

TIERRA DE DOS TIEMPOS

DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA EN HUEHUETLA
Y HUEYTLALPAN

GERARDO REYES GUZMÁN

Coordinador

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
INSTITUTO DE EVALUACIÓN Y MEDICIÓN DE MARGINACIÓN Y POBREZA
DEL GOBIERNO DE ESTADO DE PUEBLA

PRÓLOGO

HUEHUETLA Y HUEYTLALPAN: EJEMPLOS PARA REFLEXIONAR SOBRE EL MODELO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL EN MÉXICO

El trabajo de investigación que dio fruto al presente libro se ocupa de la situación socioeconómica y ambiental de dos municipios poblanos, Huehuetla y Hueytlalpan, los cuales se encuentran en la lista de los cien municipios con los niveles más bajos en el índice de desarrollo humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el trabajo se describen las condiciones en las que se desarrolla la vida y el trabajo de los pobladores de estos dos municipios y, con base en su análisis, se elaboran algunas propuestas para superar el agudo retraso que padecen. De igual forma, se presentan distintos escenarios que pronostican el estado de los municipios en unos años más, si se llevan a cabo proyectos como los propuestos, si continúan las tendencias inerciales o si las condiciones que han llevado a la población a tales niveles de pobreza empeoran.

El estudio responde a una convocatoria que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) hizo a las universidades para analizar los casos y dar propuestas de desarrollo para los municipios más pobres del país. La selección de Huehuetla y Hueytlalpan fue afortunada; en primer lugar, porque ejemplifica de manera clara las deplorables condiciones materiales en las que los pobladores de las zonas más pobres del país deben llevar su vida; en segundo lugar, porque estos municipios son asiento de una población mayoritariamente indígena, de origen totonaca, que históricamente ha sido marginada de los beneficios del desarrollo nacional; y, finalmente, porque la actividad económica que alguna vez fue motor de desarrollo de ambos municipios, la producción de café, sufrió las consecuencias negativas de la aplicación desmedida de las recomendaciones de política económica contenidas en el llamado Consenso de Washington.

El trabajo de investigación que coordinó Gerardo Reyes Guzmán expone, de manera rápida, la afectación que sufrieron ambos municipios, Huehuetla y Hueytlalpan, por la crisis de los precios del café ocurrida a finales de los noventa. Para ese entonces, el gobierno mexicano había desaparecido diversos organismos encargados de promover la producción agrícola; en especial para este caso, el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe). Como consecuencia de la desaparición

del Inmecafe, se abandonó la política de promoción de la producción de café y, luego entonces, se dejaron de establecer los precios de garantía, lo que afectó a los productores de la región que sufrieron fuertes pérdidas al desplomarse los precios internacionales. De igual forma, sin el Inmecafe, los productores enfrentaron restricción al crédito y se cancelaron los mecanismos públicos de comercialización. La apertura del mercado a la importación de granos colocó a los productores de café en una situación de extrema desventaja.

Las acciones descritas forman parte de las recomendaciones que los organismos financieros internacionales hicieron a los gobiernos fuertemente endeudados a raíz de la crisis de los ochenta, y que fueron englobadas en el Consenso de Washington. Bajo este esquema, los gobiernos tuvieron que abandonar su papel activo en la economía, bajo el argumento de que la protección a la producción y a la comercialización de productos desvirtuaba los precios de mercado, lo que favorecía a unos cuantos, sin que se lograra beneficiar directamente a los segmentos más desfavorecidos de la población.

Sin embargo, las políticas implementadas provocaron que, lo que alguna vez fue el principal motor del desarrollo económico en ambos municipios —la producción de café— se convirtiera en una actividad realizada por unos cuantos, quienes, además, enfrentan ahora dificultades para la producción, ya que no tienen acceso al crédito y, por tanto, no cuenta con los recursos suficientes para la renovación de las plantas de café (que ya presentan problemas de envejecimiento), y para adquirir productos que les permitan aumentar el rendimiento de las cosechas (insecticidas, fertilizantes, etc.). Por otra parte, actualmente, los apoyos gubernamentales para la producción se concentran en unas cuantas manos, y la venta del grano está controlada por acaparadores de café en la región. De igual forma, la deforestación amenaza la tierra cultivable de la zona y la biodiversidad.

