

# **Teorías y Enfoques del Desarrollo**

## **La Política Social y la Migración**

---

Artemio López Ríos, Dulce María Quintero Romero y Ramiro  
Morales Hernández (Coordinadores)





# Contenido

<b>Presentación .....</b>	<b>ii</b>
<b>I. Desarrollo, Modernización y Posmodernidad: Perspectivas Teóricas y Resultados. 1</b>	
El Progreso y la modernización en el modelo de desarrollo capitalista en México.....	2
La Posmodernidad como una nueva realidad sociohistórica y sus tendencias teóricas .....	22
<b>II. El Desarrollo y la Política Social en México. Consecuencias y Alternativas.....</b>	<b>30</b>
Política social, derecho a la educación y desarrollo en Guerrero .....	31
El desarrollo humano como estrategia para abatir la pobreza en México. La perspectiva del programa “Oportunidades” .....	44
Programas de atención a la pobreza en México.....	57
La planeación del desarrollo local como respuesta social ante la emigración .....	67
<b>III. El Desarrollo Rural. La Espacialidad y su Expresión Socio Ambiental .....</b>	<b>91</b>
Ruralidad y espacio periurbano, un acercamiento a la discusión de su presencia en los centros rurales-urbanos de Guerrero, México .....	92

## Presentación

En los últimos años, el planteamiento del desarrollo ha transitado por diversas connotaciones. Desde la visión convencional o “tradicional” que se remite a explicar los cambios económicos y sociales a partir del nivel de crecimiento del producto nacional, hasta aquéllos enfoques que asumen otros distintivos conceptuales evidenciando modificaciones en las perspectivas de transformación económica y social a raíz de la incorporación de otras variables, como la gestión ambiental, que permea discursos en torno a la sustentabilidad que debe incorporar toda estrategia de desarrollo.

Desde la perspectiva del enfoque dominante, se plantea que la integración de capacidades a un modelo de cambios económicos y sociales estará determinada por el nivel de incorporación efectiva de estrategias de cambio, donde factores como la disponibilidad y acceso a tecnologías son determinantes para orientar el alcance de las modificaciones emprendidas. La tecnología, vista de esa manera, se convierte en referente fundamental para elucidar posibles escenarios en la reconfiguración de los territorios, así como en su expansión en términos de presencia no necesariamente física en otros confines, con impactos significativos en la organización social y económica de países y regiones.

Desde los patrones de cambio en las estructuras sociales, experimentados tras el influjo de las innovaciones en la dinámica económica global, las transformaciones se evidencian toda vez que los impactos en ámbitos culturales, educativos e institucionales se reflejan en tanto producto de la integración global y resultado de un modelo económico que se asume como hegemónico. La realidad bifronte de dicho modelo se refleja en términos económicos pero también en términos sociales, al ser validado permanentemente por la fuerza de la consistencia cultural, ideológica, que permea al conjunto de acciones emprendidas por todos los sectores en distintos y diferentes momentos de la cotidianidad ordinaria. Pareciera que el engarce de tales factores se sintetiza en un modelo que satisface necesidades puntuales de sectores diversos y divergentes, acotándolos espacialmente en un territorio, homogenizando intereses en torno a un esquema eficiente de organización económica, social y política.

Sin embargo, desde una visión que pretende trascender las prácticas ordinarias, se despliega una suerte de crítica hacia el modelo dominante. El objetivo es evidenciar las insuficiencias e irregularidades en términos de consecuencias negativas que impactan a sectores económicos tradicionalmente vulnerables; en tal sentido, el cuestionamiento no sólo se orienta a precisar inconsistencias sino, también, a tratar de explicar y ofrecer salidas alternas ante la vigencia de estructuras y formas de operación que se afanan en no reconocer derechos, negando la posibilidad para que otros sectores tengan un mejor acceso a los beneficios del progreso económico.

La crítica se extiende a diversos campos de expresión social, política y ambiental. Tiene como punto de partida que el modelo actual de desarrollo, resultado tangible de incorporación de tecnologías y conocimientos modernos, inhibe el potencial transformador que podría

desplegarse desde sectores tradicionalmente marginados de los beneficios de la sociedad moderna. Máxime cuando se señala que la actual dinámica económica, inserta en un esquema de funcionamiento de alcance global, está determinada por intereses supranacionales; en esta lógica excluyente, los países y regiones con menores recursos para fomentar el desarrollo y la modernización económica enfrentan serias restricciones para consolidar estrategias de inserción exitosas en un contexto de creciente competitividad.

En el contexto de funcionamiento de economías globalizadas, los resultados alcanzados por economías de menor capacidad productiva se han reflejado en resultados poco alentadores. Así, se evidencia deterioro económico tras el desgaste de capacidades internas, acompañadas de prácticas autoritarias, escasa transparencia de recursos públicos, bajo crecimiento regional del empleo, deterioro de capacidades productivas, pérdida de recursos humanos, uso irracional de recursos naturales, etc. Lo anteriormente referido da cuenta de fallas de un modelo que, a pesar de las estrategias de integración económica y de incorporación de lo social en la agenda pública, tiende a minar las capacidades y recursos de países y regiones. Ante las evidentes fallas del denominado modelo neoliberal, los grupos sociales organizados e instituciones académicas coinciden en elaborar agendas de trabajo para generar espacios de reflexión y participación. Dicho interés se canaliza a dar explicaciones de realidades y problemáticas a nivel local, regional y nacional; asimismo, se intenta proponer posibles salidas ante fallas evidentes de instituciones que tienen por responsabilidad atender asuntos de interés tanto público como privado.

Los documentos que se presentan en este libro, además de su interés por explicar diversas realidades que incuba el desarrollo económico y social en México, se orientan a proponer posibles salidas a cada realidad específica abordada. Se parte de que, en el estrecho marco de las oportunidades que ofrece el modelo económico dominante, para algunos sectores no es fácil acceder a cambios que pudieran reorientar sus prácticas consuetudinarias, motivo por el que desde la academia plantean opciones que apenas podrían apuntalar iniciativas para un mayor beneficio a nivel comunitario, local o regional.

En el primer capítulo, el autor desarrolla un planteamiento que aborda el concepto del progreso en el contexto de la modernización económica en que se inserta México. Se alude a una realidad que implica grandes y evidentes contrastes, reflejados en crecientes áreas de pobreza que proyectan dinámicas distintas al referente establecido por zonas de mayor capacidad económica; dada la paradoja que entraña plantear el desarrollo económico en una sociedad caracterizada por deficiente infraestructura, desempleo, bajos salarios, abandono rural y fuerte migración, en el documento se alude a la presencia de graves contradicciones que inhiben el potencial de desarrollo económico y social. Se analiza la dinámica que asumen las regiones en México, poniendo el énfasis en ámbitos que han recibido mayores impactos negativos del proceso de modernización en que se inserta el país a principios de la década de los ochenta. Se alude a la presencia de sectores económicos y sociales castigados por el proceso de integración y por la visión modernizante impulsada desde la política pública nacional. Finalmente, se señala el alcance de la acción desplegada por sectores menos

favorecidos por la política global, que se movilizan demandando la reorientación del modelo debido a los impactos negativos que representa para amplios sectores urbanos y rurales.

