) no tiene la categoría más alta de gran teoría, ya que en primer término no describe o explica de manera exhaustiva fenómenos trascendentales, al acotar que se trata de una estrategia de desarrollo que se propone viable en el mundo, basado en interpretar los procesos de crecimiento que se gestaron según Cuadrado (1995:5-32) en la región norte de Italia y que por tanto, el modelo generado según Tejera (2006:1-9) en un nicho económico, social y cultural de primer mundo hacen difícil su extrapolación hacia el tercer mundo.

En segundo término, carece de un sistema fuertemente interrelacionado de preposiciones, para lo cual es necesario referir nuevamente la crítica contundente que hace Tejera (2006:1-9) a la teoría, es que se insertan dimensiones no económicas, la de sustentabilidad, que no tienen articulación real con los supuestos de impulso económico-productividad y aprovechamiento de recursos endógenos.

Descartada la posibilidad de clasificar al desarrollo local como gran teoría, corresponde contrastarla contra la teoría sustantiva que se centra según Goets y Le Compte (1988:61) en determinados aspectos de poblaciones, escenarios o tiempos, tales como relaciones sociales, roles sexuales, parentesco familiar, etc. Este nivel elemental y no por ello menos importante de teoría va más *ad hoc* con los trabajos desarrollados por la antropología que sustenta buena parte de su investigación en estudios de caso. En ese contexto, es claro que de acuerdo al estado del arte del desarrollo local expuesto en el marco teórico, el nivel de actuación más básico de la teoría es a nivel comunitario, siendo los otros niveles el de país y región (González y López,

2004:1; Swinburn, Goga y Murphy, 2006:1), por lo que la teoría de desarrollo local no se interna en estudiar particularidades que se dan al interior de las comunidades, sino que las intenta explicar y generalizar, como lo hace la sociología. Por consiguiente, la categorización del desarrollo local como teoría sustantiva debe ser descartada.

Resta contrastar contra la teoría formal y de alcance intermedio, que intenta explicar según los mismos autores una serie de fenómenos abstractos tales como la movilización social, migración, u organización social. En ese sentido, partiendo de las cuatro constantes (recursos autóctonos y control local; formación de nueva riqueza; desarrollo de nuevas capacidades; expansión de los recursos.) que encuentra Tello (2010:53), al analizar las diversas elaboraciones del concepto de desarrollo local, se puede observar que el quehacer de la teoría se enfoca en fenómenos abstractos de mediana amplitud que concatenan con los fenómenos señalados por Goets y Le Compte, (1988:61). Con base a este análisis, es factible clasificar al desarrollo local como una teoría formal y de alcance intermedio.

6.5.2 La estructura de la teoría de desarrollo comunitario.

Al analizar directamente el primero de los componentes de esta teoría, la deductibilidad, se tiene que en esencia la organización para la movilización de la población según Ware (1996:272) y Wen (1966:18) es la clave para detonar el proceso encaminado para acceder a niveles óptimos de bienestar como lo señala Nogueiras (1996:36-41).

El sistema hipotético-deductivo sobre el que descansa el desarrollo comunitario es establecido por Ross (1967:65), con base a ocho supuestos inherentes a los individuos y seis más para las comunidades en su conjunto. En forma sintética, estos supuestos como menciona Carvajal (2011:9-10), pretenden rescatar valores como la solidaridad, las relaciones cara a cara y la participación, a través de procesos reflexivos de toma de conciencia y autodeterminación que permitan a los individuos ser protagonistas de su propio desarrollo. Estos supuestos han sido estudiados desde enfoque disímiles como las ciencias políticas, la sociología y la administración, entre otros, y es claro que se pueden deducir efectos en mayor o menor grado en favor de la organización, por lo que su sistema hipotético deductivo proporciona explicaciones y conjetura válidas.

En lo tocante a la formalización, no se ubicó el proceso conformado por los cuatro pasos que menciona (Yurén, 1981: 40; Zorrilla, 2009:38), por lo que el componente se encuentra acéfalo,

constituyéndose por consiguiente una beta de trabajo académico importante. Lo anterior es muy probable que sea producto de sus concepciones; es decir, más que una lente de análisis de un fenómeno social, el desarrollo comunitario, es percibido de manera enfática según Ander-Egg (2003:31), como un “método o técnica” de acción social que busca a través de la participación el desarrollo de las comunidades.

Por su parte, la demostrabilidad del desarrollo comunitario o el producto de la relación lógica entre los enunciados de la teoría, giran alrededor de tres elementos básicos que son la participación social, la organización comunitaria y el desarrollo de la calidad de vida. En ese sentido, tanto en los enunciados de los supuestos para los individuos como la comunidad e incluso, en los enunciados de las estrategias y metodología, no se ubican elementos discordantes o incrustados que no den coherencia de los elementos básicos mencionados; en función de lo anterior, la demostrabilidad de esta teoría puede ser considerada válida.

Finalmente para la verificabilidad que se da a través de bases empíricas, existen suficientes ejemplos en la literatura que permiten corroborar este componente. En el marco contextual se expone la experiencia del PRONASOL en el período 1988-1994, que independientemente que fue identificado de acuerdo a Cabrero y Mejía (1998) como un proceso para articular los procesos de descentralización para el combate a la pobreza a través de acciones de bienestar social, producción del sector primario y desarrollo regional, su estrategia con la población fue la conformación de comités de solidaridad a través de la participación social y organización con resultados interesantes.

En otro orden de ideas, el nivel de teoría para el desarrollo comunitario, y siguiendo la línea argumentativa de la anterior teoría descartando las categorías, se tiene que no se concentra en el estudio de grandes fenómenos trascendentales exhaustivamente que estudian las grandes teorías como lo asienta Moori y Yoguel (1994,646), y que son claras en el área de la física, por ejemplo, la teoría de la gravedad de Newton o de la relatividad de Einstein.

La teoría se enfoca en estudiar las relaciones cara a cara, la solidaridad y lo colectivo establecido por Carvajal (2011:9-10) y no obstante, que se ha implementado desde escalas nacionales hasta barriales como lo señala Gómez (2008:522-524), se tiene en todo momento la noción que es un concepto; según Daly y Cobb (1993:159) y Midgley (1986:24) denota una unidad socio espacial en un nivel de agregación menor o es asociado a la idea de aldea, pueblo pequeño y rural como lo son las villas africanas o los asentamientos semi-feudales asiáticos o latinoamericanos. En ese

sentido, un argumento que lo ubica fuera de la teoría sustantiva y por ende, dentro de la teoría formal, es que no se enfoca en solo aspectos de las poblaciones como lo establece Goests y Le Compte (1988:61), y la comunidad en el desarrollo comunitario como arguye Zárata, (2007:200) es vista como un solo escenario y los sujetos son recursos estratégicos del proceso.

6.6. Resultados de los marcos teóricos versus la política pública en Sierra Negra.

El ejercicio realizado a continuación es básicamente el análisis de teoría fundamentada, mismo que se hace a partir de los resultados de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción y algunos otros resultados derivados de trabajos paralelos, así como los elementos que vertebran las teorías (definición, supuestos y estrategia) de desarrollo local y comunitario.

6.6.1 La memoria de gestión versus la teoría de desarrollo local.

El primero de los elementos torales con los que se inicia el ejercicio de contrastación es la definición. El constructo adoptado para tal efecto es el desarrollado por el propio investigador, mismo que se adscribe tanto a la perspectiva económica, como al enfoque de análisis social como lo refiere Gallichio (2006:62).

El enunciado señala que “es una suerte de impulso arriba-abajo y adentro-afuera de los actores locales para mejorar su calidad de vida a partir de la generación de oportunidades de empleo y por ende de ingresos, como estrategia ante las fallas del sistema económico-político, particularmente en zonas marginales suburbanas y rurales, y que el precepto que sustentan estas definiciones, es que de origen, los territorios y localidades poseen un conjunto de recursos (humanos, económicos, culturales e institucionales) y de economía de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo”.

Como es posible observar, la definición está conformada por tres partes. La primera que señala que es un impulso abajo-arriba y adentro-afuera de los actores locales para mejorar su calidad de vida. En el contexto de estudio, se refiere a los apoyos abajo-arriba de la SEDESOL-PAJA hacia la población jornalera, para generar a través de las iniciativas propias de los beneficiarios los procesos “adentro-afuera” para mejorar su calidad de vida.

En ese sentido, en la memoria de gestión por línea de acción, se advierte en primer término que el trabajo de la política pública descansa en el establecimiento de proyectos estratégicos o líneas

de acción que fueron priorizadas por módulo operativo, correspondiendo la alimentación y abasto para Sierra Negra; lo anterior, no es producto de un proceso de participación de los jornaleros o “arriba-abajo” y “adentro-afuera” sino simplemente lo primero, ya que estas definiciones operativas fueron derivadas de un diagnóstico generado por los propios operadores de la institución federal y establecidos como rutas de navegación.

En segundo término, se observa también que esta estrategia de priorización de proyectos estratégicos no correspondía a un sentir de la población atendida, ya que la línea de acción de vivienda y saneamiento ambiental, fue impuesta por los servidores públicos como segundo proyecto estratégico derivado de un razonamiento ajeno a la población proletaria agrícola.

Se puede afirmar, por la participación de cerca en el proceso, que este segundo criterio fue originado por la incapacidad de gasto de recurso de inversión directa del PAJA-Puebla en otras líneas de acción; es decir, las acciones de vivienda representaban la posibilidad de erogar un porcentaje importante del techo presupuestal asignado anualmente para la Coordinación Estatal por dos razones fundamentales: a) producto de los costos considerables que representaban la adquisición y traslado de los materiales especialmente hasta Sierra Negra, que era un lugar lejano y de difícil acceso, y b) a que las acciones de vivienda eran ejecutadas a través de proyectos prototipo que permitían su masificación, sin tener que capacitar y dar seguimiento a aspectos técnicos, organizativos y administrativos como los requeridos por otro tipo de proyectos que no eran de corte universal y exigían mayor minucia para tener expectativas mínimas de éxito; ejemplo de ello, son algunos proyectos artesanales que requerían teñido de lana con colorantes naturales para lo cual se requería asesoría constante, o panaderías que precisaban capacitación y seguimiento permanente en las etapas tempranas para la construcción de los hornos y para la elaboración del pan, ya que especialmente en la Sierra Negra la ausencia de costumbres alimentarias impedían una noción casi total del proceso, y el clima frío y húmedo generaba retrasos en la fermentación de la masa de harina de trigo.

El impulso “arriba-abajo” y “adentro-afuera” especialmente en Sierra Negra, se daba a un nivel inferior en el marco de las seis líneas de acción. En primera instancia, se impulsaban y acompañaban los denominados proyectos de promoción social que discursivamente eran, tanto pretexto para fomentar paulatinamente procesos organizativos, como parte fundamental del método de trabajo que a través de la interacción con otras herramientas y la ponderación de la integralidad en sus acciones, buscaba elevar la calidad de vida.

Tanto la memoria de gestión como el método de trabajo del Programa expuesto en el marco contextual, dejan entrever que las acciones de promoción social eran priorizadas por la comunidad jornalera y evaluada su factibilidad conforme a los recursos económicos, materiales y humanos de las instituciones públicas con presencia en Sierra Negra, a los cuales con posterioridad, en no pocas ocasiones, se incorporaban los de organizaciones civiles.

Para ejemplificar esto, es posible referir trabajos para revertir la deforestación del bosque de pino-encino en la región de estudio, en donde se gestionaron recursos de otros programas de la propia SEDESOL para trasladar plántulas desde viveros establecidos fuera de la región, para su posterior plantación y cuidado con apoyo del pago de jornales, proceso al que en algunos casos se incorporaron después, algunas ONG's que apoyaron en la capacitación y concientización sobre el cuidado y uso del bosque.

En ese mismo sentido, procedente de las entrevistas a operadores del Programa, se pudo establecer que particularmente en la planeación de la inversión directa en Sierra Negra, se impulsaron múltiples iniciativas *ad hoc* a la región, generándose una gama de acciones importantes que fueron desde pies de casa en la línea de acción de vivienda y saneamiento ambiental, pasando por la construcción y equipamiento de casas de rescate a la medicina tradicional en el marco de la línea de acción de salud y seguridad social, hasta el rescate de tradiciones culturales como danzas e instrumentos musicales en el contexto de la línea de educación, cultura y recreación.

Asimismo, los proyectos más complejos o que requerían mayores niveles de organización y participación ocurrieron en Sierra Negra. Esto también fue documentado en algunas entrevistas a promotores sociales, que relataron la ejecución de proyectos como la construcción de casas de machiemblock, que es una técnica constructiva basada en la elaboración de bloques de arcilla estabilizados con cemento y que no requieren de mortero de cal o cemento para ser pegados en los muros. Este proyecto generó una organización para construir la casa de todos entre todos, ya que en primera instancia se requirió la fabricación y traslado de los bloques de arcilla referidos desde bancos de este tipo de suelo hasta el lugar de la edificación de cada vivienda.

Sin embargo, este discurso sobre la mecánica operativa del Programa, discrepa con lo que expusieron algunos jornaleros entrevistados; es decir, su apreciación fue en el sentido de que su participación para la decisión sobre el tipo de proyectos de inversión era limitada, derivada tanto por el desconocimiento de las posibilidades del Programa (apertura programática) como por

cuestiones inherentes al bajo nivel educativo (explicado como falta de escuela). Entonces, lo que ocurría frecuentemente en Sierra Negra, que seguramente en otros módulos operativos también aconteció, era un proceso de inducción por parte de la red de promoción sobre la factibilidad de los proyectos a implementar.

Una reflexión que es conveniente hacer es que las capacidades del promotor social, conforme a su formación profesional y perspectiva involucradas en el proceso, pueda ser considerado como parte de los “impulsos arriba-abajo”, las cuales se potencializaban por el importante conocimiento del entorno, propiciado a su vez, por la permanencia constante en comunidades y el desarrollo de diagnósticos situacionales, lo cual permitía acercarse a resolver las necesidades más sentidas de la población; no obstante, es claro que aunque las acciones fueran bien intencionadas no eran un proceso “adentro-afuera”, representando un proceso simulado.

La segunda parte de la definición relativa a la generación de oportunidad de empleo y por ende de ingresos, es claramente ausente en cinco de las seis líneas de acción, a excepción de la de capacitación, empleo y productividad, ya que se trata en términos concretos de generar satisfactores directos de bienestar social; lo anterior, a pesar de que en varias acciones de promoción social y proyectos de inversión, se requerían procesos de capacitación que como en el de autoconstrucción de viviendas o letrinas permitían la ampliación de capacidades, en este caso para desarrollar habilidades de albañil o media cuchara, que posteriormente les permitiría diversificar sus posibilidad de empleo e ingresos. Sin embargo, esto no fue documentado por el programa y las entrevistas con diversos actores, indicaron que esto ocurrió en contadas ocasiones, ya que en su mayoría los beneficiarios que fueron capacitados en artes constructivas u otras artes como la zootecnia para encargarse de los procesos en granjas porcícolas, no buscaron empleo en obras de construcción o en granjas como las del grupo “El Calvario” en el Valle de Tehuacán.

