

## Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: La gobernanza territorial en la certificación participativa: un análisis comparativo de Puebla y Tlaxcala

Autor: Ajuria, Benjamín

Forma sugerida de citar: Ajuria, B. (2021). La gobernanza territorial en la certificación participativa: un análisis comparativo de Puebla y Tlaxcala. En G. Torres y R. M. Larroa (Eds.), *Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados: análisis y políticas públicas* (79-100). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en el libro:

*Gobernanza y desarrollo territorial : sistemas agroalimentarios localizados : análisis y políticas públicas*

Diseño de la cubierta: Mtra. Marie-Nicole Brutus H.

Diseño de interiores: D.G. Irma Martínez Hidalgo

ISBN: 978-607-30-4283-3

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Sin derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

# LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN LA CERTIFICACIÓN PARTICIPATIVA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE PUEBLA Y TLAXCALA

Benjamín Ajuria\*

## INTRODUCCIÓN

### *La certificación de alimentos orgánicos*

Las primeras formas de verificación de procesos productivos de los alimentos orgánicos surgieron en los años setenta en Europa. Básicamente eran revisiones entre productores de organizaciones que promovían la agricultura ecológica de manera voluntaria y autorregulada, donde se incluían elementos educativos como una forma de ayuda mutua (Nelson *et al.*, 2009; IFOAM, 2013). Con el crecimiento del mercado de productores orgánicos, su internacionalización y el subsecuente incremento de las distancias entre productores y consumidores, se volvió imposible llevar a cabo este

\* Doctorante posgrado de Geografía-UNAM (benjaminajuria@gmail.com).

tipo de certificación. Como consecuencia, a partir de los años noventa diversas organizaciones adoptaron la Certificación de Tercera Parte (CTP) o de agencia (Nelson, 2009). En este esquema, no son los productores o consumidores quienes llevan el proceso de verificación, sino que un tercero certifica que los productos cumplan con las características y especificaciones para que el alimento conserve la integralidad orgánica. Hoy en día la CTP es el sistema de certificación de alimentos orgánicos más reconocido en el nivel nacional e internacional.

Sin embargo, la CTP no es adecuada para los pequeños productores por múltiples motivos. Se destacan los altos costos por visita para cada productor (Pons y Sivardière, 2002) así como los largos y difíciles trámites burocráticos (Gómez, 2013). Sus procesos son verticales y codificados lo cual afecta el entendimiento por parte del productor. Además, la CTP se concentra en la demanda del mercado de alimentos *sabel* que apuesta por la generación de economías de escala a través de la promoción de monocultivos orgánicos (IFOAM, 2013). Rosales (2016) observa que la CTP al codificarse, estandarizarse y desasociarse del productor, también se desprende de las relaciones sociales y locales que dan forma a los mercados.

#### LOS SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍAS (SPG) Y LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Como alternativa a la CTP se desarrollaron en Brasil los Sistemas Participativos de Garantías (SPGs) hacia finales de la década de los noventa. La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM por sus siglas en inglés) define a los SPGs como “sistemas de garantía de calidad que operan a nivel local. Certifican a productores tomando como base la participación acti-

va de los actores y se construyen a partir de la confianza, las redes sociales y el intercambio de conocimiento” (2018).

En el esquema de los SPGs las certificaciones se territorializan al vincularse con los ambientes institucionales de los mercados, los cuales dependen de una trayectoria y de un lugar. Desde esta perspectiva el territorio se entiende como “un espacio elaborado, construido socialmente, marcado culturalmente y regulado institucionalmente, sobre el cual se fundan las relaciones sociales” (Muchnik, 2006: 6). Rosales (2016) considera que los SPGs representan una alternativa, pero también un reto para la reapropiación de las certificaciones de alimentos en el nivel local.

Una gobernanza desde el territorio hace referencia a las formas de regulación o coordinación socioterritorial distintas al Estado, las cuales permiten crear y utilizar los recursos locales (Rosales, 2016). Se trata de las formas de reconocer los conflictos y desarrollar modos de mediación y coordinación para llegar a acuerdos (Torres, 2018). Rosales (2016) plantea que los SPGs son parte de una gobernanza construida desde abajo que responden a necesidades, capacidades, posiciones de poder y recursos de los distintos actores en el territorio, donde se pueden reconocer aspectos como su facultad organizativa y su capacidad de innovación (Torres, 2017).