En el capítulo segundo, los autores discuten los conceptos de modernidad y posmodernidad como referentes inevitables que permiten caracterizar el momento y las circunstancias en que se despliega el nuevo paradigma de desarrollo, el Desarrollo Sustentable. Inicialmente se alude a las contradicciones que entraña la modernidad en tanto expresión de una racionalidad que no ha sido capaz de resolver grandes y añejas problemáticas en el terreno social, cultural, político e, incluso, intelectual. Posteriormente se habla de la posmodernidad, que emerge en tanto referente que apunta en la construcción de nuevas teorías y formas de ser y de pensar. Se abunda en términos de la importancia de acotar los límites a que debe restringirse la producción de bienes materiales, hacer más eficientes los procesos para preservar capacidades y recursos en una visión que propone la sustentabilidad en una versión del desarrollo que debe ser impulsada desde ámbitos locales y comunitarios. Se habla del paradigma de la sustentabilidad que emerge como opción transformadora, a partir de finales del siglo pasado generando expectativas a sectores tradicionalmente distantes del desarrollo regional y nacional.

En el tercer capítulo, la autora analiza la manera en que se desarrolla la política social en México y en el estado de Guerrero. El punto de partida es el reconocimiento de que la política social se instituye posteriormente a la revolución de 1910, y se erige en acciones que acota la intervención desde lo público para dar atención a aspectos medulares como la educación, la salud y la vivienda. Dicho acotamiento se explica por la visión conservadora que subyace en la instrumentación de la política pública que tiende a favorecer a ciertos sectores sociales. El objeto del capítulo en comento se orienta a discutir lo que ha sido la política social en México y sus intentos por abatir los rezagos en materia educativa. De manera especial se analizan datos e indicadores referentes a la realidad educativa del estado de Guerrero, una de las entidades donde se registran los mayores índices de analfabetismo, escasa infraestructura y, en general, condiciones poco favorables para garantizar el cumplimiento de derechos elementales, como la educación y la salud.

En el capítulo cuarto la autora pretende hacer una evaluación crítica del programa “Oportunidades”; el objetivo consiste en establecer en sus justos términos los beneficios, tanto como las insuficiencias, de dicho programa que es implementado en México desde dependencias centrales que administran los recursos aplicados desde la federación. Se hace seguimiento puntual de los antecedentes del programa y se describe el contexto en que la política pública establece los mecanismos para garantizar una eficiente transferencia de recursos. Dicho programa centra sus esfuerzos en dar atención a grupos de mujeres, niños y jóvenes que son seleccionados tras comprobar que viven en condiciones de evidente pobreza y marginación. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, “Oportunidades” es un programa creado por el gobierno federal para apoyar a más de 21.2 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema. Por lo que indiscutiblemente Oportunidades se convierte en un programa estratégico para promover el bienestar social,

aunque también se presta para ser el medio para controlar voluntades en cada proceso electoral, sea a nivel estatal o federal.

En el capítulo quinto se discute el concepto de pobreza en el marco del contexto en que inserta la economía mexicana a la dinámica de integración y crecimiento económico. Bajo la lógica de la economía de libre mercado, se analiza cómo el fracaso de la política de integración a los mercados internacionales deriva en la necesidad de reducir los impactos económicos para amplios sectores sociales, seriamente afectados por la política de apertura indiscriminada. Posteriormente, se hace un recuento de las políticas implementadas a nivel federal para reducir la pobreza. En el análisis se destaca la presencia y el alcance del programa “oportunidades”, caracterizado por amplia cobertura y por impacto social significativo a diversos grupos sociales.

En el capítulo sexto se evalúan las repercusiones económicas y ambientales derivadas de prácticas inadecuadas en el manejo de los recursos locales de algunas comunidades y regiones del estado de Guerrero. El punto de partida es el reconocimiento de que las condiciones de pobreza de algunos sectores rurales, invariablemente, han obligado a utilizar recursos escasos para asegurar la sobrevivencia; otra salida recurrente en el medio rural es la emigración de guerrerenses que optan por tal estrategia para resolver la falta de empleo y los escasos ingresos. Pero lo relevante es que, desde el ámbito comunitario, se da impulso a la elaboración de diagnósticos económicos y se impulsan propuestas que conllevan a la ejecución de acciones para revertir el deterioro ambiental, combatir la pobreza, desalentar la emigración y asegurar la preservación y el uso racional de las riquezas naturales. Para lograr tal objetivo, las comunidades conjuntamente con investigadores, han implementado estrategias de evaluación a través del Ordenamiento Territorial dando como resultado la integración de proyectos productivos que sintetizan intereses y necesidades de núcleos agrarios y de grupos campesinos asentados en importantes regiones del estado de Guerrero. La elaboración y aprobación de un ordenamiento territorial es un paso decisivo para que las comunidades asuman la importancia y la necesidad de preservar, restaurar y usar sus recursos naturales acorde con normas de conducta individual y colectiva emanadas del proceso, de tal forma que se asegure su permanencia a lo largo de muchas generaciones. El Ordenamiento Territorial, en tanto estrategia de planeación para lograr un uso eficiente de recursos, permite recuperar experiencias de trabajo que se proyectan en la construcción de alternativas para reducir la pobreza, generar empleo y oportunidades, así como reducir la migración al mismo tiempo que se activa una conciencia de preservación de los recursos naturales contribuyendo a la sustentabilidad regional del desarrollo.

En el capítulo séptimo se abre discusión sobre la ruralidad y el espacio periurbano en el estado de Guerrero. Se analizan los aportes teóricos de algunos autores que discuten la interacción establecida entre los espacios rurales conectados a franjas de crecimiento poblacional definidas como zonas periurbanas, precisando algunas características que guardan relación con la población, actividades productivas, dotación de servicios urbanos, así como aspectos que derivan en la integración de patrones socioculturales de relación individual y colectiva. Se analizan los cambios generados en las periferias de ciudades como

Chilpancingo, Acapulco y Ciudad Altamirano donde, en los últimos años, ha habido un mayor asentamiento poblacional derivado de la concentración de actividades comerciales, productivas y de servicios que, dada la concentración de empleo e ingreso, motivan el despliegue de particularidades de cada zona conurbada, así como transformaciones económicas y sociales que caracterizan su periurbanismo.

De esta manera, el libro tiene el propósito de contribuir al análisis que realizan los teóricos y estudiosos de los distintos temas que se construyen alrededor del desarrollo regional y la gestión local, tanto en las zonas rurales como urbanas y periurbanas.

Sea pues, la presente obra, un esfuerzo que los autores ponen a consideración en abono del cotidiano quehacer de académicos, tomadores de decisiones, ciudadanos en general y estudiantes de diversas profesiones y niveles de especialización que buscan respuestas a la problemática del desarrollo del estado de Guerrero y de México en el marco de una cada vez más intrincada y compleja realidad global.

Artemio López Ríos

# **I. Desarrollo, Modernización y Posmodernidad: Perspectivas Teóricas y Resultados**

# **El Progreso y la modernización en el modelo de desarrollo capitalista en México**

Artemio López Ríos

## **Introducción**

La reflexión respecto de la modernización y el progreso, en tanto planteamiento que se afianza en la perspectiva neoliberal, tiene por intención identificar referentes teóricos y prácticos que inciden de manera directa en las transformaciones orientadoras del modelo de desarrollo en México. El énfasis del documento trata de esclarecer las condiciones en que se han generado dinámicas de cambio en diversos órdenes de la vida productiva y social del país y sus regiones. Para efectos de mayor precisión en el abordaje del tema elegido, en el primer capítulo se hace un apretado recuento del concepto modernidad con la intención de explicar la etapa actual del progreso económico y social de la sociedad occidental.