La última parte de la definición indica que de origen, las localidades poseen un conjunto de recursos (humanos, económicos, culturales e institucionales) y de economía de escala, que no han sido explotados, que constituyen su potencial de desarrollo. Esta fragmento también se encuentra en una lógica económico-productivista donde no tienen cabida las acciones y proyectos que se enmarcan dentro de la línea de acción de capacitación, empleo y productividad; lo anterior, no obstante que en Sierra Negra, los recursos aportados por los beneficiarios para los mismos no solamente era mano de obra como ocurría en el resto de los módulos operativos, sino

que materiales de la región (piedra, grava, arena, madera, etc.), conocimientos tradicionales (saberes acerca del tipo de suelos, hidrología local, ciclos climáticos, entre otros), y lazos de ayuda mutua, eran puestos a disposición regularmente.

Por otra parte, en relación a los tres supuestos que conforman la teoría de desarrollo local establecidos por Pérez y Carrillo (2000:52-54), que en forma simplificada tienen que ver con la formación y cualificación de mano de obra nativa; utilización y gestión de recursos endógenos; y la conservación, defensa y mejora de los recursos naturales, únicamente pueden ser contrastados contra los proyectos productivos impulsados en el marco de la línea de acción de capacitación, empleo y productividad, derivado de dos argumentos: el primero debido al corte económico productivista de los supuestos que no se ven reflejados en el resto de las líneas de acción; y el segundo, a que no obstante, existen procesos de capacitación, detección y utilización de potenciales, y noción de sustentabilidad en el uso de recursos naturales, estas actividades tenían en Sierra Negra solamente una perspectiva social que en algún momento podrían transitar en apoyo de economías de escala.

Continuando con el contraste de los supuestos de la teoría, ahora desde el contexto de lo expuesto en la línea de acción de capacitación, empleo y productividad en la memoria de gestión, se da cuenta del crecimiento procesual de proyectos principalmente alimentarios en Sierra Negra que evolucionaron de lo social a lo económico; del progreso de la organización social alrededor de estos proyectos conformándose redes de ayuda mutua fincados a partir de procesos de compra-venta de bienes y servicios generados por los proyectos así como, del intercambio de experiencias e información, que trascendieron hasta intentos de generar organizaciones regionales de economías de escala.

Al respecto de esto último presentado, los supuestos de la teoría logran explicar a un nivel importante lo acontecido en este rubro, ya que se dieron procesos de capacitación para el incremento de habilidades, diagnóstico y empleo de potencialidades locales no empleadas o subutilizadas hasta entonces, y el cuidado de recursos naturales. Para ilustrar esto, se puede referir el caso de los proyectos acuícolas que principalmente para Sierra Negra, fueron de producción de trucha arcoíris. Hasta antes de la intervención del PAJA-Puebla los cuerpos de agua existentes en la región eran subutilizados, dejando prácticamente seguir libremente el agua de los arroyos, que son producto de precipitaciones de nubes altas formadas en el Golfo de México y depositadas por atracción de polos en la cara oriental (barlovento) de la Sierra en un

porcentaje importante. Con la intervención del Programa, se detectó este recurso y se determinó la factibilidad técnica para la engorda de trucha; se capacitó a los beneficiarios para la instrumentación de este tipo de proyectos con apoyo de SEMARNAP y algunas instituciones educativas y se erogaron los recursos económicos para su piloteo y posterior consolidación; todo ello, en el entendido de que el proceso productivo en los estanques no generaría contaminación del agua y por ende, no causaría desequilibrios ecológicos.

Cabe apuntar que este fenómeno fue exclusivo de las comunidades atendidas por el Programa en Sierra Negra, ya que en el resto de los módulos operativos el avance en rubros organizativos y de economías de escala se quedó a nivel incipiente y desarticulado.

El último elemento de la teoría es la estrategia, que para el caso está integrada a partir de siete constantes propuestas por Malé (2001:14-19), Pintos y Méndez (1999:21-123) y Silva (2003:203-205), que se pueden resumir como una serie de pasos no procesuales que son de naturaleza endógena e integradora, implica múltiples dimensiones condicionadas mutuamente; fortalece los lazos solidarios, promueve el empoderamiento de grupos, pondera la coordinación y concertación, recoge y estimula todos los elementos endógenos.

En ese sentido, lo sobrevenido entre la SEDESOL-PAJA, los jornaleros agrícolas, las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en la Sierra Negra, se aproxima de manera importante a las constantes de la estrategia de desarrollo local, pero existen discrepancias que es necesario exponer.

La primera de las constantes de la estrategia, menciona que es de naturaleza endógena en un territorio dado; al respecto, en la interpretación de desarrollo local de algunos autores (Boisier, 2001:12) el proceso debe partir de la organización de los actores locales gestado de manera autónoma, para después estructurar factores productivos y otras serie de elementos que generan habilidad para innovar en un territorio dado, donde yace un impulso externo. En el fenómeno estudiado, en sentido estricto no fue un proceso iniciado por los jornaleros agrícolas serranos, sino una estrategia gubernamental a partir de la cual, se generaron cambios entre esta población a nivel de participación, organización y en materia de productividad. No sobra aludir aquí, que el orden de los factores altera el producto, ya que de facto el antecedente histórico que dio origen a la teoría en la denominada Tercera Italia, fue iniciado por los actores locales, sus economías de escala y su organización, a la que con posterioridad se incorporaron herramientas de política pública.

Al margen de la anterior reflexión, cabe acotar que la estrategia del PAJA-Puebla en Sierra Negra, embona con la primera elaboración de Coffey (2004:2-4) sobre política social, ya que establece que las prácticas encaminadas a mejorar el bienestar social pueden ser diseñadas desde dentro o fuera del Estado. Para el caso de estudio, el diseño macro fue producto del trabajo del Estado, y las particularidades de la estrategia, derivadas de aportes de la población jornalera.

La segunda de las constantes alude a una estrategia integradora, lo cual se da en el contexto, en tres sentidos que se exponen en seguida:

a) Como parte de la mecánica operativa del PAJA-Puebla se impulsan de manera integral en las unidades de trabajo de Sierra Negra y el resto de su universo de atención en el estado, acciones de las seis líneas de acción. En el Cuadro 21, se aprecia para el caso de las comunidades de Sierra Negra el impulso de acciones en todas las líneas de acción, siendo la procuración de justicia y la de vivienda, los límites inferior y superior respectivamente; asimismo, se puede observar que en todos los módulos operativos en su conjunto existe este mismo patrón.

b) Derivado del hecho de que la estrategia integradora en Sierra Negra fue producto, conforme a la memoria de gestión, de procesos de coordinación interinstitucional y concertación social, lo cual permitió establecer sinergias importantes con instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y no gubernamentales, se conjuntan recursos económicos, materiales y humanos para mejorar las condiciones de vida de la población atendida.

c) Se dio a través de la evolución de la organización social, que es documentado en el apartado de resultados relativo a las contribuciones al desarrollo de los jornaleros agrícolas por la SEDESOL-PAJA, ponderada a partir de dos de sus variables más representativas: la participación definida por Sanoff (2000:10) como el involucramiento en los procesos de toma de decisiones en donde los individuos compartieron decisiones que determinaron la calidad y dirección de sus vidas, que en no pocas ocasiones transitó de un nivel bajo a alto en la escala sugerida por Pliego (1996:442). La autogestión, donde según Adizes (1977:26) en esencia, se define como la participación de todos los miembros de una organización en la propiedad y en el control de la organización, para lo cual De la Rosa (1990:13), establece una escala de medición que va desde la gestión dirigida, pasando por la cogestión hasta llegar a la autogestión.

Cuadro 21. Consolidado de proyectos por línea de acción.

<u>Línea de Acción</u>	<u>Sierra Negra</u>		<u>Total de Módulos Operativos</u>	
	<u>Total Acciones</u>	<u>(%)</u>	<u>Total Acciones</u>	<u>(%)</u>
Vivienda y Saneamiento Ambiental	32,720	26.95	137,328	22.37
Alimentación y Abasto	16,889	13.91	102,491	16.69
Salud y Seguridad Social	39,041	32.16	223,548	36.41
Educación, Cultura y Recreación	11,752	9.68	60,961	9.93
Capacitación, Productividad y Empleo	14,162	11.67	50,291	8.19
Procuración de Justicia	6,835	5.63	39,326	6.41
Total:	121,399	100	613,945	100

Fuente: Elaboración propia con base a informes de cierre de ejercicio del PAJA-Puebla (1994-2013).

La tercer constante hace referencia a múltiples dimensiones que se condicionan mutuamente, conforme a las necesidades más sentidas de la población, en convergencia con los objetivos nacionales o regionales de desarrollo; al respecto, Albuquerque (1996:48), Costa (1996:37) y Cuervo (1999:15) identifican las dimensiones referidas, mismas que se deben recorrer en el desarrollo local para proporcionar bienestar a la población, las cuales son: la económica, donde se busca organizar las factores productivos para tener niveles importantes de productividad y competitividad; la sociocultural, que procura generar un sentido de arraigo y establecer metas de desarrollo compartidas; y la político-administrativa, que se basa en optimizar la asignación de recursos públicos para promover la cooperación de lo público y privado.

En ese sentido, se puede afirmar de manera categórica, la ausencia de esta constante en los sucesos de Sierra Negra, lo cual puede ser cotejado en el escrutinio a detalle de la memoria de gestión; sin embargo, lo que subyace en la lectura de dicho apartado es la existencia de un proceso compulsivo, no organizado en el sentido del desarrollo local.

La cuarta constante, que alude a fortalecer los lazos solidarios entre los propios actores y entre las localidades que comparten capacidades, potencialidades y sistemas productivos, se concretó en primera instancia, fomentado por el PAJA-Puebla, ya que como parte de su mecánica operativa, la conformación de comités y subcomités, permitió generar estructuras organizativas privativas de los jornaleros agrícolas (no del resto de la comunidad), donde los lazos de ayuda mutua o solidarios son valores intrínsecos, que les permiten alcanzar objetivos compartidos, y particularmente en Sierra Negra; se gestaron nexos solidarios especialmente en el marco de las acciones de capacitación, empleo y productividad, que les llevaron a establecer relaciones solidarias económicas de compra-venta de bienes y servicios, y también compartir conocimientos

tradicionales y experiencias de los procesos productivos al grado de intentar generar organizaciones formales.

La quinta constante, que en forma sintética se refiere a fortalecer el poder local y el empoderamiento de grupos, como se estructuró en el marco teórico, el desarrollo local en el país estuvo caracterizado por procesos de descentralización y redistribución de competencias hacia los municipios a partir de los 80s, empero como señala Cabrero (2004:834-838) y el B.M.-BIRF (2006:1-19), es el gobierno federal quien siempre ha mantenido la rectoría, por encima de las visiones estatales y municipales, de la atención a regiones pobres por lo que el fortalecimiento al poder local no se generó.

En relación al empoderamiento a grupos, el Programa procuró, a través de metodologías participativas, acompañar, hasta niveles elevados, el empoderamiento de los grupos jornaleros que llevaron a la apropiación del PAJA-Puebla sobre todo en aspectos metodológicos, hasta el grado de que unidades de trabajo caminaran por si solas con apoyos esporádicos de la red de promoción social para realizar procesos autogestivos; sin embargo, dados los marcos normativos que rigen la aplicación de recursos federales en el país, la disposición de recursos de inversión principalmente estuvo mediado por los funcionarios públicos. La reflexión se da en el sentido de que es normal la restricción del manejo directo de recursos en todas las políticas públicas de Estado en el país, ya que incluso los mismos tienen que ser ejecutados a través de mecanismos complejos de licitación pública, pero es posible considerar como relevante el empoderamiento de los grupos jornaleros en Sierra Negra de aspectos de la política pública a su alcance, trabajados regularmente a partir de metodologías participativas.

La sexta constante remite a responder a una voluntad de coordinación y concertación entre representantes públicos y privados, que permitan alcanzar consensos y establecer sinergias. Justamente dos de las cuatro herramientas básicas de la SEDESOL-PAJA, como se expuso en la mecánica operativa del Programa, son la coordinación y concertación siendo las otras dos, la promoción social y la investigación para la operación. En los resultados por líneas de acción se observa una cantidad importante de instituciones con presencia en los módulos operativos que participaron de manera sinérgica con los proyectos desarrollados, por lo que es evidente el cumplimiento de esta parte de la estrategia.

La séptima constante, alude a la importancia de los liderazgos gubernamentales y no gubernamentales para el surgimiento de iniciativas y la instrumentación de planes prospectivos,

lo cual se ajusta al fenómeno recapitulado al reflexionar sobre la mecánica operativa general del Programa, cuyo método se basa en el trabajo de redes de promoción social que asumen liderazgos en las unidades de trabajo y que a su vez, van fomentándolas entre la población beneficiaria; asimismo, a través de las sinergias generadas por medio de la coordinación institucional con ONGs, éstas van adquiriendo roles de liderazgo en sus ámbitos de competencia dentro de los proyectos impulsados.

Con relación a la última constante, que busca recoger y estimular todos los elementos endógenos desde una perspectiva integral para potenciarse entre ellos y al propio proceso, se encontró que, tanto en la memoria de gestión como en la mecánica operativa, se presentan algunos indicios de su instrumentación, sobre todo al momento de realizar diagnósticos participativos que implican una toma de conciencia de los recursos con que contaban las organizaciones jornaleras; sin embargo, no se buscaba estimular estos recursos o al menos de manera consiente. Los programas operativos anuales elaborados por unidad de trabajo, permitían observar las acciones a desarrollar a lo largo de los meses, los recursos con que contaban los jornaleros para los mismos y los recursos que eran requeridos del Programa y de otras instancias, por lo que se buscaba una estrategia integradora.

6.6.2 La memoria de gestión versus la teoría de desarrollo comunitario.

La definición de desarrollo comunitario adoptada para este ejercicio es la de Nogueira (1996:36-41) que es análoga a la de Ander-Egg (2003:31) mismas que fueron analizadas en el marco teórico. La definición referida determina que es una técnica de acción social y un proceso que se realiza sobre las comunidades que se hallan en situación de subdesarrollo o marginación sociocultural o económica con el fin de que se puedan acceder a niveles óptimos de bienestar social y de calidad de vida, donde es fundamental la consecución de la participación voluntaria, consciente y responsable de la población en su propio desarrollo económico, cultural, educativo, sanitario y productivo.

Esta definición es tomada desde la concepción que señala Porzecanski cfr. Nogueira (1996: 36-41), que refiere al desarrollo comunitario como acciones para provocar cambios enlazados con acciones gubernamentales, mejoramiento colectivo y participación de los implicados.

De esta manera, los elementos esenciales que se pueden ubicar en la teoría son tres, a saber: que es una técnica o práctica social; que promueve la participación para el desarrollo de la

comunidad; y donde la consecución del mejoramiento de niveles de vida o bienestar se da con la concurrencia de las instituciones.

El primero de estos elementos que alude a que es una técnica o práctica social, en Sierra Negra, el trabajo de la red de promoción social, generó como una de sus estrategias el impulso de pequeños proyectos de promoción social sin recursos, como pretexto para sembrar entre la población jornalera procesos de participación y organización social. Un ejemplo referido en la memoria de gestión es el del Plan de Mejoramiento de Ganado de Traspatio, en donde los promotores con perfil de médicos veterinarios organizaron campañas (vacunación, desparasitación, etc.) y pláticas (higiene pecuaria, nutrición, manejo zootécnico, etc.), que dada su significativa participación de jornaleros, evolucionaron hacia proyectos de inversión (primero a nivel de aparcerías y posteriormente granjas completas).