Los principios de los SPGs contienen la mayoría de los elementos que constituyen a la gobernanza territorial. En primer lugar, se trata de descentralizar las decisiones y redistribuir el poder con actores locales vía una coordinación y negociación horizontal. Lo anterior requiere mecanismos que favorezcan la participación y solución de conflictos como la comunicación, la información, el diálogo, la concertación y la negociación (Torre, 2016: Torres, 2018). En el caso de los SPGs estos mecanismos se han usado en México para incidir en política pública como los talleres llevados

a cabo por la Red Mexicana de Tianguis y Mercados Orgánicos (REDAC) para elaborar los criterios de la Ley de Productos Orgánicos, para participar en la elaboración de los criterios de evaluación, manuales y reglas específicas de cada proyecto o hasta colaborar en la operación del sistema y dictaminar a los productores.

El tema medular para la gobernanza territorial y los SPGs es la construcción de capital social, entendido como las conexiones entre individuos, redes sociales, las normas de reciprocidad y la confianza que surgen de ellos (Putnam, 2000). En los SPGs, ésta se construye a partir de la transparencia, desde que la confianza es una “probabilidad subjetiva con la que un actor evalúa que otro individuo o grupo realice una acción” (Ostrom y Ahn, 2003: 182). De acuerdo con estos autores, el consumidor que confía lleva el riesgo de pérdida, si el productor en el que se confía no realiza la acción esperada. Según Ostrom y Ahn, “La confianza como creencia subjetiva no se sostiene a largo plazo, a menos que se verifique con frecuencia suficiente en el comportamiento de la persona” (Ostrom y Ahn, 2003: 182). Justamente, los SPGs son sistemas que verifican el cumplimiento de criterios para garantizar la integridad orgánica del alimento al consumidor cada periodo de tiempo.

#### LA CERTIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En México los SPGs se conocen como Certificación Participativa (CP) y fue uno de los pilares de la Red Mexicana de Mercados y Tianguis Orgánicos (REDAC), fundada en 2004 en la Universidad Autónoma Chapingo. El objetivo de la REDAC fue vincular cuatro mercados alternativos de Oaxaca, Xalapa, Guadalajara y Chapingo. Posteriormente se enrolaron otros diez mercados entre los cua-

les se encontraban el MAAT y el TAP. En el año 2008, CERTIMEX en colaboración con la Universidad Autónoma de Chapingo y la ONG canadiense Fall Brooks Centre ayudaron a desarrollar la Certificación Participativa en los mercados.

La REDAC promovió la inclusión de la CP en la Ley de Productos Orgánicos (2006), y posteriormente se promulgaron el reglamento (2010) y los lineamientos de operación (2013). En el 2016, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) reconoce legalmente al primer comité de certificación orgánica participativa del mercado Macuilli Teotzin de San Luis Potosí. En 2018 se reconocen como organismos certificadores a los comités de certificación del Mercado del 100 en la Ciudad de México y al Tianguis Orgánico de Chapingo. Hay que aclarar que la Certificación Participativa (CP) sólo es válida en los mercados locales y no es reconocida para exportación.

El reconocimiento oficial de la CP a través de los mercados como organismos certificadores ha generado una carrera por acceder a este estatus (Monachon, 2017), pero los coloca en el dilema de perder su autonomía y valores para cumplir con una normatividad que puede estandarizar métodos de verificación en territorios diversos. Además el proceso de institucionalización pone a prueba las capacidades técnicas, administrativas, organizativas y de gestión de los mercados (Rosina *et al.*, 2018). Las respuestas a los retos y dilemas que enfrenta cada mercado por la institucionalización de su sistema de certificación o por preservar su autonomía dependen en gran medida de las capacidades de los actores en de cada territorio y, al mismo tiempo, de su habilidad para vincularse y obtener recursos extraterritoriales.

METODOLOGÍA

Para este trabajo se emplea una metodología cualitativa que se basa en observables y categorías de análisis que surgieron al comparar los principios de los SPGs con las características de la Gobernanza Territorial. Los elementos analizados comprenden: 1) la trayectoria, la historia, los datos generales y la estructura organizacional; 2) el proceso de certificación, incluyendo los documentos, los recursos humanos, materiales y tecnológicos empleados para llevarla a cabo; 3) la participación de los diferentes actores; 4) la transparencia, las formas en que circula la información hacia el consumidor; y 5) la coordinación con el gobierno, otros mercados e instituciones.