En el segundo apartado, se identifican las condiciones que favorecen el asentamiento de un modelo económico y su proyección en el ámbito internacional, aspecto que define a la globalización en tanto filosofía que ha logrado relativa consolidación en el terreno económico, pero enfrentada a serios cuestionamientos políticos e ideológicos. Se trata de ubicar el rol asumido por México en el contexto internacional, considerando la forma en que el país se ha incorporado a una dinámica de cambios determinada por necesidades de integración comercial y productiva.

En el tercer apartado se analiza el contexto de dependencia económica y la falta de competitividad que caracteriza a economías en vías de desarrollo, donde viejos roles persisten modelando una realidad que evidencia serias limitaciones en países, como México, que no han logrado construir espacios propios para proyectarse en un futuro más promisorio, de beneficios tangibles para sectores sociales y productivos mayoritarios.

Otro objetivo de este apartado se orienta a identificar la conveniencia para México de integrarse a esquemas de relación comercial, como el definido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, donde lo cuestionable son los términos establecidos de una relación de iguales entre economías con profundas asimetrías en el ámbito productivo, incorporación de tecnología y disposición de recursos financieros a nivel sectorial.

En el cuarto apartado se analizan factores presentes en el ámbito de las regiones, particularmente en territorios castigados por el proceso de integración y por la visión modernizante impulsada desde la política pública nacional. Se hace un recuento de la reacción desplegada por sectores menos favorecidos por la política globalizadora, que se

movilizan para demandar la reorientación del modelo debido a los impactos negativos que representa para amplios sectores urbanos y rurales.

En el punto cinco, finalmente se hacen breves consideraciones relativas a las condiciones en que ha operado la visión predominante de progreso y modernización. Se resaltan las inequidades establecidas en México, en función de la puesta en marcha de un modelo de desarrollo económico que se proyecta en su alcance global, pero que incurre en fallas que inevitablemente incrementan el estatus de vulnerabilidad de amplios sectores, marginados de los beneficios del progreso y el desarrollo económico nacional.

## **La modernidad del progreso económico y social**

Según Robert Nisbet (1998), la idea occidental de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado –a partir de una situación inicial de primitivismo, barbarie o incluso nulidad– y que sigue y seguirá avanzando en el futuro. Esto es de gran importancia ya que, por un lado, el autor parte del reconocimiento de que el devenir histórico de la sociedad –enfaticando el caso de la occidental– ha seguido un patrón de crecimiento en sus escalas y valores económicos, sociales, políticos y culturales en sentido acumulativo.

Desde la visión lineal del progreso económico y social, ésta se afirma como la de mayor aceptación ya que, producto del avance de las artes y las tecnologías, los resultados alcanzados por la sociedad occidental representan la posibilidad de perfeccionamiento de la naturaleza humana y de sus formas de organización económica y social. Tal circunstancia, a la postre, habrá de derivar en el predominio del progreso en tanto filosofía universal decisoria en el encadenamiento de pensamientos, en tanto síntesis de estrategias y acciones, que han permitido a la sociedad occidental instituirse en depositaria de logros alcanzados por la humanidad a lo largo de su historia.

Tal perspectiva, muy probablemente y en buena parte, se inscribe en la concepción establecida desde San Agustín ya que, según Nisbet (1998), “en *La ciudad de Dios* aparecen todos los elementos esenciales de la idea occidental de progreso”. Estos niveles de desarrollo, estarían determinados por una concepción etnocentrista de la idea del progreso que, a la postre, sería suplantada por una visión de tipo liberal, facilitadora del despliegue de las fuerzas del mercado en tanto corriente predominante y sinergia modernizante, que a nivel global cobra fuerza inusitada a raíz del fracaso del denominado socialismo real.

Tal y como lo señalan algunos partidarios del progreso como libertad, Milton y Rose Friedman (1993), entre otros, bastaría suprimir los grilletes que impone el gobierno a la actividad económica para que el crecimiento económico vuelva a ponerse en marcha, provocando automáticamente un progreso en todos los aspectos de la vida. Otros, como Pipitone (2003), sostienen que la clave radica en la participación política, es decir, en la intervención de lo público para regular y planificar procesos que indefectiblemente conducirían a la humanidad al objetivo del bienestar económico y social.

Sin embargo, según Wallerstein (1999), “el liberalismo pasó a ser la principal justificación del fortalecimiento de la eficacia de la maquinaria estatal”, por lo que podría pensarse que, en la etapa inicial de la sociedad mercantil y en su evolución posterior, a fin de cuentas la presencia del Estado se convierte en el soporte que en ocasiones apuntala coadyuvando al desarrollo y al progreso económicos. Tal situación, inevitablemente desata la controversia en torno al grado de participación e importancia de la presencia estatal en el derrotero de las sociedades modernas.

En tiempos actuales prevalece la visión que sostiene el retiro de la acción del Estado en torno a las grandes decisiones relativas al ámbito económico, conectadas en línea directa al progreso de la humanidad. De la sociedad liberal, con relativa presencia del Estado benefactor, se propone acceder a una organización económica y política fundada en los principios de un liberalismo de nuevo cuño. Así, asistimos a la construcción de un paradigma que promete revertir las tendencias ético-religiosas que permeaban la visión dominante del progreso, por una propuesta fundada en la modernización económica y social de instituciones vitales para la persistencia y el liderazgo del proyecto modernizante.

La interpretación de las formas en que cobra expresión el progreso a lo largo de la instauración de la modernidad –teniendo como referente principal la teoría funcionalista que se apoya en la mano invisible de Adam Smith, en tanto sustento teórico fundamental del paradigma liberal, y la visión lineal del desarrollo gradual de la humanidad planteados por la filosofía positivista de Comte–, conlleva una considerable carga de etnocentrismo en sus aportaciones sobre la modernización. Por ello, es que en su análisis Solé (1998) toma como punto de referencia a las sociedades occidentales «modernas» y equipara implícitamente la «modernización» con occidentalización.

Ciertamente, con el reforzamiento de la hegemonía del liberalismo económico de nuevo tipo, impulsada con fuerza desde los tiempos de la administración de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos de Norteamérica, la perspectiva que descansa en el dejar hacer y dejar pasar pareciera evidenciar cierta tendencia a su consolidación como pensamiento económico y filosofía política dominantes. En este tenor, Fukuyama (1992) señalaba que con la llegada e instauración de la democracia liberal el ciclo natural del devenir de la humanidad había llegado a su madurez, por lo que proclama el fin de la historia y el alumbramiento de una intermitente época de oro.

De hecho, esta visión parte del convencimiento de que la instauración de la democracia liberal –ante lo acentuado de las prácticas autoritarias del socialismo real, que posteriormente determina el debilitamiento y derrumbe del proyecto alternativo a la economía y la cultura capitalista–, se erige como opción validada por décadas de historia con claras repercusiones en términos económicos, políticos y sociales, al grado de ser considerada por Fukuyama en tanto única aspiración política coherente que abarca las diferentes culturas y regiones del planeta.