El método del Programa, a nivel discursivo y en los hechos en Sierra Negra, está orientado a la generación de procesos participativos para la autogestión que van desde la investigación hasta la planeación pasando por la organización (básicamente de figuras de representación como los comités) y supervisión (elemento incrustado por la Secretaría de la Función Pública en todo programa federal a partir de la instauración de la denominada contraloría social). En ese sentido lo acontecido con el fenómeno estudiado cumple con este elemento de la definición.

El segundo elemento de la definición, que refiere la promoción de la participación para el desarrollo de la comunidad, se encuentra definida por Sanoff (2000:10), que arguye, es un involucramiento público directo en los procesos de toma de decisiones, en donde las personas comparten decisiones que determinan la calidad y dirección de sus vidas; asimismo, la participación resulta en un gran encuentro de necesidades sociales y una creciente utilización efectiva de recursos disponibles por una comunidad en particular.

En los párrafos anteriores, es posible advertir de manera parcial, el proceso de participación para el desarrollo comunitario, aunque es importante también, argumentar que se dio un proceso de búsqueda de vida asamblearia activa en Sierra Negra en donde la toma de decisiones compartida permitió en un número significativo de casos una movilización importante de los individuos; asimismo, a nivel documental el logro de la movilización y asociación de los llamados también campesinos sin tierra, es expuesto ampliamente en los numerales tanto de instrumentos estratégicos como de secuencia y mecánica operativa en el capítulo del marco contextual. En forma breve, se describe que a partir de vínculos estrechos establecidos por agente operativos se

busca despertar la participación de la población objetivo a través de diferentes herramientas estratégicas que permiten paulatinamente resolver las necesidades más sentidas de la población.

Es pertinente mencionar, que el desarrollo comunitario, de acuerdo a la memoria de gestión, no era un desarrollo que involucrara a todos los individuos de una población, sino de manera particular a los trabajadores del campo y sus familias, lo cual en ocasiones distintas generó división y conflicto al interior de estos poblados.

El último elemento, consecución del mejoramiento de niveles de vida o bienestar se da con la concurrencia de las instituciones, no requiere mayor análisis. Los documentos oficiales del programa, particularmente en el objetivo establecen esta misiva. No obstante, el debate puede estar en la concepción de lo que se entiende por nivel de vida o bienestar para la política pública y lo que representa en este caso, para los beneficiarios. Para coadyuvar a dilucidar esto, se puede argumentar que las variables establecidas a partir de las líneas de acción que es posible observar en el apartado de resultados denominado “la injerencia de la SEDESOL-PAJA en la calidad de vida de los jornaleros agrícolas en las comunidades de la Sierra Negra” permite establecer la concepción de calidad de vida desde la perspectiva gubernamental, lo cual contrastará seguramente con la visión para los serranos, que puede enfocarse quizá al concepto del “buen vivir”; es decir, la primera es un enfoque más en la línea de los que tienden a “medir” el concepto, y en el segundo subyace la idea de diversidad.

Dejando de lado la definición que constituye uno de los ejes de la teoría, en seguida se abordan los supuestos de la misma. Ross (1967:95), acota que los principios en los que descansa el desarrollo comunitario están en relación directa a las personas y en función de la comunidad en términos generales. Los ocho supuestos para las personas se relacionan con las capacidades de los propios individuos para la autodeterminación, la definición de necesidades, el logro de acuerdos, la elección racional, el mejoramiento de su propia vida, de apoyo solidario y de participación responsable; y para las comunidades la capacidad de enfrentar sus problemas propios, realizar ajustes y controlar cambios, cambiar la vida comunitaria, desarrollar un enfoque integral para resolver sus problemáticas, establecer una plataforma democrática y acceder al apoyo externo para resolver sus problemas.

Para contrastar estos supuestos, es importante traer a cuenta la definición de comunidad de Carvajal (2011:23-24), que señala que es un conjunto de personas que se ubican en un espacio geográfico determinado, que se concibe como unidad social, donde la interacción se da de

manera intensa a partir de la atención a intereses comunes, lo que propicia la idea de crear conciencia de pertenencia entre sus miembros. Añade que comunidad es integralidad, totalidad, heterogeneidad, en ocasiones conflicto, pero en definitiva vida cotidiana y relaciones directas en un escenario geográfico determinado, donde los sujetos en esa vida social encuentran, reciben y toman lo necesario para desarrollarse. Asimismo aclara que un concepto, sin el cual no se puede hablar de comunidad es el “sentido de comunidad” donde se encuentran implicados intereses, afectos y sentimientos entre los miembros del grupo y hacia la comunidad en general.

En la definición, permea en la comunidad la presencia de comportamientos humanos tales como, las motivaciones, emociones, creencias, cooperación, conflicto, altruismo, egoísmo, entre otras, que se generan a partir de la convivencia de los individuos en un territorio determinado; los supuestos de la teoría, establecen que estos comportamientos humanos deben coexistir con intereses y necesidades en común que tienen como fin en comunidades pobres, el mejorar sus condiciones de vida.

El desarrollo de los supuestos para individuos y comunidades en su conjunto implicó, en Sierra Negra, un proceso de toma de conciencia como grupo social y el despliegue procesual en mayor o menor grado de los supuestos de la teoría. La evidencia empírica más importante para corroborar la observancia de estos “artículos de fe” como los denomina Ross (1967:65), son algunos resultados relativos a capital social, que por razones de espacio quedaron fuera de esta tesis, pero que en ellos se puede apreciar que en todas las variables (vida asamblearia, cooperación, nivel de confianza y acción colectiva) existen diferencias a favor entre comunidades atendidas con distintos tipos de proyectos por las políticas públicas y localidades no atendidas. Esto deduce indudablemente el cumplimiento de los supuestos en los dos niveles.

Por otra parte, en lo que concierne a la estrategia, que es el último elemento que da estructura a la teoría de desarrollo comunitario, ésta se integra en dos niveles: el primero a nivel gubernamental que según Ware (1996:272) y Wen (1966:18) se basa en la organización para la movilización, la planificación de metas de la comunidad, financiamiento de recursos públicos y privados, y el adiestramiento de profesionales y las poblaciones para desarrollar su capacidad directiva; y el segundo nivel, para intervenir en comunidad donde de acuerdo con Moore (1966: 21-51), la estrategia se basa en diagnósticos para establecer la relación entre las necesidades del desarrollo y la situación de las comunidades, establecimiento de objetivos, guías y formas de

organización teniendo en cuenta las conclusiones acerca de diagnóstico, y la creación de controles administrativos, adiestramiento y descentralización de funciones.

En el primero de los niveles, la exposición en el marco contextual de los mecanismos de operación, herramientas estratégicas y demás elementos que dan forma a la operación de la SEDESOL-PAJA, no dejan lugar a dudas sobre la intención de cumplir con la movilización de recursos humanos y materiales para la organización en las comunidades jornaleras, la instrumentación de planeaciones participativas e integración de programas operativos anuales por unidad de trabajo, en donde los sujetos son razonados como genuinos sujetos del desarrollo y el rol a interpretar no proviene del exterior, sino que es creado en el seno de la comunidad y con el financiamiento de las necesidades más sentidas de la población, a través de recursos públicos y privados. Los documentos oficiales del Programa y principalmente las entrevistas a funcionarios públicos de distintos niveles, permiten aseverar lo ocurrido en el contexto de estudio.

Por otra parte, en el nivel inherente a la intervención en comunidad, los tres supuestos son recorridos constantemente durante la operación de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra, por lo que queda acreditado su cumplimiento.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Este capítulo al igual que los dos anteriores (metodología y resultados), se encuentra organizado en seis sub apartados en donde se exponen las principales conclusiones y recomendaciones de las investigaciones complementarias que conforman esta tesis doctoral.

7.1 Conclusiones de la evidencia documental de la SEDESOL-PAJA en relación a sus indicadores de gestión en las comunidades de la Sierra Negra.

En primer término, los resultados del análisis de los indicadores de gestión establecidos y documentados por la propia política pública que señalan que en los indicadores de tendencia al aumento se incrementó en 28.69 puntos porcentuales y los de tendencia a la disminución se redujeron en 16.80 puntos porcentuales, permiten concluir la existencia de un efecto positivo de la acción de la política pública en las comunidades atendidas de jornaleros agrícolas, lo cual fue reforzado por la prueba de hipótesis t-Student; no obstante, como se discutió en el capítulo de resultados, estos efectos del trabajo de la política pública, deben ser matizados toda vez que no son producto de un esfuerzo institucional aislado, sino de la existencia de múltiples esfuerzos importantes de diversos programas.

En relación directa con la pregunta de investigación, los resultados de este trabajo ayudan a explicar el fenómeno de estudio, ya que permite observar algunos indicios de que en la línea de acción de Capacitación, Empleo y Productividad, sobrevinieron cosas notables, toda vez que en esta línea de acción se registró el menor avance (0.001). Esta incongruencia, entre las situaciones notables que acontecieron y el pobre avance de los indicadores de gestión de esta línea de acción, puede ser acreditable a que las variables que utilizó la política pública (ingreso, días laborados y remunerados por año, porcentaje de población capacitada en oficios adicionales, porcentaje de familias apoyadas con proyectos productivos y porcentaje de proyectos productivos en operación) para reflejar los resultados de su trabajo, no están en términos de la dinámica de organización y participación social que se desarrolló como producto de una estrategia amalgamada entre elementos de las teorías de desarrollo local y comunitario. Lo anterior, permite rechazar la hipótesis nula de que los indicadores de gestión establecidos y documentados por la propia política pública, no coadyuvan en forma alguna a explicar el fenómeno estudiado.

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones, sería recomendable para trabajos afines

subsecuentes, explorar esta veta de investigación en el sentido de mejores prácticas para recoger tanto externalidades positivas como negativas de los procesos de intervención implementados por instancias que promueven el desarrollo social (públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil), lo cual permitiría en ejercicios de planeación, robustecer acciones y partidas presupuestales con mayor injerencia positiva para las poblaciones atendidas.

La agenda de trabajo de investigación en este punto, pudiera estar conformada por temas relacionados con el impacto de esta política pública; trabajos que analicen la congruencia en el diseño de la misma (objetivos-metodología-recursos), toda vez que en términos genéricos parecería haber fracasado en atender a la población jornalera, ya que las rutas migratorias siguen siendo recurrentes y robustas. También se considera pertinente, el estudio de las contribuciones al desarrollo de otras instituciones abocadas en la atención de jornaleros agrícolas en la región, observando la pertinencia de sus intervenciones teniendo en cuenta una de las características más importante de esta población, que es la migración cíclica.

7.2 Conclusiones de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas de la Sierra Negra durante el ciclo migratorio.

Dados los resultados expuestos relativos a los flujos migratorios en el estado de Puebla, es posible concluir que la entidad no es totalmente expulsora de este tipo de mano de obra jornalera como lo son los estados de Guerrero y Oaxaca, o de atracción como Sinaloa y Baja California, sino que al expulsar y atraer jornaleros, puede ser etiquetado como una entidad balanceada en esos términos.

Asimismo, el estudio de los flujos migratorios descritos por los jornaleros poblanos permite concluir que el grueso de las familias jornaleras en el estado de Puebla, pueden ser identificadas como locales, conforme al tipo de migración que describen, ya que la mayor parte desarrolla su vida en zonas muy cercanas a sus fuentes de trabajo.

Otro elemento determinante que arrojó el estudio, es que las unidades domésticas jornaleras pueden migrar con todos sus integrantes hacia los frentes de corte o hacerlo de manera fraccionada, migrando únicamente el jefe de familia, lo cual concuerda con los patrones culturales indígenas predominantes; al tiempo, se puede señalar que existe un sacrificio benévolo que es desarrollado en ambas modalidades migratorias, ya que normalmente los recursos reunidos a partir del trabajo conjunto entre los miembros de la familia, son asignados

en pocas ocasiones de manera igualitaria entre ellos; en otras palabras, el dinero devengado colectivamente se destinan a cubrir las necesidades propias del jefe de familia, con el pretexto de estar en condiciones de seguir desempeñando su función de proveedor.

Por otra parte, al hacer un comparativo de las condiciones de vida y trabajo derivado de los estudios de caso de la caña y café, y que consideran otras variables como lo son la organización para la migración, actividades desempeñadas, asignación de actividades por género, períodos laborales en el frente de corte e ingresos, se encontró que los grupos de trabajadores agrícolas que van al corte de la caña poseen mayores formas de organización, tanto para la propia migración como para el trabajo directamente en los cañaverales, a diferencia de los grupos que migran al corte del café; aunque en esto últimos grupos, la participación de los miembros de las familias es más activa, toda vez que mujeres y niños se incorporan en buena medida al trabajo jornalero. En este último contexto mencionado, los integrantes de las familias cortadoras de café desempeñan doble y triple trabajo, a pesar de que el período laboral en el frente de corte es 32% más largo que en el caso del corte de caña, pero los ingresos individuales son 19.65% mayores para el caso del café que de la vara dulce.

Producto de lo anterior, se puede concluir que el café reporta mayores beneficios económicos para las familias jornaleras, que desplazarse para trabajar en la zafra cañera; las condiciones de vida y trabajo para la familia en su conjunto parecen ser mejores para el caso de la caña, ya que prácticamente solo el hombre es el que desempeña esta labor, quedándose la mayor parte de la familia en sus comunidades de origen. En consecuencia se rechaza la hipótesis nula establecida de que las familias de jornaleros agrícolas que migran a frentes de corte del café, no reportan mejores ingresos que los migrantes hacia frentes de corte cañero.

En otro orden de ideas, al hacer un análisis de las redes y capital social desde el enfoque migratorio denominado de nueva economía, cuyo concepto de redes se intenta explicar de una manera multi causal y no solo a partir del ingreso para resolver la demanda estructural de mano de obra, y capital social, lo entiende no solo a partir de la racionalidad del ingreso, sino desde un conjunto de vínculos interpersonales que establecen los actores en lugares de atracción y expulsión de mano de obra; al respecto, es posible interpretar desde estos conceptos el fenómeno encarnado por los grupos jornaleros, que migran tanto a la caña como al café en corriente migratorias notorias.

Entonces en relación al estudio de caso de la migración cañera, la existencia de una combinación tanto de fuertes lazos horizontales (que les permiten gozar de beneficios importantes generados a partir de la solidaridad y ayuda mutua en sus comunidades de origen y en los frentes de corte cañeros), como verticales (que generan ataduras y compromisos que les impide el aprovechamiento de otras oportunidades en la vida), puede ser interpretado como un balance de condiciones desfavorables para la búsqueda del desarrollo económico, tal como lo señala Granovetter (cfr. en Woolcock y Narayan, 2000:231), ya que no obstante se poseen fuertes lazos horizontales que les unen y que por ende, les permite aprovechar los beneficios de pertenecer al grupo, también generan fuertes compromisos que los imposibilitan para aprovechar algunos lazos verticales que pudieran generar.

Finalmente en este punto, una agenda de investigación podría estar conformada por el estudio de otras corrientes migratorias de Sierra Negra (urbanas y rurales), en el entendido de que la región es una diáspora de mano de obra. De la misma forma, sería importante documentar la interacción de las comunidades jornaleras al interior de las poblaciones rurales donde habitan, producto de la focalización de recursos de la SEDESOL-PAJA a esta población, y la evidente discriminación que se presenta el resto de la población en las localidades, que comparte en muchas ocasiones las mismas condiciones de pobreza y marginalidad. Asimismo, sería importante conocer como los usos y costumbres, y las formas de organización tradicional, se han transformado por la política pública estudiada, y documentar como se dan las relaciones de poder al interior de los grupos de familias jornaleras.