El trabajo de campo se desarrolló entre 2016 y 2018 para el MAAT y entre 2018 y 2019 para el TAP. Las técnicas usadas fueron observación participante en 10 visitas de certificación como invitado en el comité de certificación de ambos mercados. También se participó en la elaboración de los dictámenes del MAAT y del TAP. Además se realizaron entrevistas semiestructuradas a productores de los dos mercados y entrevistas estructuradas a consumidores para saber su nivel de conocimiento de la certificación.

EL MERCADO ALTERNATIVO AGROECOLÓGICO  
DE TLAXCALA Y EL TIANGUIS ALTERNATIVO DE PUEBLA

*Trayectorias*

Ambos mercados se encuentran en el centro del país en dos ciudades cercanas entre sí y al sureste de la Ciudad de México. El TAP se ubica en la ciudad de Puebla de casi 1.6 millones de habitantes y



abre todos los sábados. El MAAT se localiza en la ciudad de Tlaxcala con cerca de 90 mil habitantes y abre todos los viernes. El estado de Tlaxcala es el estado más pequeño del país y su estructura territorial con diversas ciudades medias favorece la proximidad entre la capital y sus zonas rurales. En el estado de Puebla hay una mayor dispersión poblacional y el tamaño de la ciudad de Puebla es mucho más grande en términos de población que cualquier otra localidad del Estado (ver imágenes 1 y 2).

Foto 1. El TAP



Fuente: autor.

Foto 2. El MAAT



Fuente: autor.

El origen de los mercados obedece a diferentes circunstancias. El MAAT se fundó en 2005 a partir del encuentro en la ciudad de Tlaxcala de diversas organizaciones campesinas, sociales y religiosas, a las que se sumaron un par de académicos y consumidores preocupados por la agricultura, el medio ambiente y la alimentación. Estos actores han promovido la producción agroecológica desde los años setenta, particularmente en los municipios de España y Hueyotlipan (Holt-Giménez, 2008; Pérez & Monachon, 2015; Ramos S., 1998). Por su parte, el TAP surgió en el año 2007 en la ciudad de Puebla, como una propuesta de estudiantes de posgrado de la Universidad Iberoamericana que buscaba establecer un punto de venta, donde pequeños productores ecológicos y locales se vincularan con consumidores urbanos.

El MAAT y el TAP se articularon con la Red Mexicana de Tianguis y Mercados Orgánicos (REDAC) en 2008 y accedieron a la capacitación en materia de Certificación Participativa. Ambos han pasado por dificultades como tener que cambiar su sede, el MAAT que se localiza en el centro de la ciudad de Tlaxcala, se reubicó al año de su fundación del atrio de la iglesia de San Nicolás a la plaza pública adjunta. En el año 2015, el TAP se mudó del parque público Laguna de San Baltazar, ubicado al sur-oriente de la ciudad de Puebla y próximo a la Universidad Autónoma de Puebla, a un espacio privado cercano, para lo cual se asoció con una emprendimiento de agricultura urbana.

Los dos mercados han tenido crisis y fragmentaciones, en el año 2010 el MAAT se dividió y se creó otro mercado en la ciudad de Apizaco y, posteriormente, en 2015 se creó una certificadora independiente del MAAT. En el 2014, el TAP no concretó una asociación para crear un nuevo mercado, que sin embargo abrió de forma autónoma en una zona de mayor poder adquisitivo al poniente de

la ciudad, lo que atrajo a diversos productores del TAP. Estas fragmentaciones han ocasionado diversas competencias y contribuido al desarrollo de estrategias para afrontarlas.

Algunas diferencias importantes entre los mercados radican en el perfil socio-económico y cultural de los productores y fundadores. En el MAAT, los productores provienen de familias campesinas incluyendo a sus miembros fundadores, quienes han formado parte de diversas organizaciones. En el TAP hay una mezcla de actores neo-rurales, de origen urbano y con estudios universitarios y campesinos, además los fundadores son activistas y académicos.

Para el año 2015 ambos mercados tenían casi el mismo número de productores, 22 en el MAAT y 24 en el TAP. Sin embargo, para 2019 el TAP cuenta con 40 productores y el MAAT tiene sólo 23 productores, debido a que esa es la capacidad máxima de puestos que puede alojar la plaza donde se ubican. En términos de productos, el TAP tiene una mayor diversidad en frutas y verduras dado que sus productores provienen no únicamente de Puebla, sino de diversos estados como Tlaxcala, Morelos, Hidalgo y Guerrero. En cambio, el MAAT sólo tiene productores del estado de Tlaxcala y los alimentos que ofrecen se limitan a lo que se produce en el ámbito estatal como derivados del maguey, maíz, trigo, frijol, haba, calabaza, miel, hongos seta, nopales, hierbas medicinales, amaranto, algunas hortalizas, productos lácteos, barbacoa y algunas frutas producidas en la región como fresas, naranjas y perones.