Ante la falta de dinamismo económico, las opciones de empleo son muy escasas y, en consecuencia, Huehuetla y Hueytlaipan padecen altos índices de emigración, sobre todo de población joven en edad de trabajar. De esta forma, los pobladores de ambos municipios enfrentan serias dificultades para superar el círculo vicioso de la pobreza.

Lo que el equipo de investigación encontró en Huehuetla y Hueytlaipan muestra una vez más que, aunque México ha sido presentado como ejemplo a seguir por otros países en desarrollo, la aplicación de las reformas del Consenso de Washington ha sido fallida, ya que no ha impulsado el desarrollo de amplias zonas del país. Con base en este tipo de hallazgos, es necesario que tanto el gobierno como el sector académico revaloraren el papel activo del Estado para enfrentar los problemas de desarrollo en países como México. Por otra parte, la magnitud de la crisis actual (2009) ha puesto de relieve que el sistema capitalista en su conjunto no puede funcionar con un Estado minimalista, no intervencionista. La

premisa que dominó el discurso sobre cómo lograr la eficiencia económica y el desarrollo de la sociedad en las últimas tres décadas —es decir, que los gobiernos son peores que los mercados y que, por tanto, mientras más pequeño el Estado, mejor— es evidentemente equivocada. La crisis ha demostrado que los mecanismos de libre mercado son insuficientes para asegurar un funcionamiento de la economía acorde con las necesidades humanas. Su ineffectividad se manifiesta por la generalización de la pobreza en el mundo (más de 1 600 000 de personas viven con menos de un dólar con veinticinco centavos al día) y por el preocupante deterioro del medio ambiente, que pone en duda la viabilidad de la vida misma en el planeta. Ante este panorama, se requiere un Estado rector de la economía, que promueva mecanismos de redistribución de los beneficios del desarrollo.

Es conveniente, aquí, retomar al filósofo Bolívar Echeverría, quien ha planteado que la defensa a ultranza de la supuesta modernidad basada en los principios neoliberales (que proclaman la necesidad de que la “mano invisible” del mercado rija lo económico y lo social) no es, en esencia, distinta a los fundamentalismos religiosos. Este fundamentalismo ha llevado a nuestra sociedad a un tardío cuestionamiento sobre el fracaso del sistema económico vigente. Ante la emergencia de la crisis y las innumerables evidencias de que el modelo neoliberal ha fracasado, los organismos financieros, que se han erigido en autoridades supranacionales, no han modificado abiertamente su posición y, hasta hace muy poco, todavía seguían alentando las reformas que garantizaban el libre mercado. Por ejemplo, el Banco Mundial, en el reporte anual sobre México de 2007, dedicado a la agricultura, presenta como virtuosa la política económica mexicana; califica de exitosa la liberalización de los precios de los productos agrícolas; aplaude tanto el establecimiento de los programas compensatorios para los más pobres basados en apoyos monetarios condicionados a la educación y a la salud, como la eliminación de subsidios; y asegura que el Tratado de Libre Comercio ha beneficiado a nuestro país. No obstante, ni el propio reporte logra ocultar el fracaso en el que se encuentra la agricultura mexicana. Reconoce que, entre 1990 y 2000, un cuarto de la población de 15 a 24 años de edad abandonó las áreas rurales; la pobreza se incrementó y se observó un aumento en el número de personas viviendo con menos de un dólar. La recomendación del Banco Mundial fue continuar con el proceso de modernización, que, aunque no beneficie a los pobres ni a los pequeños productores de manera directa, a la larga, según el organismo, generaría los empleos necesarios.

Como se puede deducir tanto del texto como del video que se incluye en este libro, Huehuetla y Hueytlaipan están lejos de alcanzar la modernidad prometida con las reformas estructurales. Parafraseando a Bolívar Echeverría, podríamos decir que, por el contrario, en este caso el fracaso de esta modernidad ha terminado por encaminar a la sociedad transformada por ésta hacia un abandono desilu-

sionado de aquello que pudo haberla encaminado a un proyecto de modernidad propio, autónomo y sin fundamentalismos de mercado.