7.3 Conclusiones de los rasgos teóricos que orientaron el diseño del conjunto de las acciones desarrolladas por la política pública.

El resultado del análisis de contenido de los documentos que conforman el marco de actuación de la SEDESOL-PAJA, mostraron que existió evidencia implícita en las reglas de operación del programa, de que el desarrollo local sirvió como base para el diseño de esta política pública, lo cual coincide con la información disponible acerca de la tendencia en el uso de esta perspectiva teórica en México.

Sin embargo, como se discutió en su momento, las teorías de desarrollo local y comunitario no se tratan de realidades procesuales distintas, por lo que los hallazgos en los manuales operativos del programa, señalaron que existieron características importantes provenientes desde el desarrollo

comunitario. Lo anterior es explícitamente verificable en la memoria de gestión, donde se observan acciones de fomento a la organización y participación de las comunidades para ser protagonistas de su propio desarrollo, lo que sin duda, proviene de lo establecido por el desarrollo.

Dado lo anterior, se rechaza la hipótesis nula de que los rasgos teóricos del desarrollo comunitario, no fueron contemplados implícita o explícitamente para orientar las acciones de la política pública.

En este punto, se recomienda explorar otros lentes teóricos, para determinar el origen del uso de otros aspectos del diseño del programa, tales como las metodologías participativas, que también forman parte del diseño del programa y que las teorías de trabajo no logran dimensionarlas en su totalidad.

En este apartado se propone una agenda de investigación que explore los rasgos teóricos utilizados para el diseño de otras políticas públicas que atiendan a poblaciones jornaleras y verificar su congruencia; al tiempo, sería importante investigar cuáles son las bases teóricas de organizaciones de la sociedad civil con presencia en la región de estudio y determinar su congruencia con las condiciones y formas de vida de las poblaciones jornaleras,

7.4 Conclusiones de la memoria de gestión de la política pública en el marco de sus líneas de acción.

Los resultados que se exponen en el apartado correspondiente, mismos que fueron organizados a partir de actividades desarrolladas por línea de acción por parte de la SEDESOL-PAJA, permitieron conocer el trabajo de manera exhaustiva en cada uno de estos ejes, tanto en la Sierra Negra como en otras regiones del estado de Puebla, donde el programa federal desarrolló su trabajo. Esto permitió tener referentes claros de las estrategias desarrolladas en cada caso y los fenómenos sociales que se detonaron a partir de éstas.

Estos referentes que se denominaron “memoria de gestión,” fueron el insumo más importante sobre el que se trabajó el análisis de las dos teorías de trabajo: la de desarrollo local y comunitario. En consecuencia, a pesar de percibirse más su perfilamiento como un objetivo pragmático que de generación de conocimiento, se puede concluir que en definitiva es un trabajo obligado, ya que éste construyó parte importante del objeto de estudio.

En ese sentido, se recomienda actualizar la actuación de la política pública en ejercicios recientes, toda vez que los funcionarios públicos han sido sustituidos y muy probablemente con ellos, los esquemas de atención al sector jornalero.

Por último en este punto, una agenda de trabajo para esta vertiente, podría ser la investigación de las lecciones aprendidas (positivas y negativa) derivadas de la actuación de diferentes programas gubernamentales, como por ejemplo el Programa de Apoyo Alimentario que tiene un importante camino recorrido en la región, y también con la población en su conjunto de la región estudiada. Este rescate de información, que puede ser obtenida con metodologías participativas u otras técnicas como los *focus group*, permitiría ayudar a mejorar el diseño de programas de atención y por ende, evitar repetir prácticas no adecuadas en el contexto de la región de referencia.

7.5 Conclusiones del análisis de las estructuras de las teorías de desarrollo local y comunitario.

El resumen de los resultados del análisis expuesto en el capítulo correspondiente, señalan que la teoría de desarrollo local se encuentra menos robustecida, ya que únicamente cuenta con 2/4 partes de los componentes establecidos por Zorrilla (2009:37), mientras que la teoría de desarrollo comunitario cuenta con 3/4 partes, donde la formalización es el único elemento ausente en ésta última (Cuadro 22).

Con lo que respecta al nivel de teoría, los dos lentes teóricos fueron clasificados dentro del estatus de teorías intermedias o formales, lo cual se vuelve conveniente para el ejercicio de análisis de lo acontecido con la política pública estudiada.

Cuadro 22. Resumen de resultados de la estructura de las teorías de desarrollo local y comunitario.

Estructura de Análisis	Elemento	Desarrollo Local	Desarrollo Comunitario
Componentes de la teoría	Deductibilidad	No	Si
	Formalización	No	No
	Demostrabilidad	Si	Si
	Verificabilidad	Si	Si
Niveles de teoría	Gran teoría	No	No
	Teoría intermedia o formal	Si	Si
	Teoría sustantiva	No	No

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido y derivado del hecho de que ambas teorías se encuentran en la misma categoría, aunque una está más robustecida que otra, se puede rechazar la hipótesis nula de que las teorías de desarrollo local y comunitario, poseen la misma categoría y estructura teórica para analizar el objeto estudiado, lo que implica que la lente teórica del desarrollo comunitario es más potente para analizar el objeto estudiado.

Expuesto lo anterior, sería recomendable trabajar con otros cuerpos teóricos que tengan el mismo nivel (el intermedio), para observar su capacidad de interpretación del fenómeno de estudio de referencia. Estos cuerpos podrían ser el de desarrollo social y/o el desarrollo regional.

Finalmente en este subapartado, la agenda de trabajo de temas de investigación no inherentes a este estudio, podría concentrarse en hacer acopio y clasificación de cuerpos teóricos para estudiar poblaciones rurales, determinar sus estructuras y establecer metodologías para su análisis.

7.6 Conclusiones de los marcos teóricos versus la política pública en Sierra Negra.

En síntesis, el análisis de contrastación de las dos teorías de trabajo con el objeto de estudio, que fue realizado a partir de sus componentes (definición, supuestos y estrategia), encontró que para la teoría de desarrollo local el componente de definición, no logró interpretar el fenómeno de estudio; el componente de supuestos, logra explicar de una manera importante el fenómeno acontecido exclusivamente con los proyectos impulsados en el marco de la línea de acción de capacitación, empleo y productividad; mientras que el componente de estrategia, tiene una aproximación regular para reflejar lo acontecido en la Sierra Negra, ya que el 62.5% de sus constantes se presentaron durante el proceso. Se concluye por tanto, que es insuficiente el marco teórico del desarrollo local para explicar lo sobrevenido entre los jornaleros y la política pública en Sierra Negra.

En otras palabras, lo que no ocurrió de la definición de desarrollo local contrastada con el fenómeno de estudio fue el impulso adentro-afuera, sino únicamente el de arriba-abajo. Lo primero (adentro-afuera) derivado de las condiciones precarias de la población objetivo que no lo permitieron, y lo segundo (arriba-abajo) como producto de la actuación de la política pública que, de paso, impidió un proceso de priorización de proyectos conforme al sentir de la población atendida, ya que los servidores públicos inducían las propuestas de inversión conforme a razonamientos pragmáticos de programación, siendo limitada la participación de los jornaleros.

Al tiempo, no se dio un proceso de generación de oportunidades de empleo y de ingresos en cinco de las seis líneas de acción de la política pública (presentándose este proceso únicamente en la línea de acción de capacitación, empleo y productividad), ya que éstas persiguen generar satisfactores directos de bienestar social; por último, no se suscitó la utilización del conjunto de recursos humanos, económicos, culturales e instrumentales, y de aquellos con posibilidades de economía de escala que no habían sido explotados, mismos que constituyen los potenciales de desarrollo endógenos.

Por otra parte, en relación a los tres supuestos que conforman la teoría de desarrollo local (formación y cualificación de mano de obra nativa; utilización y gestión de recursos endógenos; y la conservación, defensa y mejora de los recursos naturales), en términos generales, únicamente se cumplieron en el marco de los proyectos productivos impulsados en la línea de acción de capacitación, empleo y productividad.

Finalmente, con relación a la estrategia de desarrollo local, conformada por siete pasos no procesuales, se tiene que lo sobrevenido entre la SEDESOL-PAJA, los jornaleros agrícolas, las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en la Sierra Negra, se aproxima de manera importante a lo que establece la teoría, a pesar de ligeras discrepancias discutidas en los resultados; esto es, que se desarrolló una estrategia de carácter endógeno en la región serrana, con tintes integradores y dimensiones auto condicionantes, tendientes a fortalecer la solidaridad, el empoderamiento de los grupos, privilegiando la coordinación interinstitucional y la concertación social, y procurándose en la medida de lo posible, incorporar las potencialidades endógenas existentes.

Continuando con la teoría de desarrollo comunitario, después de contrastar los tres elementos principales de la definición (técnica social, promoción para el desarrollo de la comunidad y consecución de mejoramiento de niveles de vida), y haberse encontrado que existe armonía con el fenómeno estudiado; de trabajar los supuestos de la teoría que se encuentran divididos en dos niveles (individuos y comunidad) y verificar que se cumplen de manera integral para ambos; de analizar que la estrategia estructurada también en dos niveles (gubernamental y profesionistas, y con población objetivo) concilia con los hechos; no obstante lo anterior, esta teoría no es capaz de dimensionar lo ocurrido en la línea de acción de capacitación, empleo y productividad, por lo que se puede concluir que es insuficiente para explicar los hechos en Sierra Negra.

En otros términos, la definición del desarrollo comunitario señala que es una práctica social, que promueve la participación para el desarrollo de la comunidad, y que la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida debe darse con la participación de las instituciones, siendo que en los hechos esto ocurrió de manera íntegra en el fenómeno de estudio.

Con relación a los supuestos de la teoría, se produjeron procesos con los individuos directamente, que tendieron en la medida de las posibilidades, a la propia autodeterminación y definición de necesidades, el establecimiento de acuerdos de participación corresponsable en favor del mejoramiento de sus condiciones de vida (teniendo como un valor importante la solidaridad); y para el caso de las comunidades, se generaron procesos encaminados a resolver sus problemáticas a través de un enfoque integral y democrático, que admitió llevar cambios y ajustes para influir de manera positiva en la vida comunitaria, todo esto con respaldo externo constante.

Por último, en lo que concierne a la estrategia (conformada por dos niveles), se tiene que lo ocurrido en el primer nivel (con los individuos) refiere a procesos organizativos de autogestión, además de acciones de planificación de metas de la comunidad que quedaron plasmadas en los denominados Programas Operativos Anuales, el financiamiento con recursos públicos y privados provenientes de los tres órdenes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, el adiestramiento de profesionales (capacitación constante de la red de promoción social), y la capacitación de la propia población jornalera. En el segundo nivel -el comunitario-, se implementaron procesos de diagnosis para establecer la relación entre las necesidades de la población jornalera y la situación en su conjunto de las propias comunidades serranas, el establecimiento de objetivos claros trabajados a través de metodologías participativas, fomento a la organización jornalera a través de estructuras de comités y subcomités, teniendo en cuenta los programas de trabajo acordados de manera participativa, y la conformación de controles administrativos a través de figuras de contraloría social que fueron incorporadas a los propios comités jornaleros.

Los resultados del ejercicio de contrastación de las dos teorías con el objeto de estudio, realizado a partir de sus componentes (definición, supuestos y estrategia), señalan que la teoría de desarrollo comunitario explica de mejor manera el fenómeno estudiado, ya que coincide con el 94.4% del total de sus componentes, mientras que la de desarrollo local solo coincide con el 38.7% de sus componentes (Cuadro 23).

Cuadro 23. Resultados del análisis de las teorías de trabajo vs. el fenómeno de estudio.

<u>Teorías</u>	<u>Componentes</u>																		<u>(A)</u>
	<u>Definición</u>						<u>Supuestos</u>						<u>Estrategias</u>						
	<u>Línea de acción</u>						<u>Línea de acción</u>						<u>Línea de acción</u>						
	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	
Local	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	38.7%
Comunitaria	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	94.4%

Fuente: Elaboración propia con base a resultados.

Notas: (1) Vivienda y saneamiento ambiental; (2) Alimentación y abasto; (3) Salud y seguridad social; (4) Educación, cultura y recreación; (5) Capacitación, empleo y productividad; y (6) Procuración de justicia; (A) Explicación del fenómeno en porcentaje.

Lo anteriormente expuesto, permite dar respuesta a la pregunta de investigación y rechazar la hipótesis nula de que lo que no debió suceder es el cumplimiento parcial de los componentes que conforman las teorías, y que el objeto de estudio no puede ser explicado de manera independiente por los componentes que conforman las mismas.

Es en ese sentido, que el principal aporte al conocimiento derivado de este trabajo de investigación, es el señalamiento de que el desarrollo local y comunitario son insuficientes por si solos para explicar lo ocurrido entre la SEDESOL-PAJA y las comunidades de jornaleros de la Sierra Negra de Puebla. Es pertinente explorar la posibilidad de que un nuevo derrotero sea establecido para la teoría de desarrollo comunitario (por ser ésta la que mejor explica el fenómeno), en el sentido de que su entramado teórico contemple, lo que es posible generar cuando a los procesos de organización y participación comunitaria que son apoyados con componentes de autogestión y metodologías participativas, le es agregado un componente productivista que intenta activar la economía de las comunidades, por medio de la detección y uso de potencialidades locales e impulsos arriba-abajo.

Expuesto lo anterior, se recomienda para investigaciones ulteriores de esta naturaleza, contrastar este tipo de fenómenos con otras teorías (como la de desarrollo social u otras teorías), que no intenten explicar realidades procesuales distintas a la consecución de satisfactores sociales, empero que conjuguen otros aspectos donde los sujetos sociales sean pensados como actores, se haga alusión a procesos de autogestión y organización, y que de manera importante se refieran a procesos de acumulación de capital a partir del aprovechamiento de recursos endógenos que permiten a la postre, irradiar sus beneficios hacia otras dimensiones de bienestar como la salud,

la educación y la alimentación. Igualmente se recomienda desarrollar ejercicios que pongan en tela de juicio (falsear) las teorías de trabajo, previo a su utilización para el análisis de fenómenos similares al de esta tesis.