Acorde a su misión el TAP es “un punto de encuentro y articulación de diferentes actores sociales locales interesados en el intercambio de saberes y sabores, de alimentos seguros, cercanos, soberanos y solidarios, para la construcción de un sistema alimentario local”. Por su parte el MAAT acentúa su carácter productivo y campesino al “promover entre los habitantes del estado de

Tlaxcala un sistema alimentario basado en la cultura del consumo responsable y la producción agroecológica”.

Ambos mercados tienen una fuerte influencia del modelo de gobernanza implementado por la REDAC (Monachon, 2017). Los mercados funcionan con una coordinación general apoyada por una secretaria que organiza el trabajo de los diversos comités. Los dos mercados cuentan con un comité de certificación y además coinciden en tener un comité de promoción y difusión. Sin embargo, hay algunas diferencias pues el MAAT cuenta con comités para ahorro-préstamo, salud y vigilancia a productores, mientras que el TAP tiene comités para gestión y formación tanto de productores, como de consumidores. Para la toma de decisiones los mercados llevan a cabo asambleas mensuales en las cuales participan todos los productores y organizadores, pero no intervienen consumidores u otros actores.

## EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN

Para vender en los mercados los productores deben obtener la Certificación Participativa. Tanto en el MAAT como en el TAP el productor completa un cuestionario, el comité de certificación de mercado lo revisa y visita la zona productiva para evaluar su integración al tianguis o mercado. En el TAP las prácticas del productor pueden categorizarse en: alternativo, donde no se utilizan productos químicos directamente en cultivos o suelos; en transición, los agricultores que ya han adoptado algunas prácticas ecológicas como rotación y asociación de cultivos; orgánicos, aquellos con más experiencia y varios años sin suelos contaminados; y artesanales, se trata de productos no alimenticios como jabones, cerámica, artesanías o textiles. El caso del MAAT es similar sólo que

en vez de usar la palabra natural ocupan la categoría de inicial para los productores principiantes y agroecológico para los más avanzados, sin que tengan una categoría para productos artesanales. Para los productores del MAAT llevar a cabo la CP es obligatorio cada dos años, en el TAP una vez aceptados los productores podían elegir voluntariamente por una certificación para ascender en las categorías, sin embargo a partir de 2019 la CP es obligatoria cada periodo, pero ajustado a las capacidades y disponibilidad del comité de certificación (ver figura 1).

En la certificación, los mercados utilizan formatos de cuestionario y dictamen, los cuales han sido adaptados de los cursos de la REDAC para evaluar en el contexto local los temas de insumos (semillas), manejo ambiental y prácticas agroecológicas (rotación y asociación), control de plagas y enfermedades, fertilización, cosechas y rendimientos, poscosecha, manejo de residuos, manejo de agua, inocuidad e instalaciones, y el manejo de las fronteras para evitar contaminación. En el TAP son más consistentes con los regis-

Figura 1. Proceso de Certificación Participativa en el MAAT y en el TAP



Fuente: elaboración propia.

tros y planean incorporar en el futuro aspectos sociales y de género en sus cuestionarios. Las evaluaciones de ambos mercados se basan en indicadores cualitativos que suelen ser descriptivos como el origen de los insumos, los procesos, condición de las instalaciones de producción animal, los ingredientes en productos de transformación. En menor medida se utilizan indicadores cuantitativos como medidas, superficies y rendimientos. En ninguno de los casos se observó el empleo de pruebas de laboratorio para comprobar la calidad de suelos o productos.

En términos económicos, ningún mercado recibe apoyo gubernamental o privado. Los costos de la certificación en el MAAT van de \$150 a \$200 pesos y además los productores ofrecen una comida a los certificadores. En el TAP la certificación no tenía costo para los productores y era financiada por las cooperaciones del mercado, pero a partir del año 2019 tiene un costo de \$800 pesos, más alimentos y gastos de traslado del comité de certificación.

En el MAAT el trabajo del certificador es voluntario y el TAP incorporó recientemente a un par de profesionales pagados. En estos términos se nota una diferencia sustancial donde el TAP apuesta a un modelo de economía social y solidaria con sostenibilidad económica y el MAAT a un modelo comunitario con transmisión de conocimiento de campesino a campesino y con voluntariado sin remuneración. Otra diferencia importante en los procesos de los mercados es que el comité de certificación del TAP utiliza con facilidad las TIC, mientras que el MAAT tiene un conocimiento limitado. La aproximación del TAP, va encaminada a resolver uno de los problemas mencionados frecuentemente en la literatura, la de profesionalizar y pagar al personal que lleva a cabo la certificación (Rosales, 2016; Rosina *et al.*, 2018).