En lo que se refiere a la política de lucha contra la pobreza, el trabajo realizado por el equipo de investigadores y estudiantes universitarios nos permite reflexionar sobre por qué los programas de apoyo monetario condicionado, en especial el Oportunidades, son insuficientes para lograr reducir la pobreza, sobre todo en comunidades con niveles de atraso tan agudos. El diseño del programa Oportunidades (antes *Progresá*) partió de un diagnóstico, según el cual, el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. No obstante, en el trabajo queda claro que las ayudas monetarias no permiten compensar las deficiencias socioeconómicas y materiales que padecen los pobladores de ambos municipios, ni tampoco subsana la falta de empleos en la comunidad.

Recordemos que el programa Oportunidades otorga ayuda monetaria a las familias con la condición de que los menores de edad asistan a la escuela y que tanto éstos como sus madres vayan regularmente a las citas médicas. Sin embargo, el trabajo muestra que la infraestructura tanto educativa como de salud es deficiente y no garantiza que los objetivos planteados se alcancen, es decir, que los niños lleven una vida sana y tengan un aprovechamiento escolar aceptable dentro de los parámetros requeridos por el mercado laboral, para que en un futuro puedan salir de la pobreza.

Por un lado, las condiciones materiales de las escuelas son deplorables, algunas tienen piso de tierra, paredes hechas de madera, que no protegen a los menores de las agresiones climáticas (lluvia, frío, viento, etc.), los techos son de lámina y los baños no tienen puertas y no cuentan con agua ni drenaje. Por otro lado, el trabajo resalta que los programas educativos no incorporan la cultura totonaca, perdiendo así la posibilidad de rescatar los valores que le dan sentido a la organización social y que pueden coadyuvar a un mejor desarrollo social.

De igual forma, por los altos niveles de pobreza, el aprovechamiento escolar es muy bajo debido a la mala alimentación y salud de los menores. Además, el nivel de analfabetismo entre la población de 15 años y más es muy elevado (en Hueytlalpan dos de cinco personas edad son analfabetas) y el Oportunidades no promueve apoyos para este segmento poblacional. Es evidente que la nula promoción de la educación para los adultos se convierte en un obstáculo para la educación de los menores, ya que, como se cuestiona en el trabajo, ¿cuánto o cómo puede apoyar una madre analfabeta la educación de sus hijos?

Ahora bien, supuestamente, los servicios de salud son parte toral del programa Oportunidades, sin embargo en Huehuetla el hospital regional presenta grandes carencias de personal médico, de enfermeras y medicamentos, mientras que en Hueytlalpan la única clínica disponible (MSS-Oportunidades) se encuentra cerrada

casi todo el tiempo, por lo que los habitantes no tienen a dónde acudir cuando tienen alguna emergencia o enfermedad.

La situación de las viviendas y, en general, de la infraestructura también es muy precaria, y abundan las familias en las que el jefe del hogar gana un poco más de cuarenta pesos al día (a finales de 2007). La mayoría de los habitantes tiene que acarrear el agua y la calidad de la misma es altamente dudosa. Las consecuencias negativas que provocan todos estos aspectos en el aprovechamiento y la salud de los menores son ignoradas completamente en el diseño del Oportunidades, lo que refuerza la idea de que es necesario ir más allá de este tipo de esquemas para solucionar los problemas de la pobreza.

Como mencionábamos, los jóvenes que logran terminar la secundaria se marchan a trabajar a las ciudades. Así, el Oportunidades tiene un efecto no deseado: promueve la educación localmente, para luego “exportar” la mano de obra que podría aprovecharse para el desarrollo local. Con ello, la pobreza de los que se quedan no logra ser superada, ya que el programa no considera la importancia que tiene para las comunidades originarias el que su economía crezca y se modernice. Los jóvenes que desean una vida mejor, tienen que migrar, enfrentando muchas veces el duro golpe de separarse de su familia y de su comunidad, sin que esta movilidad les garantice que dejarán de ser pobres en los lugares de destino. De igual forma, el programa apuesta a la superación de la pobreza de los menores de edad, pero en un futuro, sin importar que las familias en las que viven ahora sigan siendo pobres, por tanto, los menores llevan una infancia llena de privaciones, lo que repercutirá negativamente en su vida laboral futura.