Finalmente, la agenda de investigación derivada de este trabajo, puede estar conformada por el análisis de la población jornalera a partir de la teoría de pluriactividad campesina, lo cual permitiría sin duda alguna, adentrarse en el mejor conocimiento de este sector. Lo anterior se asevera por el trabajo en el tema de conocimiento tradicional en comunidades de origen, ya que se aprecia que poseen un riqueza importante de este tipo de saberes; también podría ser abordada la problemática de la niñez jornalera derivada del desarraigo constante de sus comunidades; y por último, se propone estudiar cómo las políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil y religiosas, han influido en la equidad de género y los derechos humanos en la región

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta R., I. L. 2006. El asalariado agrícola en América Latina: Estado del conocimiento y propuesta de interpretación. *Revista Electrónica Zacatecana Sobre Población y Sociedad*. 6 (28): 0-16.
- Adelantado, J. 2008. Las políticas sociales. En creación de materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa-Parte IV. La política como producción de bienes y servicios/6.2. Las políticas sociales. José Adelantado, Área de Ciencia Política y de la Administración (Cpa) Universidad de Salamanca Campus Miguel de Unamuno, Salamanca, España. Disponible en:
<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>
- Adizes, I. 1977. *Autogestión: La Práctica Yugoslava*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Aghón, G. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. 1997. *Metodología para el Desarrollo Económico Local*. ILPES-Dirección de Desarrollo y Gestión Local (Mimeo). Chile. pp: 31-326.
- Álvarez C., R. 1995. *Estadística Multivariante y no Paramétrica con SPSS*. Ediciones Díaz de Santos S.A. España.
- Ander-Egg, E. 2006. *Introducción al Trabajo Social*. 2a. edición. Editorial Siglo XXI. México.
- Ander-Egg, E. 2003. *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad: ¿Qué es el desarrollo de la comunidad?* 2a. edición. Grupo Editorial Lumen. Buenos Aires, Argentina.
- Ander-Egg, E. 1996. *La planificación educativa: Conceptos, métodos, estrategias y técnicas para educadores*. Editorial Magisterio del Río de la Plata. Argentina.
- Arango, J. 2003. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Revista Migración y Desarrollo*, número 1 octubre 2003. Universidad de Zacatecas México.
- Barrientos L., G. y Pastor C., M. 1998. Niveles de nutrición en niños preescolares de familias trabajadoras agrícolas en el estado de Puebla. Universidad de las Américas Puebla. Secretaria de Desarrollo Social. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. México.

- Bernal C., A. 2010. Metodología de la Investigación. Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales. 3a. edición. Editorial Pearson. México.
- B.M. 2013. Datos del Banco Mundial. Disponible en:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GAP2>
- B.M./BIRF. 2006. Descentralización y Entrega de Servicios para los Pobres. Banco Mundial y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Departamento de México y Colombia. Región América Latina y el Caribe. Washington, USA.
- Bunge M. 1980. Epistemología, Ciencia de la Ciencia. Editorial Ariel. Barcelona.
- Bunge M. 1963. La Ciencia su Método y su Filosofía. Editorial Siglo XX. Buenos Aires, Argentina
- Bynum, W.F., Browne E. y Porter R. 1986. Diccionario de Historia de la Ciencia. Editorial Herder. Barcelona, España.
- Cabrero E. 2006. Diseño de Política Pública para el Desarrollo. *In: Políticas Públicas para el crecimiento y desarrollo IBERGOP-MEXICO*. Ortega A., J.L. Paz y R. Núñez (Coord.). Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de las Américas, Puebla. Memorias 2006. IBERGOP-MEXICO, Volumen X. Editorial Porrúa. México D.F.
- Cabrero M., E. 2004. Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencanto. *Revista Gestión y Política Pública* XIII (3): 834-838.
- Cabrero M., E. y F. Mejía L. 1998. El Estudio de las Políticas Descentralizadas en México: Un Reto Metodológico. *In: Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y Desencuentros*. Cabrero Mendoza (Ed.). CIDE. México.
- Caravaca, I., G. González y R. Silva. 2005. Innovaciones, redes y desarrollo territorial. *Revista Eure (Santiago)* 31 (94):5-24. ISSN 0250-716.
- Carvajal B., A. 2011. Apuntes sobre desarrollo comunitario. Primera edición digital. Eumed.net. Universidad de Málaga. España.
- Casalet R., M. 2000. Redes empresariales y la construcción del entorno: Nuevas instituciones e identidades. *In: Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. De la Garza Toledo, E. (Coord.) Colegio de México, FLACSO, UNAM. Fondo de Cultura Económica. México.

- Casco R., R. 2014. Entrevista de campo. Responsable de vivienda del PAJA-Puebla (1994-2004) y Coordinador Operativo del PAJA-Puebla (2005-2014). México.
- Castillo, Miguel Ángel. 1992. Contacto regional y migraciones a la frontera sur de México. Estudios demográficos y urbanos. Vol. 3 CEDDU. El Colegio de México. pp. 75-87.
- Chapela M., L. M. 2006. De una, de dola, de tela canela. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. México.
- Chikara Y., T. 2008. Entrevista. Subdirector de Coordinación y Concertación Institucional la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL. México.
- CIATEPOJOME. 1997. Informe anual de actividades. Comisión Interinstitucional para la Atención de la Población Jornalera Migrante. SEP, INEA, CONAFE, PRONSIJAG-Puebla. México.
- Clark, G., J. Huxley y D. Mountford. 2012. La economía local: La función de las agencias de desarrollo. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 2. OECD y Banco de Desarrollo de América Latina. Corporación Andina de Fomento. Chile.
- Coffey, A. 2004. Reconceptualizing Social Policy. Sociological Perspectives on Contemporary Social Policy. Open University Press, England.
- CONAPO. 2010, Índices de marginalidad de los estados y municipios de la república, Consejo Nacional de Población, México.
- CONEVAL. 2007. Estimaciones con base en el segundo conteo de población y vivienda, y la encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares de 2005. Consejo Nacional de Evaluación de la Pobreza. México.
- CONAPO. 2010. Índice de Marginación por Localidad. Consejo Nacional de Población. México.
- CONAPO. 2000. Índices de marginalidad de los estados y municipios de la República. Consejo Nacional de Población. México.
- CONEVAL. 2012. Anexos Estadísticos. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

- Costa C., M. T. 1996. Alternativas locales de promoción del desarrollo económico. IV Conferencia DICEU-La participación de los gobiernos y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades. Marzo de 1996. Salvador-Bahía, Brasil.
- COTECOCA. 1978. Estudio de coeficientes de agostadero de Puebla y Tlaxcala. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)-Comisión Técnico Consultiva para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero. México.
- Craviotti, C. 2008. Articulación público-privado y desarrollo local de los espacios rurales. *Revista Perfiles Latinoamericanos-FLACSO* 6 (32): 183-202.
- Cuadrado, R. J. R. 1995. Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. *Revista EURE*, vol. XXI, No.63. Santiago de Chile.
- Cuervo G., L. M. 1999. Desarrollo económico local: leyendas y realidades. *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos* (1): 9-24.
- Daly, H. y J. B. Cobb. 1993. Para el bien común. Reorientando la Economía hacia la Comunidad, el Ambiente y un Futuro Sostenible. Fondo de Cultura Económica. Distrito Federal, México.
- Deacon, B. 2013. *Global Social Policy in the Making: the Foundation of the Social Protection Flour*. Policy press. Great Britain.
- De la Rosa, M. 1990. ¿Qué es la autogestión?. Serie: Educación para la democracia. Dirección de Educación Comunitaria Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Mexicali, Baja California, México.
- De Luna Flores, M. 2014. Entrevista de campo. Responsables de concertación social del PAJA-Puebla (1998-2001). México.
- DOFa. 2013. Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Diario Oficial de la Federación Segunda Sección. Poder Ejecutivo. 11 de Febrero de 2013. México.
- DOFb. 2013. Reglas de Operación de los Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas. Tercera Sección. Diario Oficial de la Federación Poder Ejecutivo. 27 de Febrero de 2013. México.

- DOF. 2007. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre 2007. México.
- DOF. 2002. Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal 2002. Diario Oficial de la Federación. 1 de enero 2002. México.
- DOF. 1999. Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal 2000. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre 1999. México.
- Donati, P.P. y A. Lucas. 1987. La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 37: 57–68.
- Durand, J. y Massey, Douglas S. 2003. *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Editorial Porrúa. México.
- Enríquez, V. A. 2003. Desarrollo Local: Hacia una Nueva Forma de Desarrollo Nacional y Centroamericano. *Revista Realidad de Ciencias Sociales y Humanidades*. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). No. 93, Mayo-Junio de 2003. San Salvador.
- Estrada B., A. 2003. Evaluación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas: Cuarto informe. UNAM-Facultad de Economía. México.
- FAO-OIT. 2007. *Agricultura y desarrollo rural sostenibles (ADRS)*. Sumario de política 1. Ginebra, Suiza.
- Fernández, O. 2013. Lo social y la política social. *In: Enlaces Sociológicos*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.pdf>
- Feyerabend, P. 1974. *Tratado contra el método: esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España.
- FIDA. 1992. *Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*. Informe de la Misión de Evaluación. Volumen 1. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. División América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Proyectos. México.
- Finot, I. 2001. *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Serie gestión pública. No. 12. LC/L.1521-P. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL-ONU. Santiago de Chile.

- Fuentes D., G. 2009. Reglas de Operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados-LX Legislatura. México. pp. 6-15.
- Gallichio, E. 2006. El desarrollo local: Cómo cambiar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. *In: Desarrollo local: Una revisión crítica del debate.* Rofman, A. y A. Villar (Comps.). Buenos Aires, Argentina. Editorial Espacio-Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Nacional de General Sarmiento. Pp. 60-62.
- García G., A. 2012. Análisis de las Potencialidades para el Desarrollo de los municipios de la Región Norte del Estado de Tlaxcala, desde la Perspectiva del Desarrollo Local. Colegio de Tlaxcala. Tesis Doctoral. México.
- García, J. 2006. Jornaleros somos y en los caminos andamos. Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. México.
- Goetz, J.P. y M.D. LeCompte. 1988. *Ethnography and qualitative design in educational research.* Academic Press. Orlando, Fl., USA.
- Gómez H., E. 2008. Geopolítica del desarrollo comunitario: Reflexiones para trabajo social. *Revista Ra Ximhai.* Universidad Autónoma Indígena de México 4(3): 519-542.
- González R., A. y López C., L. F. 2004. Desarrollo Local: Definiciones, determinantes y obstáculos. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- González, T.M. 2005. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Revista Quid Juris*, Año1, Vol. 2. pp. 101-122
- González, W. J. 1988. Aspectos metodológicos de la investigación científica: un enfoque interdisciplinar. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia. España.
- Goode, W. y P. Hatt. 1972. *Métodos de investigación social.* Cuarta reimpresión. Editorial Trillas. México.
- Graziano, J. y M. del Grossl. 2004. Empleo no agrícola e ingresos en las zonas rurales de Brasil: patrones y evolución. *In: Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina.* Serie seminarios y conferencias. LC/L.2069-P. CEPAL, RIMISP, IDB, FAO. pp. 75-88.

- Grumiau, S. 2005. La agricultura es el mayor empleador de menores. Trabajo decente en la agricultura (Revista). Baker Kim (Edit). Oficina de Actividades para los Trabajadores. OIT. Ginebra, Suiza.
- Hernández M., D. y M. Thacker. 1992. Diagnóstico de salud y nutrición en albergues escolares para niños indígenas: Primer reporte (Indicadores de nutrición). Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas. México.
- Hernández O., J. C. 2014. Entrevista de campo. Promotor social del PAJA-Puebla en la Coordinación Regional Centro-Occidente (1994-1998). México.
- Hernández, S. R., C.C. Fernández y L.P Baptista. 2010. Metodología de la Investigación. 5ª Ed. McGraw Hill. México.
- Hevia de la Jara, F. 2009. De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente en el gobierno de Vicente Fox. Revista Sociológica. Año 24 (70), pp. 43-81.
- Hilhorst, J. 1970. Teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis. En cuadernos de la sociedad Venezolana de planeación. Fundación Escuela Venezolana de Planificación. Junio de 1970. Caracas, Venezuela.
- Holguín, M. y O. H. Muñoz. 1998. Desarrollo local y empleo: Un estudio de caso del mercado de trabajo local de Nilo (Cundinamarca). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/02/Munoz.htm>
- IEE. 2008. Instituto Estatal Electoral. Disponible en: <http://www.IEE.com.mx>
- Iglesias, G. y A. Celiberti. 2003. Trabajadores Rurales de América Latina entre la exclusión y la construcción de alternativas. Revista Educación Obrera. 2-3(131-132): 17-22. Organización Internacional del Trabajo. Suiza. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/actrav/documents/publication/wcms_117579.pdf
- Iglesias V., J. M. 2014. Entrevista de Campo. Coordinador Estatal del PAJA-Puebla (1994-2004). México.
- Infante, G.S y Zarate, L.G.P. 1988. Métodos estadísticos. Un enfoque interdisciplinario. Editorial Trillas. México.
- ILPES. 2004. Metodología del marco lógico. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Boletín 15.

- INEGI. 2015. México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=21>
- INEGI. 2011. Anuario estadístico del estado de Puebla. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI. 2010. Anuario estadístico del estado de Puebla. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-Gobierno del Estado de Puebla. México.
- INEGI. 2006. Anuario estadístico del estado de Puebla. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-Gobierno del Estado de Puebla. México.
- INEGI. 2001. Anuario estadístico del estado de Puebla. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-Gobierno del Estado de Puebla. México.
- INEGI. 1996. Enciclopedia de municipios. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-Gobierno del Estado de Puebla, México.
- INEGI-ENOE. 2010. Encuesta nacional de ocupación y empleo. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INI-CONAPO. 2002. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Serrano Carreto, Enrique (Coord.). Instituto Nacional Indigenista-Consejo Nacional de Población. México.
- Kabeer, N. 1998. Dictadores benevolentes, altruistas maternas y contratos patriarcales: el género y la economía doméstica. *In: Realidades Trastocadas. Las Jerarquías de Género en el Pensamiento del Desarrollo.* Kabeer, N. (Coord.) México. UNAM-PUEG. Editorial Paidós Mexicana.
- Klein, J. L. 2005. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. EURE (Santiago). *Revista Latinoamericana de estudios Urbanos Regionales* 31 (94):25-39.
- LABORSTA-OIT. 2013. Estadísticas de trabajo y empleo en línea. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>
- Lakatos, I. 1989. La Metodología de los Programas de Investigación Científica. Alianza Editorial. Madrid.

- Lázaro, R. 2014. Entrevista de campo. Supervisor en Sierra Norte del PAJA-Puebla (1998-2009). México.
- Leal, M., J. y L. Cortés A. 1995. La Dimensión de la Ciudad. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España.
- Lenk, H. 1988. Entre la Epistemología y la Ciencia Social. Editorial Alfa. Barcelona, España.
- Levin, R.I. y D.S. Rubín. 1996. Estadística para Administradores. Pearson-Prentice Hall. México.
- Lima C., J. 2014. Entrevista de campo. Supervisor del PAJA-Puebla en el módulo de Huauchinango (1998-2006). México.
- Litton, G. 1971. La investigación académica. Bowker Editores. Buenos Aires, Argentina.
- López S., R. 2006. El desarrollo local: Reflexiones acerca de la distancia entre la teoría y la práctica. En Desarrollo Local: Una Revisión Crítica del Debate. Rofman A. y A. Villar (Comps.). Editorial Espacio-Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Lorenzano Pablo y Nudler, Oscar. 2012. El camino desde Kuhn. La inconmensurabilidad hoy. Grupo editorial Siglo XXI. México.
- Macip R., R. Entrevista de Campo. Coordinador Operativo del PAJA-Puebla (1994-1996). México.
- Malé J., P. 2001. Desarrollo local, reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI. *In:* Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia centroamericana. San Salvador, El Salvador.
- Mankiw, N.; G., Romer D. and Weil D. 1992. A contribution to the empirics economic growth. *Quarterly Journal of Economics*. Harvard University. USA. (107): 407-438.
- Manzanal, M. 2006. Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. *In:* Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y Territorios. Manzanal, M., G. Neiman y M. Lattuada (Comps.). CICCUS. Buenos Aires, Argentina.