### *Participación*

El comité de certificación está conformado por alrededor de cinco personas. En el MAAT son los productores, los cuales se podrían definir como campesinos, quienes llevan a cabo el proceso de certificación pero supervisados por los líderes del mercado. En el TAP además de los productores, entre quienes se encuentran agrónomos, hay una especialista en agroecología con remuneración económica. En el MAAT, el comité de certificación se renueva cada dos años, la idea es que todos los miembros del mercado tengan oportunidad de participar y aprender en la certificación, la realidad es que el comité lo conforman quienes tienen ciertas aptitudes de acuerdo con los líderes del mercado. En el TAP, salvo el personal contratado, los demás miembros del comité pueden participar intermitentemente desde que se trata de un trabajo voluntario.

Los actores ausentes en el proceso de certificación son los consumidores. Tanto en el proceso de certificación del MAAT como en el TAP únicamente los organizadores y productores están involucrados activamente, ocasionalmente un investigador previa solicitud los acompaña. Hay diversos motivos por los cuales los consumidores no están integrados en los comités de certificación con algún poder de decisión. El primero es la logística y los costos, normalmente el comité se traslada en un auto a las parcelas de los productores, más personas implicaría otro medio de transporte, una coordinación mayor y más gastos de combustible que tendría que pagar el productor o el consumidor. El segundo, tiene que ver con la disponibilidad de tiempo de los consumidores, ya que las visitas toman un tiempo mínimo de tres horas más traslados, y además, en diversas ocasiones se realizan entre semana, y se debe asistir a las reuniones donde se dictamina la situación del pro-

ductor. En tercero, hay una percepción por parte de productores y organizadores de que los consumidores, sin el nivel de preparación y sensibilidad adecuada, no entenderían que se trata de un proceso de mejoramiento gradual, por lo tanto se pueden desconcertar si el sistema productivo visitado tiene algún tipo de deficiencia, lo cual resultaría contraproducente para la imagen de los mercados.

### *Transparencia*

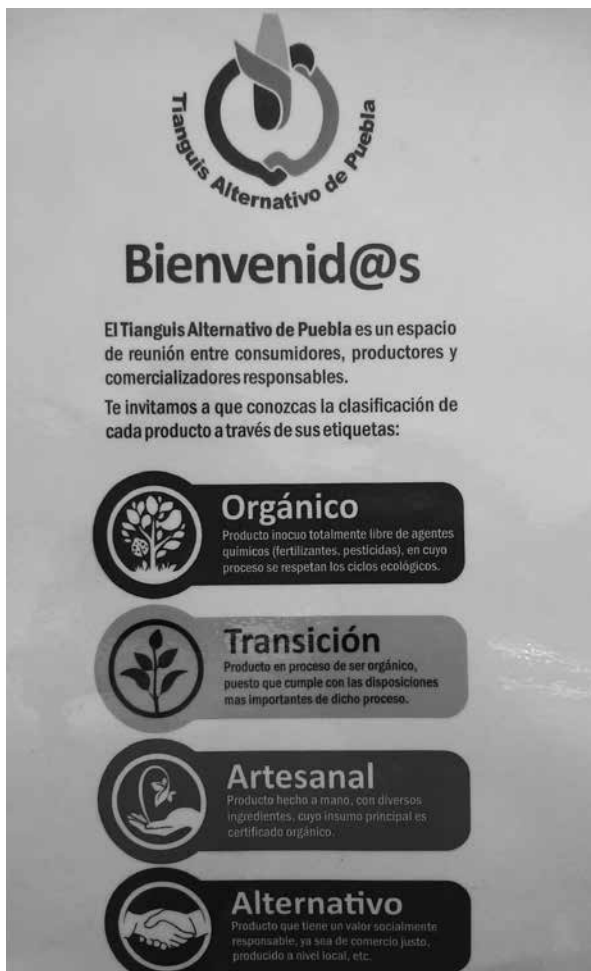
De acuerdo con la literatura, la CO está basada en la confianza entre los diferentes actores pero la confianza se da cuando hay transparencia (comunicación con consumidores). Pues como se anotó en la sección anterior, la confianza se construye por medio de la acumulación gradual de conocimiento directo e indirecto, lo cual permite tomar decisiones a los actores.