La perspectiva económica el modelo modernizante, desde sus actividades primigenias, en buena parte se inspira en el despliegue de las capacidades individuales apoyadas de forma

importante por logros en el terreno científico y tecnológico que, a su vez, permiten el empuje de sectores productivos en distintas áreas. En cierta forma se sustenta también en los márgenes de acción conquistados ante el poder del Estado, canalizados por fuerzas liberales de cada época que, paradójicamente, en su despliegue y desarrollo pueden orientarse en contrasentido a la dirección marcada por el progreso en tanto devenir histórico social.

En el ámbito de las relaciones políticas y sociales, es pertinente la observancia de cambios sustanciales para la construcción de una cultura política para la identidad o la homogeneidad, desde la conquista de los derechos elementales del hombre en 1789, como la libertad de acción y pensamiento, hasta la configuración de la individualidad en tanto espacio que cuestiona severamente las posibles limitantes derivadas de la práctica desplegada desde la autoridad conferida a los Estados. Así es como se explica la construcción de instancias para asegurar la persistencia de una institucionalidad en la aplicación de leyes, normas y procedimientos administrativos para el funcionamiento racional y ordenado de la sociedad moderna.

Desde la perspectiva que plantea Wallerstein (1999), para los sectores dominantes los alcances de progreso implican el estado de bienestar, sustentado en parte para “domeñar a las clases peligrosas”, reconocidas en tanto factor de desequilibrio que retrasa la meta del progreso de los estados, diseñando para ello la creación de la identidad nacional que sea capaz de sustraer la acción de sectores demandantes de mayor participación en la definición del esquema de vida establecido.

En tal tesitura, el avance logrado en el último siglo de existencia de la humanidad en torno a la organización de las actividades económicas, sociales y políticas, parece condensar parte importante del esfuerzo del hombre por alcanzar etapas superiores de organización cultural y productiva. Aspecto reflejado de manera expedita desde las diversas manifestaciones expresadas por la capacidad humana para modificar progresivamente su entorno. De tal suerte, podemos decir que a estas alturas el avance de la ciencia y el conocimiento suponen un sustancial mejoramiento de la vida material y espiritual del hombre.

Sin embargo, tal como lo estipula Nisbet (1998), la creencia en el progreso y la modernidad no siempre ha producido un impulso hacia adelante. Todo hace pensar que en estos momentos la fe occidental en el progreso se va marchitando rápidamente, en todos los niveles y todos los campos a lo largo de la última parte del siglo XX. De forma tal que a la pérdida de credibilidad y eficacia de instituciones como la familia, la sociedad civil y el Estado, debilitadas por el desmantelamiento de la fe en la propia sociedad occidental, se suma la creciente presencia del planteamiento liberal de nuevo tipo, acuñado en Inglaterra y aceptado en Norteamérica en tanto estrategia remedial al deterioro económico y social imperante.

Siguiendo a A.D. Smith (1998), el concepto de «modernización» es esencialmente un producto de la teoría evolucionista; donde el núcleo de la modernización, que incluye el uso de tecnología basada en máquinas, métodos científicos y estándares profesionales, es

aplicable dentro de contextos políticos y culturales que varían de país a país. En esta perspectiva, pareciera que los cambios primario evolutivos han obedecido y se restringen a la creciente modificación de formas de interactuar del hombre con su ámbito natural de influencia, dando por descontado las implicancias del sentido de dominación subyacente, o explícito, según la óptica en que se aprecien las manifestaciones del progreso respecto de la relación establecida entre los hombres en tanto forjadores de riqueza; aspecto inherente a la construcción de formas de ejercicio del poder económico y político.

La reducción de los alcances del progreso y la modernidad, por tanto, deviene en proceso creciente y concentrador del esfuerzo de la humanidad traducido en deterioro de las relaciones entre estados y naciones, afectando en sentido literal las formas de convivencia laborales, políticas y culturales al seno de cada país o región. Tal situación repercute de manera central en la estructuración de prácticas competitivas en diversos tópicos de la vida moderna, reforzadas por el surgimiento de perspectivas de orden regional y mundial permeadas por una visión homogeneizante, articuladora de lo regional y local en tanto espacio de expresión de fuerzas centrípetas de alcance global.

La consecuencia más importante de la aceptación de este modelo estriba en asumir el concepto de modernización en su unicidad, a fin de integrar en torno a él todo cambio, considerando a la modernización elemento central en la historia y el desarrollo global contemporáneo; el principio rector alrededor del cual se agrupan otros procesos subsidiarios, dependientes, desprovistos de iniciativas y recursos para construir caminos alternos al paradigma económico dominante. Tal modelo se expresa con fuerza en la orientación de los procesos económicos hacia la integración de zonas de influencia a escala global, que rompe la visión clásica de la estrategia desarrollista impulsada desde los estados naciones poniendo en entredicho el despliegue de las capacidades endógenas de cada país y sus regiones.

## **El contexto internacional de la modernización**

En Norteamérica, importantes sectores económicos y de la política pública sostienen la idea de que los fundamentos de la vida occidental que encabezan deben ser asumidos en tanto principios básicos para acceder a estadios superiores, siempre y cuando sean aplicadas estrategias políticas, comerciales y tecnológicas que cuenten con la respaldo del poder central. Planteamiento que, en cierta forma, reduce las posibilidades de gestión desde los países y regiones con menor desarrollo debido a la disminución de sus capacidades endógenas, limitándolos en el acceso al progreso económico y social.

Por otra parte y en efecto, con el derrumbe del socialismo real se rompe el viejo esquema de confrontación Este-Oeste que expresaba las rupturas políticas y económicas entre potencias representantes del capitalismo occidental, Estados Unidos por un lado, y, de otro, el del bloque de países liderados por la Ex-Unión Soviética. En este sentido, la contradicción Capitalismo-Socialismo es superada tras imponerse el capitalismo de libre

mercado como alternativa para enfrentar y superar la crisis internacional derivada de la controversia entre el trabajo y el capital a nivel global; aspecto favorable al predominio de fuerzas demandantes de la consolidación del mercado para resolver las insuficiencias de crecimiento en zonas y sectores marginados, que pugnaban por construir procesos de desarrollo conducidos por el mercado pero con orientación nacionalista.

El contexto actual de la modernización, sin más, claramente se expresa en tanto resultado de fuerzas históricas que han dado sustento al progreso y al desarrollo. Recientemente, a escala planetaria las prácticas comerciales y productivas como expresión y consecuencia de los cambios que impone el desarrollo científico-técnico, la tercera revolución en que se inscriben el desarrollo de la microelectrónica y la biotecnología (Serrano, 1999), se sustentan en una visión de reordenamiento global en que se inscriben las políticas y estrategias de los estados y naciones orientados a la construcción de un nuevo orden económico-político internacional.

En un contexto en el cual el desarrollo desigual entre países y regiones se hace presente – trastocando la unicidad y el sentido lineal de la idea de progreso–, el lento crecimiento de la actividad económica y la persistencia de graves desequilibrios han empujado a una competencia en todos los ámbitos y niveles. Como resultado, se producen modificaciones sustanciales en el funcionamiento tanto en el terreno del comercio y los servicios como en la política internacional, teniendo su expresión contemporánea en la conformación en el último tercio del pasado siglo de áreas de influencia comercial, tecnológica y financiera.