- Massey, D., Arago J., Graeme, H., Koaiuci A., Pellegrino, A., and Taylor, E. 1998. Understanding internacional migration at the end of the millenium. *Internacional Studies in Demography*. Oxford University press.
- Maslow A., H. 1977. *La Tercera Fuerza: La Psicología Propuesta por Abraham Maslow*. 1ª Ed. en Español. Editorial Trillas. México.
- Mella J., M. 1998. *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI*. Editores Akal, Madrid, España.
- Mc Eachern, W. 1998. *Economía: Una introducción contemporánea*. Cuarta edición. Thomson Editores. México.
- Mendenhall, W. 1988. *Estadística para administradores*. Grupo Editorial Iberoamérica S.A. de C.V. México.
- Midgley, J. 1986. *Community participation: history, concepts and controversies*. *In: Community Participation, Social Development and the State*. Midgley J. *et al.*, Methuen and Co. London and New York.
- Miranda, J. 2014. *Entrevista de campo. Promotor social del PAJA-Puebla en la Coordinación Regional Centro-Occidente (1995-2000)*. México.
- Montalvo C., E. *Entrevista de campo. Presidente de comité de jornaleros agrícolas de Mazatianquisco, Ajalpan. Puebla*.
- Montoya, A. 1998. *¿Desarrollo local o desarrollo comunitario?*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. *Revista Realidad*, No.61. Enero-Febrero. El Salvador. pp. 45-55
- Moore L., B. 1966. *La programación del desarrollo de la comunidad*. *In: Desarrollo de la Comunidad Teoría y Práctica*. Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). México. pp. 21-51.
- Morales T., H. 2014. *Entrevista de campo. Coordinador Regional Sierra Norte del PAJA-Puebla (1996-2005)*. México.
- Moreno C., C. 2014. *Entrevista de campo. Coordinadora Administrativa (1996-2008)*. México.
- Mota, L. 2002. *El capital social: in paradigma en el debate sobre el desarrollo. Tendencias y problemas*. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. IX, No. 25. Diciembre de 2002.

- Mwamadzingo M. 2012. An enabling environments for sustainable enterprise assessment and a survey on workers perceptions. International Labour Office. Indonesia.
- Nava A., M. 2006. Modelo Florece: Prevención y eliminación de la mano de obra infantil en los campos tabacaleros. British American Tobacco. México.
- Nava, Martha. 2000. Migración rural, acceso a la tierra y cambios productivos en la mixteca poblana. Estudio de caso, Petlalcingo, Puebla. Tesis para obtener el grado de Doctor en Sociología. Puebla, Puebla.
- Nogueiras M., L. M. 1996. La Práctica y la Teoría del Desarrollo Comunitario: La descripción de un modelo. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid, España.
- Pacheco L., 1997. La doble cotidianeidad de los huicholes jóvenes. En Jóvenes, Revista de estudios sobre juventud. Cuarta época, No. 4:100-113, abril-junio. México.
- PAJA. 2002. Lineamientos de políticas para la operación. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Dirección de Desarrollo. México.
- PAJA-Puebla. 1995. Diagnóstico general en las fincas cafetaleras del módulo Huauchinango. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- PAJA-Puebla., 1994. Diagnóstico general de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas en el estado de Puebla. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Coordinación Estatal Puebla. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- PAJA. 1994-2013. Cierres de ejercicio presupuestal. Coordinación Estatal Puebla. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- PAJA-Puebla. 1994-2013. Informes diagnósticos por unidad de trabajo. Coordinación operativa. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- Palacios R., E. 2014. Entrevista de campo. Coordinador Regional del PAJA-Puebla en la Coordinación Regional Oriente (1996-2006). México.
- Panzo J., R. 2014. Entrevista de campo. Presidente de comité de jornaleros agrícolas de Coxcatechapa, Vicente Guerrero, México.
- Parra M., M. 1993. Como casas a una mujer y a un hombre. In: Organización Social de las Comunidades Indígenas en Nayarit, Tepic. Pacheco, L. (Coord.). UAN. México.

- Pastor C., M. E. 2014. Entrevista de campo. Representante de la SEDESOL ante FOMEIM, y Subdirectora de Planeación y Promoción Social de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL. México.
- Pastor C., M. E. 1998. Los Jornaleros otomíes cortadores de café: Un estudio de caso sobre migración y composición de la unidad doméstica. Tesis de Maestría. Universidad de las Américas-Puebla. Departamento de Antropología. México.
- Peña B., E. 2014. Entrevista de campo. Promotora social del PAJA-Puebla en Sierra Negra (1998-2006). México.
- Pérez, B. y E. Carrillo. 2000. Desarrollo Local: Manual de uso. Federación Andaluza de municipios y provincias. Madrid, España.
- Pérez C.E. y T. Medrano R. (Coords). 2005. Avanzamos Contigo: Informe Anual 2004. Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia. Programa de Acción 2002-2010. Gobierno de la República. México.
- Pérez R., B. y B. Carrillo E. 2000. Desarrollo Local: Manual de uso. Federación andaluza de municipios y provincias. Madrid, España.
- Petit, W. 1963. Defining Community Organization Practice. National Conference of Social Work. New York. USA.
- Piaget, J. 1969. Tratado de lógica y conocimiento científico. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Pintos, G. y C. Méndez. 1999. Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en centros poblados de la región noreste del Uruguay. CLAEH, Uruguay.
- Piñón V., H. 2009. Políticas públicas y su efecto en las relaciones de género: el caso de las mujeres jornaleras de la Sierra Negra de Puebla. Tesis de maestría. Colegio de Postgraduados-Campus Puebla. México.
- Piñón V., H. 2008. Estudio de recuperación de experiencias en la atención a la población infantil jornalera. Fundación Bernard Van Leer. Netherlands.

- Pliego C., F. 1996. Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista. *In: Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. Instituto José María Mora, Universidad Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés. México.
- PNUD. 2012. El índice de Desarrollo Humano en México: Cambios Metodológicos e Información para las Entidades Federativas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México. PNUD. 2006. Desarrollo Local con Activos de Ciudadanía. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/documentos.shtm/x=3931>
- PNUD. 2004. Informe sobre el desarrollo humano en México. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundi-Prensa México S.A. de C.V. México.
- PNUD-México. 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México. Disponible en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5
- POAs. 1996-2004. Programas operativos anuales de la Coordinación Estatal Puebla del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- POA. 1996. Programa Operativo Anual. Coordinación Operativa del PAJA-Puebla. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- Porras, I. 2005. Redes: Enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales. Universidad Bolivariana, centro de estudios avanzados. Santiago de Chile.
- Posadas S., F. 2005. Movimientos Sociales de los Trabajadores Asalariados en el Noreste de México (1970-1995). Universidad Autónoma de Sinaloa. Editorial Burócratas. Sinaloa, México.
- P.R. 2007. Estrategia: Vivir mejor. Gobierno de la República (Presidencia de la República). México.
- PRONJAG. 1998. El Trabajo asalariado en las actividades agrícolas: Documento interno de trabajo. Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas. México, D.F.
- PRONJAG-Michoacán. 2000. Estudio especial de mujeres jornaleras migrantes en Tierra Caliente, Michoacán. Secretaría de Desarrollo Social-Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas. Coordinación Estatal Michoacán. México.

- PRONJAG-Puebla. 1997. Diagnóstico de zonas intermedias. Secretaría de Desarrollo Social-Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas. Coordinación Estatal Puebla. México.
- PRONJAG-Puebla. 1996. Plan de mejoramiento de ganado de traspatio. Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención a Jornalero Agrícolas-Coordinación Estatal Puebla. México.
- PRONJAG-Puebla. 1995a. Hacia una definición de zonas intermedias. Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas-Coordinación Estatal Puebla. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- PRONJAG-Puebla. 1995b. Diagnóstico regional de la Sierra Norte. Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas-Coordinación Estatal Puebla. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- PRONJAG-Puebla. 1994. Informe anual de actividades. Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención a Jornalero Agrícolas-Coordinación Estatal Puebla. México.
- PRONJAG-Puebla. (1994). Diagnóstico general sobre las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas en el estado de Puebla. Secretaría de Desarrollo Social-Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas. México.
- PRONJAG-SEDESOL. 1998. Hacia una estrategia regionalizada de atención a jornaleros agrícolas: Documento para el trabajo de las Coordinaciones Operativas. Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas-Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de Planeación. México.
- PRONJAG. 1993. Manual de promoción social. Secretaría de Desarrollo Social-Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas. Dirección de Desarrollo. México, D.F.
- PRONJAG. 1992. Presentación general. Secretaría de Desarrollo Social-Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas. México.
- Renaut, A. 2003. Sin Papeles: Nuevos Mercenarios en la Agricultura Europea. Editorial Siglo XXI. España.
- Rico, O. A. 1996. El estructuralismo. Revista Baetsa No. 20. Universidade da Coruña. Brasil.
- Rodri, D. 2011. Una Economía, Muchas Recetas. La Globalización, las Instituciones y el Crecimiento Económico. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

- Rodríguez D. J. 2005. Análisis estructural y de redes. Cuadernos metodológicos. Centro de Investigaciones Metodológicas (CIS), Madrid, España.
- Rodríguez G., G., J. Gil F., y E. García J. 1999. Metodología de la Investigación Cualitativa. Segunda edición. Ediciones Aljibe. Málaga, España.
- Rojas S., R. 2002. Guía para realizar investigaciones sociales. Plaza y Valdés Editores. México.
- Ross M. 1967. Community Organization: Theory, Principles and Practice. Edition Harper and Brother. New York. USA.
- SAGARPA. 2011. Anuario agropecuario 1980-2012. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México.
- Salguero C., J. 2006. Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional. Conferencia estatutaria para posesionarse como miembro de número de la Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Sánchez F. 2014. Entrevista de campo. Responsables de concertación social del PAJA-Puebla (1994-1997). México.
- Sanoff H. 2000. Community participation methods in design and planning, John Wiley and Sons Inc. Toronto, Canadá.
- Scheaffer R. L., W. Mendenhall y L.Ott. 1987. Elementos de Muestreo. Grupo Editorial Iberoamericana. México.
- SEDESOL-PAJA. 2006. Jornaleros Somos y en los Caminos Andamos. García Hidalgo, Jorge Omar (Coord.) Secretaría de Desarrollo Social. México.
- SEDESOL-PAJA. 2003a. Lineamientos de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- SEDESOL-PAJA. 2003b. El abasto y nutrición entre las familias jornaleras. Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. México.
- SEDESOL-PAJA. 2002. Las líneas de acción del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.

- SEDESOL-PAJA. 2001. Jornaleros Agrícolas. Lourdes Sánchez Muñozhiero (Coord). Secretaría de Desarrollo Social-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. México.
- SEDESOL-PAJA. 2000. Políticas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- Serrano C., E. 2002. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Instituto Nacional Indigenista-Consejo Nacional de Población. México.
- SHCP-SFP-CONEVAL. 2007. Lineamientos generales de evaluación de programas federales de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo. México.
- Silva L., I. 2003. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local en América Latina. Síntesis de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente Brasil. ILPES-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres02.html>
- Smith L. I. 2002. A Tutorial on Principal Components Analysis. Cornell University. Vol. 51. USA.
- Soto R. 2014. Entrevista de campo. Responsable de proyectos productivos del PAJA-Puebla (2000-2005). México.
- SSA. 2008. Principales causas de morbi-mortalidad en la región de la Sierra Negra de Puebla. Informe anual. Secretaría de Salubridad y Asistencia-Gobierno del Estado de Puebla. México.
- Stevenson W., J. 2005. Estadística para Administración y Economía. Conceptos y Aplicaciones. Oxford University. México.
- STPS. 2014. Sistema de apoyo a la movilidad laboral interna. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/becate.html
- Subirats, J. 2006. La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada. *In*: Tarroja, A. y R. Camagni (Coord.). Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio. Diputación de Barcelona. España.

- Swinburn, G., S. Goga y F. Murphy. 2006. Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local. Banco Mundial, Cities of Change y Fundación Bertelsmann. Enero 2006. Washington, D.C.
- Tecla, A. y Garza. A. 1974. Teoría, Métodos y Técnicas en la Investigación Social. Ediciones de Cultura Popular, S.A. México.
- Tejera E., P. 2006. Objeciones a la teoría del desarrollo local desde una perspectiva tercermundista. Tercera Conferencia Internacional: Carlos Marx y Desafíos del Siglo XXI. 3-6 de Mayo de 2006. La Habana Cuba. Disponible en: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/cof3:tejera.pdf>.
- Tello P., M. D. 2010. Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: Aspectos teóricos. Revista CEPAL (102):51-67. ISBN 978-92-1-323426-6
- Tello P., M. D. 2006. Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Documento de trabajo. Departamento de económica y CENTRUM Católica. CIES. Chile.
- Temoxtle H., J. 2014. Entrevista de campo. Presidente de comité de jornaleros agrícolas en Chichicapa, Ajalpan. México.
- Trigueros G., I., J. Mondragón L. y M. T. Serrano L. 2001. Trabajador Social. Temario para Preparación de Oposiciones. Editorial Mad. S.L. España.
- Vargas Z. 2014. Entrevista de campo. Responsable de proyectos productivos del PAJA-Puebla (2006-200). México.
- Vázquez A. 2002. Endogenous Development. Networking, Innovation, Institutions and Cities. Routledge, London. pp: 8. Disponible en: <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO6.pdf>
- Vázquez A. 2000. Desarrollo endógeno y globalización. Revista Eure 26 (79): 47-65. ISSN 0717-6236. Disponible en: <http://www.eure.cl/numero/desarrollo-endogeno-y-globalizacion/>
- Velasco, S.D., D. Palacios N. y S.J. Ramírez R. 2007. Sistematización del Proyecto Piloto Monarca, Orientado a la Educación, Salud y Alimentación de la Niñez Migrante Jornalera. UNICEF-SEDESOL. México.

- Villa I., M.R. 2008. ¿Qué hacemos con el campo mexicano?. Colegio de Puebla A.C.- Postgraduados. Mundi Prensa México S.A. de C.V. México.
- Villa I., M. R. 2005. Marco conceptual y metodológico para el diseño de políticas públicas para el campo: El caso del estado de Puebla. Colegio de Postgraduados-Campus Puebla y el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México A.C. Sección Puebla. México.
- Ware, C. 1996. Criterios para el análisis de propuestas para el desarrollo de la comunidad. *In: Desarrollo de la Comunidad Teoría y Práctica*. Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). México. pp. 263-295.
- Wellman, B. 2000. El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia. *Revista Política y Sociedad*, No.33, Madrid. pp. 11-40.
- Wen G. 1966. La experiencia de las Naciones Unidas en el desarrollo de la comunidad y su orientación actual. *In: Desarrollo de la Comunidad Teoría y Práctica*. Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). México. pp: 11-21.
- Woltjer J. 2000. *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Ashgate Press. Aldershot, Hampshire, England; Burlington, U.S.A.
- Woolcock M. and N. Deepa. 2000. Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*; Aug 2000; Vol. 15, no. 2. pp. 225-249
- Yurén M. T. 1981. *Leyes, Teorías y Modelos*. Editorial Trillas. México.
- Zarate, M. 2007. Desarrollo comunitario. *In: Modelo de Desarrollo Humano Comunitario: Sistematización de Veinte Años de Trabajo Comunitario*. Serrano, R. (Coord.). Plaza y Valdés Editores. México.
- Ziccardi, A. 2000. *Municipio y región. Cuaderno de debate*. Editorial IIS-UNAM. México.
- Zorrilla A., S. 2009. *Introducción a la Metodología de la Investigación: Casos Aplicados a la Administración*. Segunda Edición Corregida y Aumentada. Ediciones Cal y Arena. Distrito Federal, México.