La forma de comunicar los dictámenes de la CP en el TAP es por medio de tarjetas de colores que se encuentran en cada puesto, y que indican al consumidor la categoría de los alimentos. Por su parte en el MAAT se colocan los dictámenes en el frente de cada local, donde se pueden observar los puntos evaluados (ver imágenes). En ambos casos, ni las tarjetas del TAP, ni los dictámenes del MAAT son reconocidos por la mayoría de los consumidores, sólo el 35 % de los consumidores reportaron estar enterados de que el mercado hace un tipo de certificación, y de ellos, menos de la mitad lograron explicar en qué consiste o a que se refiere cada categoría.

Aunque ambos mercados no logran comunicar los procesos de certificación a la mayoría de los consumidores, están conscientes en que hay trabajo por hacer y se han planteado diferentes estrategias para mejorar. En el MAAT piensan que se debe diseñar otro

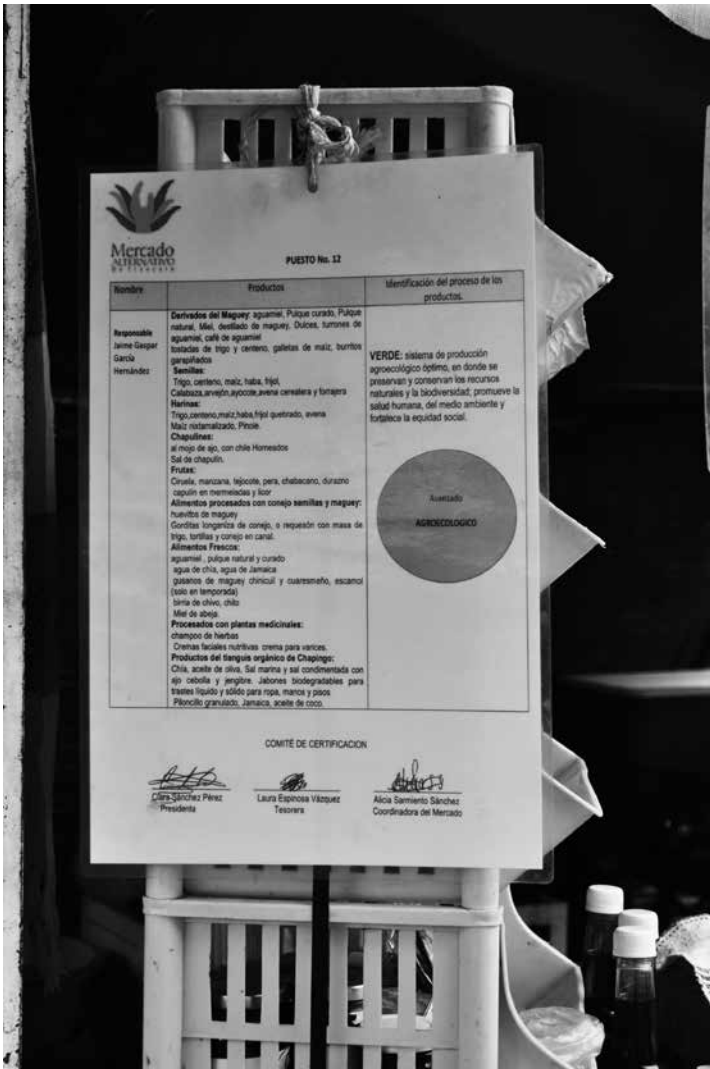


Foto 3. Las tarjetas para informar la categoría del productor en el TAP



Fuente: autor.

Foto 4. Los dictámenes colocados en los puestos del MAAT



Fuente: autor.

formato donde se integre material gráfico del proceso. Entre las nuevas estrategias desarrolladas por el TAP para difundir la certificación se empezaron a publicar las visitas a las zonas productivas por Facebook.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer para una apertura total, en el TAP los expedientes y dictámenes de los productores no están abiertos al público consumidor pues consideran que la información es confidencial. En el MAAT se deben colocar los dictámenes al frente de cada local, sin embargo normalmente sólo colocan aquellos que obtuvieron la categoría más alta. Los expedientes del MAAT tampoco son accesibles al público, porque la documentación no está organizada y concentrada en la coordinación del mercado, sino dispersos con los compañeros que han sido miembros del comité de certificación. Los mercados no parecen considerar en el corto plazo que sus expedientes sean públicos y que los consumidores puedan participar activamente y con poder de decisión en la certificación.