La creación de conglomerados económico financieros, en este sentido, obedeció a la necesidad de integración de los estados nacionales que se cohesionan con objeto de enfrentar la competencia de otras potencias económicas. Es decir, siguiendo el planteamiento de Bonilla (1992), “se trata de crear verdaderas trincheras de tipo económico que les permita defenderse del acecho ya sea mercantil, tecnológico o financiero de los otros países más o menos igualmente poderosos”.

El ejemplo más nítido se evidencia en la modernización de los instrumentos de la era digital. Sin duda uno de los soportes fundamentales del modelo, se ha proyectado en la conformación de amplias zonas de influencia donde las potencias de mayor desarrollo, inicialmente, marcan la pauta en la orientación de las políticas e intereses de las regiones a nivel global; posteriormente serán los grandes consorcios internacionales los que han de empujar la dinámica de sectores económicos estratégicos, acotando los niveles de influencia de las economías desarrolladas hacia territorios con menor empuje y dinamismo económicos.

Por lo que respecta a América, indiscutiblemente que Estados Unidos se presenta como el eje integrador a través del diseño y operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acuerdo que se sustentó en la máxima de “América para los americanos”, teniendo en la doctrina Monroe su expresión ideológica que considera a Latinoamérica como sector de reserva estratégica, no sólo en términos económicos sino también considerando la dimensión política de integración subordinada.

El contexto de la Doctrina Monroe, que cobra fuerza desde fines de los sesenta, fue determinante tras la disminución del crecimiento económico de Estados Unidos, mientras en Asia despuntaba la economía japonesa que en ese entonces arriba a la segunda posición a escala mundial en la concentración y manejo de recursos económicos y financieros, científicos y tecnológicos, así como comerciales, perfilándose de manera clara como una potencia en el ámbito regional y planetario. Sin embargo, tras las fuertes repercusiones de la crisis asiática a fines del siglo pasado –acompañada por las recientes catástrofes que impactaran la economía japonesa–, actualmente es China quien ha demostrado un desempeño económico impresionante al referir tasas de crecimiento del 12%, disputando seriamente el liderazgo económico a los Estados Unidos de Norteamérica.

China y la Ex-URSS, a pesar del relativo aislamiento en que se desenvuelven, no dejan de ser piezas importantes en la configuración del tablero económico mundial; tanto por el tamaño y dimensión de sus mercados como por el potencial que encierran en términos de recursos estratégicos, particularmente la Ex-URSS en lo que se refiere a uranio y petróleo. En el caso de China es importante destacar la competitividad que representa su mano de obra ante la apertura y puesta en marcha de una moderna economía “mixta”, donde cada vez predominan sectores empresariales con proyección estratégica en los mercados internacionales producto de su incorporación en el desarrollo de plataformas de innovación y competitividad.

Otra figura comercial que está creciendo considerablemente agrupa a cuatro de los siete países más desarrollados del mundo: Francia, Alemania, Inglaterra y Suecia, países que a raíz de la firma del Tratado de Maastricht se han conformado en cabeza visible de la denominada Unión Europea. La Unión Europea surge dentro de la misma estrategia de apertura e integración comercial a escala global delimitando su área de influencia bajo un liderazgo de consenso, aunque con cierta preponderancia de Alemania, que destaca por la solidez económica alcanzada, aún y a pesar de los problemas enfrentados a raíz de la reunificación.

Si bien la zona europea también ha resentido con cierta intensidad los efectos de la reciente crisis financiera de 2008-2010, también es cierto que ha manejado con prudencia la reorientación de aspectos centrales como la política fiscal, incluso a costa de enfrentar cuestionamientos de amplios sectores sociales y laborales que ven minados ingresos y prestaciones a raíz de los programas de ajuste impulsado en países de menor desarrollo dentro del bloque, como España y Grecia, recientemente convulsionados por la fuerte crisis fiscal y financiera arriba señalada.

En suma, pareciera que la conformación y desarrollo de áreas de influencia sigue siendo el termómetro para visualizar los alcances de los liderazgos en cada una de las áreas económicas globales en el mediano plazo. Aspecto que también puede pautar la trayectoria en la renegociación de espacios como parte de la disputa por ampliar esferas de influencia en la delimitación de los territorios, donde la institución de plataformas de innovación, acompañadas por la desenfrenada incorporación de economías virtuales, se

proyecta a futuro como la constante en el éxito comercial y financiero de las economías desarrolladas.

Se mantiene vigente un escenario de disputas por nuevas áreas de mercado que, asociadas al desarrollo de modernas tecnologías, constituyen la emergencia de esquemas de comercialización como las impulsadas por el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, vista por Estados Unidos como estrategia para consolidar su posición en América Latina y resolver parte de la crisis de liquidez que enfrenta a nivel global.

En tal contexto, la definición de áreas de influencia a escala global condiciona la búsqueda del progreso a las formas supeditadas de inserción comercial y al predominio de estrategias de avasallamiento en el terreno político y militar.

En el terreno económico el factor central se desplazó a la conformación de gigantes áreas comerciales, que tienen como soporte la modernización de infraestructura y el desplazamiento de capitales, tras asegurar tasas de retorno favorables al capital internacional y a sectores nacionales con capacidad de acumulación. Se perfila un contexto internacional de una economía globalizada donde la creación y transferencia del conocimiento junto a la integración de cadenas mundiales de valor se constituyen verdaderos ejes de espacios transnacionalizados (Zurbriggen, 2011).

## **México y América Latina: entre la modernización y la dependencia**

### **¿Vigencia y ampliación de la brecha Centro-Periferia?**

#### **a) La dimensión económica**

Teniendo como escenario la división internacional del trabajo, en tanto fuerza principal en la formación histórica de países y regiones, desde la perspectiva de la teoría de la dependencia se intentó explicar los cambios asumidos por el poder del capitalismo internacional en su devenir (Smith, 1995). Inicialmente como mercantilismo, entonces conocido como libre comercio, más tarde como capital financiero, y más recientemente bajo los auspicios de las corporaciones multinacionales, este capitalismo de los últimos cinco siglos ha creado un sistema económico mundial que se perfila en tanto sistema concentrador y homogeneizante, garante del buen funcionamiento de las economías dominantes a nivel global.

Para abundar en el análisis de las connotaciones y la vigencia del encuadre teórico en que se sustenta la teoría de la dependencia, es conveniente precisar algunos conceptos que derivan de dicha corriente y aquellos que le sirven como soporte, como es el caso de la concepción “Centro periferia” acuñada originalmente por Raúl Prebisch, su artífice y principal impulsor. Enmarcar la relación entre países en el esquema de la concepción Centro-periferia, tiene por propósito esbozar el marco específico y el alcance histórico de las condiciones en que se han desarrollado las relaciones entre Estados Unidos de Norteamérica y América Latina, México en particular.

La necesidad de introducir modificaciones a los procesos económicos en las economías latinoamericanas, en su momento plantea el imperativo de la industrialización bajo la premisa de que las ventajas del desarrollo de la productividad no habían llegado a la periferia. De ahí, según Prebisch (1986), “el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos...para ir captando una parte del fruto del progreso técnico”. La propuesta se orientaba a elevar el nivel de vida de amplios sectores sociales alejados de los beneficios de la modernización capitalista.