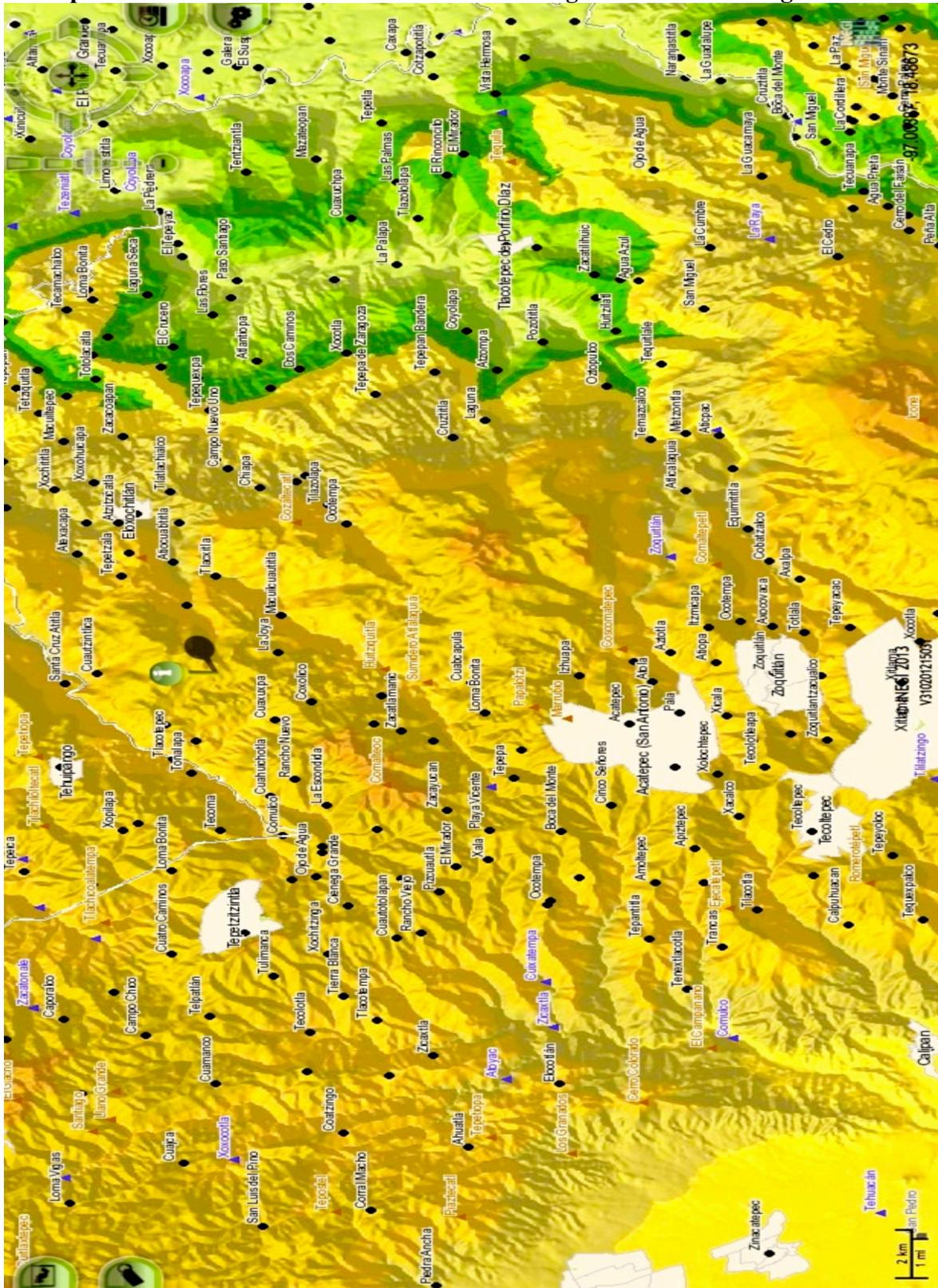
Anexo 1. Municipios, unidades de trabajo y proyectos con perspectiva de desarrollo local de la SEDESOL-PAJA en Sierra Negra.

Municipio	Unidad de Trabajo	Total de Proyectos (1994-2013)		Proyectos Vigentes (1994-2013)	
		Inversión (\$) Constantes)	Número Proyectos	Inversión (\$) Constantes)	Número Proyectos
Ajalpan	Achichinalco	5,792,165	7	1,908,452	3
Ajalpan	Alcomunga	3,980,731	5	1,978,322	3
Ajalpan	Boca del Monte	3,586,970	7	555,743	1
Ajalpan	Chichicapa	9,141,497	8	1,385,123	2
Ajalpan	Coxolico	12,653,598	10	2,546,180	4
Ajalpan	Cuabcapula	2,445,653	3	0	0
Ajalpan	Cuahuixotla	652,345	3	0	0
Ajalpan	Cuautotolapa	551,518	2	0	0
Ajalpan	Cuaxuxpa	7,604,996	7	2,010,771	3
Ajalpan	El Mirador	905,907	2	0	0
Ajalpan	Huitzmaloc	6,197,884	7	2,075,782	3
Ajalpan	La Escondida	6,596,170	8	1,998,456	3
Ajalpan	La Esperanza	10,574,207	9	2,123,866	3
Ajalpan	La Joya	591,651	2	0	0
Ajalpan	Macuilcuaubtitla	4,317,628	5	1,283,782	2
Ajalpan	Macuilquila	613,444	3	0	0
Ajalpan	Mazatlanquisco	8,142,523	8	2,045,887	3
Ajalpan	Mexcaltochintla	3,544,965	5	0	0
Ajalpan	Moyotepec	613,444	2	0	0
Ajalpan	Ocotempa	1,867,008	4	0	0
Ajalpan	Pixcuautila	1,430,126	4	0	0
Ajalpan	Playa Vicente	1,220,551	4	0	0
Ajalpan	Rancho Nuevo	3,729,127	6	1,421,775	2
Ajalpan	San Isidoro Mir.	10,618,002	8	2,026,789	3
Ajalpan	Tecpanzacoalco	5,987,947	7	1,663,124	3
Ajalpan	Tepepa de Z.	567,277	2	0	0
Ajalpan	Tepetlampa	576,207	4	0	0
Ajalpan	Tlaxitla	613,435	1	0	0
Ajalpan	Vista Hermosa	468,856	2	0	0
Ajalpan	Xala	4,344,695	6	2,042,456	3
Ajalpan	Xochitzinga	1,076,534	3	0	0
Ajalpan	Zacatlamanic	3,094,559	5	0	0
Ajalpan	Zacayucan	218,665	1	0	0
Subtotal:	33	124,320,285	160	27,066,508	41
Coxcatlán	Capulhuacan	3,388,806	5	0	0
Coxcatlán	Chichiltepec	2,065,066	3	0	0
Coxcatlán	Ocotlamanic	1,757,652	5	0	0
Coxcatlán	Tecoltepec	512,588	2	0	0
Coxcatlán	Tepeyoloc	2,581,469	4	496,356	1
Coxcatlán	Tequezpalco	587,969	3	0	0
Coxcatlán	Xacalco	2,498,856	4	0	0
Subtotal:	7	13,392,406	26	496,356	1

Municipio	Unidad de	Total de Proyectos (1994-2013)		Proyectos Vigentes (1994-2013)	
		Inversión (\$) Constantes)	Número Proyectos	Inversión (\$) Constantes)	Número Proyectos
Coyomeapan	Ahuatla	3,716,378	6	1,399,134	2
Coyomeapan	Cuitzala	121,981	1	0	0
Coyomeapan	Ixtacxochitla	294,440	1	0	0
Coyomeapan	Ixtlahuac	4,457,972	7	2,034,678	3
Coyomeapan	Tepoxtla	759,134	3	0	0
Coyomeapan	Tequiltale	287,440	3	0	0
Coyomeapan	Xocotla	1,612,270	4	0	0
Subtotal:	7	11,249,615	25	3,433,812	5
Eloxochitlán	Amatitla	4,054,849	5	1,222,856	2
Eloxochitlán	Atexacapa	1,954,141	3	443,278	1
Eloxochitlán	Atiocuabtitla	764,880	3	0	0
Eloxochitlán	Atlalaquia	3,700,895	6	1,361,173	2
Eloxochitlán	Campo Nuevo 1	2,051,765	5	0	0
Eloxochitlán	Campo Nuevo 2	1,121,239	4	377,654	1
Eloxochitlán	Chiapa	3,490,262	3	0	0
Eloxochitlán	Cuabtlajapa	2,726,237	5	0	0
Eloxochitlán	El Mirador	282,440	1	0	0
Eloxochitlán	Laguna Seca	2,282,378	3	0	0
Eloxochitlán	Ojo de Agua	382,747	2	0	0
Eloxochitlán	Papaloapan	282,440	1	0	0
Eloxochitlán	Tepepan	337,873	1	0	0
Eloxochitlán	Tepeyac	1,965,543	3	0	0
Eloxochitlán	Tetziquitla	1,452,611	5	0	0
Eloxochitlán	Tuxta	2,678,636	3	0	0
Eloxochitlán	Xonotipa	1,630,357	4	446,987	1
Eloxochitlán	Zacacoapan	1,522,298	3	0	0
Subtotal:	18	32,681,591	60	3,851,948	7
Vicente Gro.	Coxcatepechapa	3,654,285	6	1,352,174	2
Vicente Gro.	Cuamanco	5,633,788	6	1,366,941	2
Vicente Gro.	Cuatro Caminos	6,614,500	7	2,111,432	3
Vicente Gro.	Telpatlan	10,830,309	5	1,980,734	3
Subtotal:	4	26,732,882	24	6,811,281	10
Zoquitlán	Acatepec	335,153	1	0	0
Zoquitlán	Ixhuapa	543,206	3	433,718	1
Zoquitlán	Oztopulco	4,236,983	5	1,260,377	2
Coxcatlán	Quetzalcoatl	480,164	4	0	0
Zoquitlán	Xitlana	1,206,107	5	0	0
Zóquitlán	Tzacoalco	1,821,608	6	0	0
Subtotal:	6	8,623,221	24	1,694,095	3
Total:	75	217,000,000	319	43,354,000	67

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales del PAJA-Puebla e información de campo.

Apéndice 1. Distribución de localidades en la región de la Sierra Negra.



Fuente: www.inegi.org.mx/geo/contenidos/mapadigitaldeMexico.v.0)

Apéndice 2. Guión de entrevista a profundidad para jornaleros agrícolas en migración.

I. Datos generales.

- ❖ Nombre.
- ❖ Sexo.
- ❖ Edad.
- ❖ Lugar de nacimiento

II. Aspectos socio-culturales de su localidad.

- ❖ Proporción de los tipos de Familia (nuclear o extendida).
- ❖ Proporciones del sexo y edad de cada uno de los integrantes de la familia.
- ❖ Promedios de hijos(as) por familia, sobrevivientes, causas de fallecimiento.
- ❖ Proporción de las lenguas que se hablan.

2.1 Educación.

- ❖ ¿Existe escuela primaria? ¿Cuántas? ¿Es suficiente para todos los niños(as)?
- ❖ ¿Existe escuela secundaria? ¿Cuántas? ¿Es suficiente para todos los niños(as)?
- ❖ ¿Existe Bachiller? ¿Cuántos? ¿Es suficiente para todos los jóvenes?
- ❖ Grado de escolaridad de los integrantes de la familia.
- ❖ Proporción de analfabetas entre la población jornalera.
- ❖ Quienes siguen estudiando (hombres vs. mujeres).
- ❖ Motivos de deserción escolar.
- ❖ Motivos por los que la entrevistada si estudio o no estudio.
- ❖ Opinión acerca de la importancia de estudiar.
- ❖ ¿Le gustaría seguir estudiando? ¿Por qué?

2.2 Cultura.

- ❖ Tradiciones importantes en la comunidad (fiestas patronales).
- ❖ Fecha de celebración de tradiciones y actividades agrícolas que empatan.
- ❖ Difusores y preservadores de la cultura (mujeres, hombres, niñas, niños, ancianos).
- ❖ Participación de hombres en preservación de tradiciones.
- ❖ Participación de mujeres en preservación de tradiciones.
- ❖ Participan de otros integrantes de la familia en preservar las tradiciones.

2.3 Salud.

- ❖ Servicios de salud existen en la localidad. ¿Quiénes y cuándo asisten?
- ❖ Enfermedades más frecuentes.
- ❖ Morbilidad por enfermedad en hombres y mujeres.
- ❖ Formas de atención de enfermedades por tipo de integrante de familia.

2.4 Alimentación.

- ❖ Alimenta la familia (dieta y régimen alimenticio).
- ❖ Alimentos consumidos en días especiales
- ❖ Alimentos consume en un día común
- ❖ Recordatorio de dieta semanal/ individuo del grupo doméstico (tipo de alimento/cantidad o ración)

Tiempo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Desayuno							
Comida							
Cena							

- | | |
|---|---|
| a) Cereales (tortillas, arroz, pan, etc.) | g) Huevo |
| b) Leguminosas (frijol, arvejon, haba, etc.) | h) Frutas (manzana, durazno, pera, etc.) |
| c) Tuberculos (papa, camote, remolacha, etc.) | i) Sopa de Pasta |
| d) Lácteos (leche, queso, crema, etc.) | j) Golosinas (pastelillos, frituras, caramelos, etc.) |
| e) Carne (pollo, cerdo, res, etc.) | k) Refrescos o Cerveza. |
| f) Verduras (quelite, acelga, calabaza, etc.) | l) Otros |

2.5 Estado civil.

- ❖ Estado civil de las parejas jornaleras (casados, unión libre, divorciados, etc.)
- ❖ Edades promedio en la que los jóvenes conforman sus familias.
- ❖ Tendencias actuales sobre el estado civil.
- ❖ Proporción de la población casada por rito religioso (¿Cuál?) y civil.

2.6 Actividades económicas (localidad y frente de corte).

- ❖ Actividades económicas existen en la localidad o frente de corte
- ❖ Actividades realizadas (descripción) e ingresos promedio.
- ❖ Conformación del ingreso familias a partir del trabajo de los integrantes de familia (ingresos, actividades y proporciones)
- ❖ Trabajos económicos están culturalmente destinados para mujeres y hombres. ¿Por qué?
- ❖ ¿Es posible que algún momento se pueda reemplazar a la pareja en las actividades?
- ❖ ¿Quién toma las decisiones sobre el ingreso de la familia?
- ❖ ¿Quién administra el ingreso familiar?
- ❖ ¿Todos tiene el mismo derecho sobre el ingreso familiar?

2.7 Actividades domésticas (localidad y frente de corte).

- ❖ ¿Qué actividades realiza en el hogar o albergue en un día normal?
- ❖ ¿Quién apoya la realización de las tareas?
- ❖ ¿Qué actividades realizan los integrantes de la familia en la casa?
- ❖ ¿Qué tareas están culturalmente dirigidas a mujeres y hombres? ¿Por qué?