Otro de los puntos más difíciles de transparentar son los costos de producción dado que hay reserva por parte de los productores al inquirir sobre el tema. Sin embargo, conocer los costos de producción y traslado serviría no sólo para procurar precios justos al consumidor, sino también para que el comité evalúe si para determinado productor es costoso vender en el mercado. Tal como pasó con productoras de huevo de la Sierra Norte de Puebla, para quienes les resultó económicamente inviable viajar más de 4 horas a la ciudad para vender en el TAP. Por otra parte, si los productores no llevan los registros con exactitud difícilmente podrán calcular costos de producción precisos y confiables, tal como sucede con diversos productores en el MAAT. La forma pragmática para resolver el asunto en el MAAT ha sido establecer que los precios de

los productores no superen los precios del mercado convencional en un 20%, sin que la medida sea seguida con rigor por todos los productores. Por su parte el TAP publicó tablas comparativas sobre los precios de algunos productos del tianguis contra los precios del supermercado en su página de *sabel*. En todo caso, transparentar los precios de los productores parece ser una tarea ardua y desgastante que no intentan abordar en este momento los mercados vía la certificación, pues la prioridad de ambas certificaciones es asegurar la calidad.

COORDINACIÓN Y NEGOCIACIÓN  
CON EL ESTADO, EL MERCADO  
Y OTRAS ORGANIZACIONES

En las relaciones externas e internas de los mercados se observan los mayores contrastes. En primer lugar surge una diferencia importante en la vinculación con el Estado. En el MAAT piensan que el reconocimiento de la autoridad compromete su autonomía. Los organizadores del mercado argumentan que los productores se interesan en dicho reconocimiento principalmente para incrementar sus precios, lo cual va en contra de los principios agroecológicos y la soberanía alimentaria. Más allá de esta posición, el MAAT carece de una figura legalmente constituida, requisito indispensable para ser reconocido por la autoridad.

En cambio, el TAP está interesado en el reconocimiento oficial como una forma de garantizar sus productos a los consumidores ante la proliferación de este tipo de mercados sin sistemas de certificación en la ciudad de Puebla. Para ello, han elaborado manuales, calendarizado visitas de certificación y principalmente se han constituido legalmente como asociación. Ante el cuestionamiento

de perder autonomía al ajustarse a las normas gubernamentales y entregar sus expedientes a las autoridades, en el TAP piensan que hay espacio para conservar la autonomía desde que ellos son los que deben elaborar los manuales y las guías de certificación.

La postura del MAAT ante el reconocimiento oficial coincide con algunos reportes que indican que diversos mercados consolidados rechazan incorporarse al esquema estatal (Rosina *et al.*, 2018). Para algunos activistas, la forma en que está diseñada la CO en la Ley de Productos Orgánicos aleja a los mercados de los principios agroecológicos, pues a través de los estándares los orienta al mercado *sabel* de productos orgánicos. En este punto es necesario retomar a Helmsing y Fonseca (2011), quienes reflexionan que el Estado no es un ente neutral, sino que intenta implementar una agenda y una visión política, y su estudio es pertinente en tanto que desempeña un papel fundamental en generar instituciones que, a su vez, proporcionan legitimidad.

La relación con otras organizaciones similares es de cooperación o de competencia. El TAP recibe orientación de otro mercado que ha obtenido el reconocimiento oficial. En cambio, en el MAAT ha surgido una relación de competencia interna entre las organizaciones fundadoras del mercado, debido a que una de ellas en alianza con productores y consumidores ha desarrollado un sistema de certificación participativa independiente. Este tipo de diferencias internas no es exclusivo del MAAT, pues se han reportado conflictos internos debido a la CO en el Tianguis Orgánico de Chapingo (Kaufmann y R. Vogl, 2018) e incluso en el seno de la REDAC.

Otros actores importantes en los procesos de certificación del MAAT y del TAP son las universidades. Ambos mercados reciben continuamente estudiantes, el TAP alberga estudiantes del servicio social de la Universidad Iberoamericana Puebla y el MAAT suele

estar vinculado con la Universidad Autónoma Chapingo, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Tlaxcala. El TAP organiza visitas con estudiantes en el proceso de certificación, aunque aún son esporádicas. En el MAAT frecuentemente hay estudiantes y académicos estudiando el mercado y sus organizaciones, pero no se observó que las universidades se vinculen al proceso de certificación. Los centros de educación superior, y especialmente aquellas disciplinas relacionadas a la agricultura, podrían apoyar formalmente con recursos tecnológicos y humanos a las certificaciones y beneficiarse al estudiar las experiencias, problemas y técnicas ecológicas de los campesinos, para lo cual se requiere de apertura por parte de los mercados.