Sin embargo, la irreverencia implícita en el planteamiento industrializador que sustenta Prébisch habría de enfrentar serios obstáculos para su concreción. De inicio, la estructura económica de América Latina refleja la diversidad no sólo en términos geográficos y de integración social; también se expresa en la composición económica y social de sectores divergentes en las formas de apropiación de los productos y recursos obtenidos. Así, mientras el sector minero predomina en la actividad económica chilena, en Argentina es el sector agrícola y particularmente el ganadero el que dirige dicha economía, o lo decisivo de economías de enclave que concentran actividades estratégicas de varios países latinoamericanos.

Por añadidura, el proceso de transnacionalización de la economía (Sunkel y Tomassini, 1984) –que en un principio se manifiesta en el auge de la revolución industrial y la expansión del capital internacional– cuando los países periféricos pasan a convertirse en exportadores especializados de materias primas, en su momento se orientó al reforzamiento de la creciente dependencia en el orden tecnológico, comercial y financiero, que finalmente marcan las tendencias económicas y políticas que han de tomar los países en vías de desarrollo ante aspectos vitales como la industrialización y la onerosa carga que representaba el pago de deuda externa, la reestructuración laboral, el debilitamiento de la intervención del Estado en los procesos económicos y la integración económica a nivel regional, entre otras.

Tales factores se constituyen en ejes fundamentales que apuntalan las condiciones en que se desarrolla la renovada dependencia de los países de la periferia, incluidos México y Brasil. En general, América Latina es reducida a incursionar en una apresurada modernización ante la encrucijada que plantea la globalidad como estrategia que define los tiempos y ritmos a que deben circunscribirse las relaciones entre países y regiones a nivel continental. A fin de cuentas, se generan condiciones favorables para que la estrategia del mercado y el posliberalismo económico asienten sus reales en la nueva dinámica económica y social.

En este sentido, para Pinto (1984) la sociedad hegemónica consagra y disemina sus valores y sus hábitos más allá de sus fronteras, lo cual se traduce en una pérdida de identidad y en reforzamiento de un colonialismo económico y cultural de nuevo cuño. En el ámbito de la investigación social, una tendencia se orienta al análisis de la abundancia de riqueza en las economías del norte y de la precariedad en el sur, bajo el argumento (Landes, 1995) de que nosotros (*los del norte*) somos ricos y ellos pobres porque nosotros trabajamos

duro, sabemos cómo hacerlo, educados, con buen gobierno, eficientes y productivos, y ellos son lo contrario.

En tal sentido, la modernización en la apertura económica y la expresión de la democracia liberal en buena parte se explican y constriñen a la institucionalidad de la visión etnocéntrica, acuñada desde la matriz cultural de las formas de expresión del progreso en tanto factor determinante y determinado por la imbricación política y económica de la visión dominante. Tal perspectiva explica la orientación de patrones culturales que tienden a incrementar distancias entre el mundo de los “buenos” y el de los “malos”, de los eficaces respecto a los indolentes y perezosos.

Por el lado de los movimientos del capital y las inversiones, activados necesariamente al parejo con los cambios que suscita la tecnología de punta, y en tanto componentes esenciales para el desarrollo de procesos productivos eficientes y eficaces, se detecta una autocentralización de la productividad en aquellas zonas de influencia directamente vinculadas a las esferas y centros de poder económicos, los territorios homogenizados por el capital, diría Pradilla Cobos (1996), que en el ámbito de la integración comercial y financiera inciden de manera global en el perfil de sociedades que se atreven a competir en el escenario del nuevo milenio.

A fin de cuentas, las economías centrales y los sectores transnacionalizados tienen por prioridad modificar los esquemas de operación y funcionamiento de las denominadas economías dependientes. El objetivo es transformar el antiguo orden donde el Estado despliega capacidades para dirigir y organizar procesos económicos relativos a la política fiscal y financiera, donde el tema de la deuda externa es crucial. En tal sentido, de acuerdo con Cano (2001), “los países centrales impusieron a los países deudores las llamadas políticas neoliberales, trasplantando para la periferia un conjunto de cambios institucionales, productivos, comerciales y financieros”.

En el ámbito político e ideológico, se sugiere modelar y reorientar las instituciones de tal manera que se asegure un funcionamiento armónico y equilibrado, donde la función de las políticas públicas se canalice a edificar una sociedad basada esencialmente en la cooperación voluntaria para organizar la actividad económica y el resto de actividades consideradas en rango de prioridad como la democracia y las libertades políticas; “una sociedad que preserve y estimule la libertad humana, que mantenga al Estado en su sitio, haciendo que sea nuestro servidor y no dejando que se convierta en nuestro amo”, Friedman (1993)

#### b) La dimensión política

Desde la perspectiva política y geo-estratégica, sustentada en los añejos considerandos de la doctrina Monroe, los Estados Unidos de Norteamérica han diseñado esquemas de seguridad que les permite no sólo la observancia de los asuntos latinoamericanos sino, y sobre todo, su abierta y permanente intromisión en los asuntos locales de la región, presentándose como el protector hemisférico que apuntala la igualdad y la democracia como factores determinantes para la convivencia “civilizada”.

En este sentido, la presencia militar en Nicaragua y Centroamérica, así como la ocupación en Granada y Panamá a fines del pasado siglo, constituyen ejemplos recientes de la visión de democracia que ha sustentado los Estados Unidos de Norteamérica. En este mismo orden se inscriben el golpe militar chileno de 1973 para derrocar al presidente demócrata Salvador Allende y el permanente bloqueo económico y político a que han sometido al gobierno cubano.

A fin de cuentas, estas son las características centrales que subyacen en la política internacional diseñada desde la Casa Blanca. El ingrediente que destaca, es que tales políticas son instrumentadas con la anuencia de gobiernos ausentes de ética y de sensibilidad política, desprovistos de alternativas para contrarrestar tal estrategia, modernizante en el ámbito económico pero crecientemente restrictiva y autoritaria en el terreno político. Dichas acciones influyen a otras naciones articulando factores de índole económica con intereses claramente manifiestos en el ámbito político.

Para el caso particular de México, la situación de dependencia en el entorno de apertura y modernización construido, ha derivado en la reconfiguración del Estado en su relación con la sociedad civil. En tal reordenamiento del Estado, es relevante el empuje de actores claves a nivel nacional por su acentuado espíritu de apertura, de integración subordinada ante la debilidad de las propuestas para el desarrollo del país y sus regiones, aspecto que se ha evidenciado en el abandono y distanciamiento del discurso nacional- popular que le diera sustento en sus orígenes y posterior desarrollo.

Se perfila entonces, un Estado propiciador de la desintegración social tanto a nivel de la política y la economía como en el social-cultural, generándose un deterioro considerable entre éste y los sectores y grupos organizados que buscan, en la democratización de la vida política nacional, recuperar espacios organizativos, civiles y partidarios, concebidos como alternativas reales para enfrentar en mejores condiciones la integración de México a la modernización globalizante.

En tal contexto, para Zermeño (1993) nuestra globalización se ha caracterizado ante todo por una destrucción sistemática de los más destacados actores de la sociedad, ya se trate del empresariado de la etapa de sustitución de importaciones, de las capas medias de asalariados públicos, del proletariado industrial, de los sectores intermedios (especialmente de la burguesía pequeña y mediana), sin olvidar en fin, los estragos en las estructuras sociales del medio campesino (aunque no se trate ya de actores de la modernidad).