III. Participación con instituciones públicas y privadas.

3.1 Participación con la SEDESOL-PAJA.

- ❖ Conocimiento de la SEDESOL-PAJA.
- ❖ Desde cuando conoce a la SEDESOL-PAJA.
- ❖ Con quienes trabaja la SEDESOL-PAJA
- ❖ Quehaceres de la SEDESOL-PAJA (líneas de acción y promoción social).
- ❖ Tipo de actividades en que participa, beneficios que se reciben y antigüedad.
- ❖ Otros apoyos obtenidos del Programa (vivienda, letrina, acciones de promoción social).
- ❖ Agentes institucionales con que se tiene relación (promotor social, supervisor, coordinador regional, coordinador operativo, etc.).
- ❖ Capacitaciones para el proyecto donde se participa.

- ❖ Tipo de capacitación y quien se la proporcione.
- ❖ Utilidad de los temas vistos en la capacitación.
- ❖ Organización para los proyectos.
- ❖ Relación con el comité o subcomité del proyecto.
- ❖ Asistencia a reuniones del proyecto.
- ❖ Frecuencia de reuniones y temas tratados.
- ❖ Tipo de compromisos generados durante las reuniones del proyecto.
- ❖ Dificultades enfrentadas con el proyecto.
- ❖ Seguimiento de la SEDESOL-PAJA para el Proyecto (capacitación, comercialización de productos, etc.).
- ❖ ¿Recibió beca del Saemli de la STyPS?
- ❖ Utilidad en la vida a partir de participar con el Programa
- ❖ ¿Qué opina del Programa?
- ❖ A partir de su trabajo con la SEDESOL-PAJA como le ha ayudado en: autoconfianza, economía doméstica, calidad de vida)

3.2 Participación con otros programas.

- ❖ Participación con otros programas gubernamentales u ONGs.
- ❖ Tipo de apoyos obtenidos.
- ❖ Obligaciones como beneficiario
- ❖ Frecuencia de los apoyos
- ❖ Actividades desarrolladas en torno al programa o proyecto
- ❖ Tipo de capacitaciones recibidas (técnicas, administrativas, contraloría social, otras)
- ❖ Instancias capacitadoras y frecuencia

IV. Migración.

- ❖ ¿Qué integrantes de la familia han migrado a trabajar fuera de la localidad?
- ❖ ¿Dónde, cuándo y por qué?
- ❖ ¿Cómo se organizan para migrar?
- ❖ ¿Períodos en que migran?
- ❖ ¿Cultivos en los que trabajan?
- ❖ Describir actividades que desarrolla como jornalero
- ❖ Salario percibido y formas de pago
- ❖ Describir condiciones del alojamiento
- ❖ Migración como hombre solo o con familia
- ❖ Actividades del resto de la familia en frentes de corte
- ❖ Formas de enganche o contratación
- ❖ Organización en frentes de corte con compañeros
- ❖ Gastos realizados durante el traslado, tiempos y rutas
- ❖ Gastos realizados durante su estancia en campos de cultivo
- ❖ Prestaciones que acompañan el salario percibido

Apéndice 3. Guión de entrevista a profundidad para informantes clave en la región de estudio.

I. Aspectos históricos (formación de la región).

- ❖ Habitantes de la región son nacidos en el lugar o venidos de otras partes.
- ❖ Principales hechos históricos.

II. Aspectos físicos y recursos naturales.

- ❖ Ubicación.
 - Municipio
 - Coordenadas
- ❖ Extensión.
 - Total
 - Agrícola
 - Forestal
- ❖ Tierra
 - Calidad.
 - Clasificación.
 - Superficie.
- ❖ Hidrografía
 - Obtención.
 - Distribución
- ❖ Clima
 - Temperatura.
 - Humedad.
 - Estaciones
 - Ciclos de Estaciones y Ciclos de Cultivo.
- ❖ Flora.
 - Natural.
 - Plagas.
- ❖ Fauna
 - Animales domésticos.
 - Natural.
 - Plagas y enfermedades.
- ❖ Recursos naturales no agrícolas.
 - Minerales.
 - Otras Tierras.

III. Aspectos demográficos.

- ❖ Número total de hombres, mujeres y niños.
- ❖ Número total de familias.
- ❖ Número total de familias jornaleras y composición.
- ❖ Tasa de natalidad.
- ❖ Tasa de mortalidad.
- ❖ Rangos de edad preponderantes.
- ❖ Promedio de edades.

IV. Aspectos educativos.

- ❖ Niveles y grados de escolaridad.

- ❖ Analfabetismo.
- ❖ Infraestructura e implementación de centros educativos estatales y privados.
- ❖ Deserción escolar.
- ❖ Potencial humano docente (número y calificación de docentes, carga docente, población participante en los servicios educativos).

V. Aspectos culturales.

- ❖ Aspectos idiomáticos.
 - Monolingüismo.
 - Bilingüismo.
- ❖ Expresiones artísticas.
 - Actitudes.
 - Creencias.
 - Valores.
- ❖ Expresiones religiosas.
 - Folklore.
 - Artesanías.
- ❖ Actividades recreativas.
 - Campos deportivos.
 - Espacios de reunión
 - Parques recreativos.

VI. Aspectos políticos.

- ❖ Determinación de los centros de poder.
 - Organizaciones de decisión en la localidad, la zona y la región.
 - Organismos laborales.
 - Instituciones estatales, comunales y particulares.
 - Por institución determinar objetivos, acciones realizadas y grado de participación de la población.
- ❖ Antecedentes sobre luchas populares y formas de participación popular.

VII. Aspectos de condiciones de vida.

- ❖ Vivienda.
 - Tipos (niveles)
 - Construcciones antiguas o nuevas.
 - Ubicación segura o insegura
 - Deficiencia de espacio (hacinamiento)
 - Área, orientación y espacios de las viviendas.
 - Tipo de material de construcción.
 - Servicios de agua, luz y drenaje.
 - Cómo se construyeron las viviendas (trabajo comunal, faenas, familiar, individual, constructora, etc.).
- ❖ Salud y nutrición.
 - Hospitales y centros asistenciales.
 - Acceso a servicios médicos
 - Comedores y servicios.
 - Principales enfermedades, fallecimientos (causas).
 - Grado de mortalidad infantil (causas).
 - Dieta familiar: deficiencias y calidad

- ❖ Saneamiento ambiental
 - Áreas verdes.
 - Agua y drenaje (condiciones)
 - Contaminación ambiental.
 - acondicionamiento de la basura.
- ❖ Vestido.
 - Suficiencia
 - Adecuado o no
- ❖ Aspectos de recreación y deporte.
 - Instalaciones existentes (canchas, cinemas, centros recreativos, etc.).
 - Acceso a otras zonas para asistir a eventos o actividades recreativas.

VIII. Aspectos económicos.

- ❖ Potencial humano.
 - Población total por sexo y edad.
 - Población económicamente activa.
 - Porcentaje de empleo, subempleo y desempleo.
- ❖ Actividades de producción.
 - Enumeración (agricultura, ganadería, industria, minería, pesquería, construcción, artesanía, explotación forestal, etc.).
 - Aspectos a considerar en cada actividad (importancia de la capacidad instalada de la producción, de la mano de obra empleada, de las perspectivas futuras; distintos niveles de desarrollo técnico; distintos tipos de propiedad, distintos niveles de ingreso).
- ❖ Actividades comerciales y de transporte.
 - Tipo, facilidad o dificultad en el transporte.
 - Canales de comercialización.
 - Precio de producción y de venta.
 - Tipos de comercio.
- ❖ Ingresos

IX. Aspectos de organización de la producción.

- ❖ Cómo se producen los bienes.
- ❖ Cómo participan los trabajadores en la producción.
- ❖ Cómo se distribuyen los bienes producidos (cómo y dónde se los vende, etc.).
- ❖ Cómo hace la población para abastecerse de lo necesario para producir (compra o producción de alimentos, vestidos, etc.), y para producir (compra o fabricación de instrumentos de trabajo e insumos, o sea, semillas, fertilizantes, etc.)
- ❖ Ocupaciones (aquella que más tiempo le dedican).
 - Trabajador agrícola estable
 - Obrero industrial
 - Campesinos
 - Empleados
 - Artesanos
 - Otros
- ❖ Porcentajes de la población que se encuentran subempleadas.
- ❖ Trabajadores eventuales.
- ❖ Población que no trabaja.

- porcentaje de la población
- Porcentaje de la población que se dedica a tareas no productivas (amas de casa, estudiantes y adultos mayores).
- ❖ Producción para el autoconsumo.
 - Tipos de productos producidos por los pobladores para su autoconsumo.
 - Tiempo de trabajo que se dedican a las actividades para su autoconsumo.
- X. Aspectos unidades de producción.**
- ❖ En la agricultura.
 - Extensión de las unidades productivas en hectáreas y caracterización de su actividad.
 - Cultivos principales.
 - Técnica predominante.
 - Rústica (arado, yunta de bueyes, etc.)
 - Mecanizada (tractores, segadoras, sembradoras, etc.)
 - Número de trabajadores empleados.
 - Su calificación.
 - Relaciones al interior de la unidad de producción
- ❖ En la agroindustria.
 - Tipo de producción, principales actividades desarrolladas, p.e. complejo azucarero, producción del ron, etc.
 - Técnicas predominantes (verificar si las técnicas predominantes exigen una elevada calificación de la mano de obra; especificar el grado de calificación exigida).
 - Número de trabajadores que emplea.
 - Obreros (calificados o no calificados).
 - Relaciones a la unidad de producción.
- ❖ En la ganadería.
 - Tipo de ganado existente (ovi-caprino, vacuno, porcino, caballar, etc.), y actividades desarrolladas.
 - Técnicas predominantes.
 - Rústica (instrumentos de trabajo no mecanizado).
 - Moderna (instrumentos de trabajo mecanizados).
 - Relaciones a la unidad de producción.
- ❖ Propietarios de los medios de producción: tierra, ganado, instrumentos de trabajo, insumos, etc.
- ❖ Formas de pago e ingresos.
 - Pago en trabajo: trabajando la tierra del patrón un número de días.
 - Pago en especie: entrega al patrón de parte de la producción.
 - Salarios mensuales y destajo.
 - Otros tipos de pagos.
 - Ingresos totales
 - Prestaciones
- ❖ Grado de participación de los trabajadores en la producción.
 - Canales de participación (sindicatos, asambleas, etc.).
 - Grado de participación.
 - Decisiones con respecto a la organización de la producción: sobre lo que produce y cómo se produce.
 - Decisiones respecto a la distribución de los ingresos.

- Decisiones administrativas.
- Otro tipo de decisiones
- ❖ Comercialización del producto.
 - Formas de comercialización.
 - Directa (de productor a consumidor).
 - Indirecta (por medio de intermediarios).
 - Al interior de la zona.
 - Entre diferentes zonas.
 - Sectores sociales que participan como intermediarios.
 - Relación entre los grupos de comerciantes y los grupos que poseen poder político.
 - Comercialización de productos destinados al consumo (alimentos, vestidos, etc.) y comercialización de los instrumentos de trabajo y demás insumos.
 - Fuentes de abastecimiento.
 - De la misma comunidad (¿cuáles son?).
 - Fuera de la comunidad (¿cuáles son?).
 - Cuál de ellas es predominante y para qué tipo de producto.
 - Crédito.
 - Acceso a facilidades para la obtención de crédito.
 - Cuáles son las fuentes de crédito.
 - Estatales (¿cuáles?).
 - Privadas (¿cuáles?).

XI. Aspectos propiedad de la tierra.

- ❖ Origen y cambios de la propiedad de la tierra.
- ❖ Tipo de propiedad al comenzó (ejidal, comunal, privada).
- ❖ Cómo se deshizo esta forma de propiedad privada (estudiar las conflictos ocurridos y sus soluciones).
- ❖ Nuevas formas de propiedad que establece la reforma agraria o legislación similar:
 - Cooperativas agrarias de producción.
 - Sociedades agrícolas de interés social.
 - Proyectos integrales de asentamiento rural.
 - Proyecto integrado de desarrollo.
 - Participación de instituciones estatales y/o privadas, externas y/o propias de la zona en el proceso.
 - Grado de participación por parte de estas instituciones.
 - Conflictos entre las instituciones y participantes.

XII. Aspectos de migración.

- ❖ Entrada y salida de jornaleros
 - Épocas en que más entra o sale la gente.
 - Motivos de estas entradas o salidas.
 - Lugar de migración
 - Período de migración
 - Actividades desarrolladas
 - Cultivos en los que se emplean
 - Forma de organización para la migración
 - Ingresos económicos
 - Gastos durante la migración

XIII. Aspectos de organizaciones sociales.

- ❖ Tipos de organizaciones existentes y sus actividades, por ejemplo, clubs de madres, organizaciones deportivas, religiosas, etc.
- ❖ Número de miembros de cada una.
- ❖ Forma en que los miembros y demás pobladores participan.
- ❖ Forma como se realizan las reuniones.

XIV. Aspectos de transportes y telecomunicaciones.

- ❖ Vías de comunicación más frecuentes con otras zonas.
- ❖ Frecuencia del vehículo y costo promedio.
- ❖ A qué zona se dirigen (urbanas, rurales, etc.).
- ❖ Acceso a servicios del correo, teléfono e internet.
- ❖ Regiones que da servicio.

Apéndice 4. Guión de entrevista para actores clave en la operación de la SEDESOL-PAJA en la Sierra Negra de Puebla.

Datos Generales.

- ❖ Nombre.
- ❖ Profesión.
- ❖ Edad.
- ❖ Área de Adscripción
- ❖ Puesto.
- ❖ Antigüedad en el Puesto.
- ❖ Funciones.

Operación del Programa.

- ❖ ¿Cuál es el objetivo del Programa?
- ❖ ¿En dónde opera el Programa a nivel nacional?
- ❖ ¿En dónde opera el Programa en el estado de Puebla?
- ❖ ¿Con qué recursos humanos cuenta el Programa?
- ❖ ¿Qué actividades realiza el personal en campo?
- ❖ ¿Qué actividades realiza el personal de oficina?
- ❖ ¿Cómo es que se articula el trabajo en campo y oficina?
- ❖ ¿Cuál es la forma en que opera el programa?
- ❖ ¿Quién toma las decisiones sobre los proyectos de promoción social a impulsar?
- ❖ ¿Quién toma las decisiones sobre los proyectos de inversión a implementar?
- ❖ ¿Qué tipos de programas y proyectos se impulsan?
- ❖ ¿Con qué recursos financieros cuenta el programa?
- ❖ ¿En qué temas se capacita al personal?
- ❖ ¿Cómo y quién capacita al personal?

Memoria de gestión en la Sierra Negra.

- ❖ ¿Qué ocurrió en la Sierra Negra entre el Programa y los beneficiarios?
- ❖ ¿Cuál fue el papel de los agentes institucionales del Programa, de los beneficiarios y otras dependencias?
- ❖ ¿Cuáles fueron las diferencias entre la Sierra Negra y otras regiones atendidas en el desarrollo de las acciones del Programa?
- ❖ ¿Cuáles fueron los niveles de organización alcanzados y por qué?
- ❖ ¿Cuál es su percepción sobre el impacto del Programa en Sierra Negra?
- ❖ ¿Qué elementos fueron los que determinaron el avance o estancamiento en la calidad de vida de los beneficiarios?
- ❖ ¿En su opinión el diseño de la operación del Programa para la región fue el adecuado?
- ❖ ¿Qué elementos son los más restrictivos en la operación del Programa?
- ❖ ¿Cómo concibe lo ocurrido en Sierra Negra: como proceso de desarrollo, de organización de producción, otra?