Por otra parte, se ha creado un mercado informal de espacios alternativos y tiendas de orgánicos que comercializan productos de los mercados, los cuales se pueden asociar a lo que en la literatura se conoce como *free riders*. En el MAAT, una pequeña cadena de tiendas de orgánicos suele surtirse con los productores del MAAT pero no participa en los procesos de certificación. En Puebla, se da el caso de otros puntos de venta que buscan a productores certificados por el TAP pero no participan o desarrollan su propio sistema de certificación. De manera individual, los productores venden en diversos mercados y surten a tiendas naturistas y orgánicas de la zona Puebla-Tlaxcala y más allá, como Ciudad de México, Texcoco y Xalapa. Todas estas prácticas y actores representan una oportunidad y un reto para integrarlos a colaborar en los sistemas de certificación.

## CONCLUSIONES

En el presente análisis comparativo se sugiere que el territorio tiene una influencia considerable en la trayectoria, los procesos, la partici-

pación, la transparencia y la coordinación en materia de certificación, elementos clave para una gobernanza que parte de las relaciones de producción y consumo en mercados alternativos y locales.

Las trayectorias de los mercados y sus fundadores determinan la evolución del modelo de gobernanza inicialmente propuesto por la REDAC. Al analizar las trayectorias de las principales organizaciones del MAAT, observamos que tratan de conservar un liderazgo campesino, que a su vez ha generado ciclos de conflictos que al no resolverse provocan separaciones con la subsecuente creación de nuevas organizaciones que suelen perseguir los mismos objetivos, pero que no cooperan entre ellas sino que compiten. Estas competencias inciden en la certificación del MAAT, ya que hay una resistencia para negociar con actores internos y externos la gestión del sistema de certificación, de forma que no se ha logrado generar acuerdos en un nivel regional.

El TAP muestra una evolución un tanto diferente, guarda una relación más abierta con sus productores, quienes a su vez son un grupo heterogéneo que depende en menor medida de un solo mercado para colocar sus productos. Asimismo, el TAP busca vinculaciones con una mayor diversidad de actores a través de talleres, conversatorios y eventos los días de mercado. Sin embargo, en términos de certificación no se observó que se relacionara con otros mercados de la zona, aunque a través de sus habilidades para codificar y sistematizar sus procesos se puede conectar más allá de su contexto local para acceder al reconocimiento del Estado o incluso para unirse con otros mercados del país.

En ambos casos los mecanismos para comunicar e informar al consumidor no son suficientes, y la no incorporación de los consumidores al proceso los convierte en actores pasivos. En ese sentido aún se necesita desarrollar en los mercados mecanismos para

integrar a los consumidores, de forma que tengan voz y voto en los comités de certificación y en los dictámenes. También que la transparencia pase del texto a los hechos, de manera que se asegure el acceso a expedientes, se realicen visitas a parcelas por parte de consumidores y se evalúen los precios de producción. Una probable vía para una mayor participación de los consumidores en los procesos de certificación participativa es la alianza de los mercados de productores con cooperativas de consumo.

La respuesta a la institucionalización de las certificaciones refleja un marcado contraste entre los mercados. La actitud del MAAT para preservar su autonomía es consecuente con la trayectoria de sus miembros, la cual está relacionada con los discursos sobre la autonomía campesina. Pero también es un síntoma de que las capacidades organizativas, administrativas y de gestión necesarias para obtener el reconocimiento oficial no podrán ser alcanzadas en el corto plazo. Por su parte, el TAP percibe al reconocimiento oficial como necesario para legitimar su certificación, y sobre todo para garantizar los productos que ofrecen. Dadas sus capacidades organizativas y de gestión están en mejor posición de alcanzar dicho reconocimiento.

Si bien, la certificación participativa no es un recurso natural o material que se vincule directamente al territorio, las zonas productivas, la organización desarrollada, los recursos humanos invertidos, los conocimientos y finalmente los alimentos, se podrían considerar un bien común, que vale la pena gestionar y que requieren una participación multiactor (Kaufmann y Vogl, 2018), y multinivel (Torre, 2016) con políticas públicas que soporten y provean de legitimidad, principalmente si se apuesta a que la CP sea un herramienta que contribuya a la construcción de comunidades alimentarias sustentables donde productores y consumidores se cualifiquen mutuamente.