### **Dependencia y Modernización en México**

A contrapelo de la estrategia norteamericana, los países de América Latina se han obligado a generar mecanismos e instrumentos que les permitan estar en sincronía con el esquema neoliberal y, de esta forma, ser partícipes de los frutos que arroja la modernidad en los tiempos actuales y futuros. Mientras en Estados Unidos la participación del sector gubernamental activa dinámicas a través de mecanismos clásicos de intervención

económica, en Latinoamérica, países como México renuncian al Estado Benefactor para dar pauta a procesos económicos orientados por mecanismos claramente definidos desde el mercado.

Las naciones latinoamericanas han reestructurado el funcionamiento general del aparato productivo y, sobre todo, han refuncionalizado los Estados y gobiernos en perspectiva de incorporarse integralmente a los tiempos que marca la modernización y el cambio tecnológico a nivel mundial. Se han realizado esfuerzos tangibles de cambio estructural, reformando instituciones claves para “insertar exitosamente” sus economías en los procesos de apertura e integración que reclama la modernización a nivel global.

Por añadidura y de acuerdo con Anthony D. Smith, (1998), “la marcha y ritmo de la modernización ha sido dictada, en gran medida, por las percepciones de los burócratas según las «necesidades» de gobernantes y gobernados, intereses de grupo y estilo de vida en la comunidad”. La modernización se implanta bajo los auspicios no sólo de determinado tipo de instituciones, sino también de determinados estratos que defiende su papel en la sociedad.

En el caso de México se pueden ubicar cambios sustanciales, referentes a la política pública, donde es notable la reorientación de aspectos como la política social, la educación y la cultura. Otros rubros tienen que ver con el contexto en que se han interiorizado las relaciones de orden político y laboral; donde, por ejemplo, la manufactura no ha crecido considerablemente, de tal suerte que impacte los niveles de organización y de respuesta del sindicalismo ante el adelgazamiento de logros económicos y sociales.

Para que México se inserte en el circuito del progreso, plataforma construida ex profeso para la circulación de la máquina neoliberal, es imprescindible se ajusten los engranes del aparato productivo como premisa para acceder a los beneficios de la apertura y la modernización, así también se requiere reorientar las instituciones que en el ámbito de la economía, la política y el derecho debieran jugar un papel decisivo para el buen desempeño de nuestro país en el siglo XXI.

Lo arriba señalado explica el hecho de que a partir de 1982, con la llegada al poder presidencial de Miguel de La Madrid, en México el liberalismo modernizante ha implicado una reducción paulatina del hasta ese entonces “Estado Benefactor”; todo como producto del paquete de reformas que buscaban achicar la centralidad del estado y sus instituciones referente a la orientación de la política económica, particularmente de la política social (Calva, 2000). De tal forma que la orientación de la economía y la sociedad estará determinada por la fuerza y el empuje del mercado, que incentiva la reducción de la política pública por considerarle un obstáculo en el avance de México hacia el progreso económico y social.

Se transitó (Águila, 1996) de Estado “populista” a Estado “neoliberal”; de Estado “benefactor”, con un sector social importante (paraestatales, seguridad social, educación pública gratuita hasta nivel universitario, transporte barato), a otro “eficiente” y “superavitario”, aunque preso ante las decisiones financieras supranacionales. Del discurso tercermundista en la política exterior –aunque fuese retórico–, se pasó a la

búsqueda de una política económica concertada a toda costa con los Estados Unidos: del SELA, al GATT y al TLCAN.

A decir de José Luis Calva (1996, 2000), la reducción de la injerencia del estado en la economía comprendió la liberación de precios internos, la apertura comercial externa, la liberación de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberación de los mercados financieros, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública. Aspecto que implicó la renuncia del estado benefactor a seguir conduciendo la política económica y social desde la visión del Estado-Nación con capacidad de gestionar el desarrollo nacional. En los hechos, se aceptó el fracaso de la política pública en su actuación como instrumento regulador de la vida económica y social del país.

En el mismo sentido, se puede observar el matiz adquirido por la desigual relación en los términos de intercambio que en su momento aludiera Prébisch; desigualdad que se incrementa debido a las proporciones en que se manifiesta la brecha tecnológica entre Estados Unidos y México. Tal situación se refleja en los bajos precios de la fuerza laboral y las materias primas y productos agrícolas ofertados a los países centrales, mayoritariamente demandantes y consumidores de nuestros escasos recursos competitivos.

Por el lado de la demanda de componentes requeridos por México, para impulsar procesos de industrialización, es innegable la dependencia que nuestro país sostiene al aceptar precios que lesionan el crecimiento de planta productiva nacional. Ello aún y cuando en ciertas entidades de nuestro país se generaron procesos de subcontratación, que incorporan componentes e insumos de tipo nacional, creando estructuras para el despegue de la mediana empresa, alentadas por la concertación entre la inversión pública y privada para la creación de nichos competitivos en la industria y la manufactura (Ruiz y Dussel, 1999). Este hecho en cierto modo no ha logrado reducir los niveles de insuficiencia del aparato productivo nacional, razón por la cual ante convenios como el TLCAN, México se inscribe en una dinámica comercial desventajosa lo que remite, sin más, al círculo de la pobreza y la dependencia en tanto Estado-Nación disminuida, caracterizada por creciente polarización económica y social, y por la persistencia e incremento del desequilibrio regional, constituido así en producto genuino y resultado del actual modelo neoliberal.

### **La modernización en México y el TLCAN**

Para las administraciones de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la incorporación de nuestro país al TLCAN significaba la oportunidad para que México se incorporase al concierto de las naciones que habían alcanzado la prosperidad, que habían accedido al progreso y al pleno desarrollo debido a la implementación de prácticas comerciales abiertas y competitivas. De esta manera, es de suponerse que México se insertaba al comercio mundial para ofrecer y demandar productos y servicios en un ámbito

de apertura reglamentada, que garantizaba “orden” y “equidad” en una relación de “buen socio” y vecino.

Sin más se concluyó desde las esferas oficiales (Rangel, 1992) que signar un tratado comercial con los vecinos del norte redundaría en crecientes exportaciones, mayor inversión y, por lo tanto, creciente empleo, sobre todo manufacturero. Sin embargo, los resultados obtenidos por las últimas administraciones dan cuenta de un déficit sostenido en materia de empleo y remuneración salarial, estancamiento productivo y rezago social que evidencian fallas sustanciales en el modelo de modernización económica elegido.

Desde el punto de vista de la gran empresa, con tecnología de punta y consecuentemente altos niveles de productividad, el TLCAN ha significado ciertamente la oportunidad de competir e incursionar mercados, redundando en mayores alcances en cuanto a capitalización y nuevas inversiones. Mientras tanto, la pequeña empresa ve frustrada su supervivencia ante el elevado costo que significaba la modernización del equipo y la plantilla laboral, acentuado por el creciente retiro de apoyos e incentivos otorgados en otros tiempos desde la política pública.

En lo que respecta al sector laboral, es necesario reconocer que éste es el que ha asumido en términos menos ventajosos las consecuencias derivadas de la puesta en marcha del TLCAN. Tales efectos se reflejan en creciente desempleo y retroceso de las condiciones laborales, depreciación del poder adquisitivo del salario; por lo que este factor de la producción ha resentido severamente la política neoliberal modernizante, razón por la que se han incrementado sensiblemente los flujos migratorios de zonas urbanas y rurales hacia el norte del país.