Por otra parte, elevar la educación de la gente no garantiza que ésta salga de la pobreza, ya que, como muestra la historia reciente de México (y de la mayoría de los países latinoamericanos), la evolución de la pobreza no está asociada con el nivel educativo de la población. Mientras que el número de años estudiados aumentó de manera constante en la segunda mitad del siglo XX, los niveles de pobreza aumentaron o disminuyeron, siguiendo las tendencias económicas, independientemente del avance en la educación. Otro de los fenómenos que se observa al aumentar la educación de toda la población, es que los empleadores elevan los requisitos educativos y, ante la falta de empleos, pueden elegir entre un número cada vez más grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación, los realizan ahora personas con primaria completa; los que realizaban los que tenían primaria completa ahora los realizan los que tienen secundaria, y así sucesivamente. Esto ha generado una desvalorización del trabajo humano, ya que las mismas actividades son realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos y reciben menores remuneraciones.

En consecuencia, es importante considerar las propuestas que se presentan en este trabajo, ya que buscan mejorar las posibilidades de empleo y de desarrollo de la actividad productiva en ambos municipios. Tales propuestas reconocen que es mediante la promoción económica como se puede lograr que los pobladores salgan de la pobreza. Sin embargo, pocas son las perspectivas cuando, por ejemplo, en Hueytlalpan no hay caminos y los tiempos de traslado para ir a la escuela o al trabajo son de hasta dos horas. Es evidente que una economía local sin medios de comunicación está condenada al retraso, ya que el traslado de personas o bienes desde o hacia el lugar se vuelve toda una proeza. Para que Huehuetla y Hueytlalpan dejen de pertenecer a los municipios más pobres del país se requiere de la participación de todos los ámbitos de gobierno, ya que la brecha que los separa de las condiciones media de vida en el país es muy amplia. El involucramiento de la población local, conjuntamente con académicos y técnicos, tal como se plantea en el libro, es deseable, aunque deben estudiarse seriamente los mecanismos para que tal conjunción sea virtuosa.

Sólo resta decir que ambos municipios son muestra clara de que el gobierno mexicano erró al renunciar a su papel de promotor del desarrollo económico y del empleo. La estrategia del libre mercado ha fracasado y el Estado tiene una deuda moral con todas las familias, que en pleno siglo XXI, carecen de lo mínimo necesario para llevar una vida digna. El Estado tiene la responsabilidad de generar las condiciones que eviten que la desesperanza se apodere de cada uno de los seres humanos que conforman esas comunidades.

Araceli Damián
Profesora-investigadora
El Colegio de México
Abril de 2009

INTRODUCCIÓN

En 2007, la Secretaría de Desarrollo Social Federal (Sedesol) convocó a diversas instituciones educativas a participar en el proyecto "100 x 100: La Universidad adopta un municipio". El objetivo original fue multiplicar las posibilidades de mejora de los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) del país, con la participación corresponsable y articulada de las instituciones educativas, la sociedad y el Estado mexicano; así pues, se convocó a universidades nacionales, estatales, tecnológicos regionales, centros de investigación y centros de educación superior. La hipótesis de partida fue que en el pasado, los esfuerzos por atender los problemas de rezago habían redundado en acciones dispersas, poco eficientes y, en muchos casos, orientadas hacia el beneficio de grupos de poder. Se planteó, entonces, que las instituciones académicas eran las más calificadas para analizar las complejas problemáticas del desarrollo, y, por tanto, podían proponer alternativas multidisciplinarias, así como propuestas integrales de solución, más apegadas a la realidad. El gobierno federal, por su parte, se comprometió a proporcionar recursos a investigadores y estudiantes, para que aplicasen su experiencia y vocación hacia el logro de objetivos específicos y verificables, en donde destacaran los grandes desafíos del desarrollo.

Con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2005, la Sedesol seleccionó los 100 municipios con los indicadores más alarmantes en educación, salud e ingreso en el país. Supuso que detrás de éstos se escondían problemas profundos y complejos, cuya atención requería una visión multidisciplinaria e integral. El propósito fue, entonces, vincular a los grupos de mayor capital humano con los menos favorecidos; es decir, a las universidades con los municipios más pobres, para así atender los problemas de desarrollo y garantizar resultados a largo plazo. De esta forma, la Sedesol propuso a las instituciones académicas convocadas que eligieran uno o varios municipios de los 100 que integraban el proyecto original. Una vez seleccionados, debían emplear todo su potencial para desarrollar el proyecto. Se trataba de "adoptar" un municipio a través de la permanencia, corresponsabilidad y suma