De acuerdo con Pradilla (1996), ‘el mundo feliz’ prometido por el neoliberalismo no aparece por alguna parte; sus políticas no logran asegurar la acumulación sostenida del capital mundial, a pesar de la violenta reducción del valor de la fuerza de trabajo y la destrucción de las formas defensivas de organización laboral.

Debido a estas consideraciones, es necesario reflexionar qué tan conveniente ha sido para México –en aras de la modernización y del establecimiento de lazos comerciales con el exterior– insistir en políticas de intercambio más libre sin tener los fundamentos tecnológicos y financieros para una verdadera competencia regional; máxime en un entorno donde la formación de poderosos acuerdos regionales y la presencia de segmentos transnacionalizados marcan la pauta en cuanto a condiciones de producción e inversión, igual que en el intercambio de bienes y capital. Se entronizan esquemas de integración que Wilson Cano en su momento denomina formas renovadas de neoproteccionismo, donde el distintivo es la manera como se perfila la reconcentración privada de capitales (Cano, 2001).

Por lo que podemos apreciar en esta breve reflexión, las formas de expresión del progreso para México y América Latina significan la identificación de limitantes de orden y origen diverso, que se expresan en tanto acumulación de distorsiones en materia productiva, tecnológica y de organización financiera. Sin más, México se articula a procesos delegados por una cultura debilitada por prácticas que incrementan los costos de

incorporación a una dinámica global y regional, caracterizada por su bajo dinamismo y competitividad, donde el país tiene gran déficit que cubrir para medianamente equiparar los alcances logrados por otras economías.

## **Región y movimientos sociales en México ante la globalidad**

El deterioro económico del entorno en que se inserta México, en las tres últimas décadas invariablemente le ha conducido a enfrentar conflictos de orden político y social, que cobran expresión concreta en la configuración de movimientos sociales articulados por la búsqueda de espacios para posibilitar su acceso a mejores condiciones de bienestar económico y de participación política.

Así, el ejercicio ciudadano, fundamentalmente de sectores de población que han vivido en condiciones de marginación y pobreza extrema, ha derivado en una participación incremental por mejorar aspectos de educación, salud, vivienda y alimentación, constituidos en prioridad sin menoscabo de su participación en el ejercicio democrático de participación ciudadana. En tal sentido, los cuarenta millones de mexicanos pobres que en su momento reconociera el presidente Salinas de Gortari, o los veintiséis millones de Fox y los veinte millones de Felipe Calderón, según la FAO en el 2008-2010 la pobreza alimentaria se desplazó de 20 a 24 millones de mexicanos, (Villagómez, 2013), se convierten en fuerte presión que cuestiona la eficacia de la política pública para resolver aspectos vitales para la equidad y el bienestar económico y social de amplios sectores de mexicanos.

En opinión de José Luis Calva, (2000), “la hipótesis del *fin de las ideologías* y de la conformación de un *modelo económico único* al que estarían convergiendo las naciones y, desde luego, los partidos políticos dentro de cada nación, está siendo severamente cuestionada en ámbitos hasta hace poco insospechados”. De esta manera, en México la reactivación del movimiento de amplios sectores populares, campesinos, gremiales y universitarios, por lo menos a fines del siglo pasado desplegaron con inusitada fuerza un activismo político bien definido al asumir una posición protagónica en los reclamos ciudadanos por democracia económica y política, y de justicia social.

Tal situación plantea serios cuestionamientos a las políticas diseñadas bajo la óptica neoliberal debido al fuerte impacto que representan para la débil economía mexicana. En última instancia encarna la posibilidad real de la extensión de las crisis recurrentes, que en mayor grado han perjudicado el bolsillo de gran parte de las familias urbanas y rurales; de ahí que se explique por sí misma la reacción de aquellos sectores de colonos, empleados, pequeños empresarios, campesinos y asalariados perjudicados por las medidas tomadas desde las elites en turno.

En otros términos, se trata de “la inserción de la economía mexicana al proceso de globalización no ha sido ni será capaz de cancelar la tendencia al desarrollo desigual del

capitalismo y su territorio; por el contrario, la globalización acentúa y perpetúa la desigualdad e incluso el mayor riesgo es que puede hacerla irreversible” (Ornelas, 1996). Por las características peculiares de México, la heterogeneidad de las actividades productivas y sociales están determinadas sustancialmente por la diversidad económica y cultural, y, centralmente, por los roles asumidos desde la política pública impulsada en los últimos tiempos. Dicha política ha favorecido a ciertos sectores y regiones, mientras condena a otros actores nacionales a la marginación, a un mayor deterioro de sus capacidades productivas, sociales y culturales.

Así, la disparidad regional ha conducido al reforzamiento de patrones de crecimiento en aquellas zonas favorecidas por su ubicación, su potencial productivo o por los beneficios recibidos de la política pública, mientras otras ven disminuir sus posibilidades de crecimiento debido al rezago estructural que han enfrentado. Esta situación se ve reforzada por la persistencia de un modelo selectivo que ha privilegiado el desarrollo de ciertas áreas como la región centro y centro norte, sin valorar las consecuencias del modelo hacia regiones empobrecidas del sureste del país (Hiernaux, 1999).

Tal vez convenga asumir que las inequidades del modelo dominante debieran enfrentarse considerando las condiciones reales en que se inscribe la diversidad regional. Lo anterior implica evaluar las potencialidades de desarrollo productivo de cada ámbito particular, en relación directa con las necesidades sociales, políticas y culturales planteadas por los segmentos poblacionales y económicos convocados a dirigir el curso de vida de cada una de las regiones del país.

Por otra parte, el resultado de los comicios electorales a la presidencia de México en el año 2000 en cierta forma se presenta como la vía que abrió posibilidades para aglutinar el descontento social. Se crean las condiciones adecuadas para integrar un movimiento de la sociedad civil, con objetivos claros en la delimitación de espacios de participación regional y nacional en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, en un marco de acelerados procesos de cambio, dicha movilización en 2006 se diluye en tanto síntesis del ejercicio ciudadano como alternativa para cambiar el rumbo de la política gubernamental.

La situación que explica el retroceso del movimiento social ciudadano en el siguiente proceso electoral, donde se elige presidente en el año 2012 a Enrique Peña Nieto en un regreso triunfal del autoritarismo y la antidemocracia del Partido Revolucionario Institucional, se remite al debilitamiento de las fuerzas políticas agrupadas en debilitados liderazgos contruidos desde las burocracias partidarias, tanto de la franja conservadora aglutinada en el Partido Acción Nacional como desde el remanente de izquierda representada por la denominada “izquierda domesticada” que pervive en el Partido de la Revolución Democrática.

No se ha concretado lo que señala Goulet (1995) relativo a los niveles de participación social. De acuerdo con este autor, la participación puede o debe ser entendida “como un esfuerzo para dar poder a grupos que precisamente han sido excluidos de los recursos esenciales para su bienestar... La participación es una actuación indispensable de todas las

formas de desarrollo”. Esto es, dar cauce al involucramiento de sectores en la orientación del rumbo de la política económica y la política social del país. Aspecto cada vez más lejano de concretar ante el debilitamiento del movimiento social en el medio urbano y rural, representado a la fecha por el movimiento magisterial en contra de la Reforma Educativa y por las acciones de defensa de las comunidades rurales desplegadas por las policías comunitarias en torno a la defensa de sus territorios ante la presencia del crimen organizado y el autoritarismo de los cuerpos policiacos que les niega el derecho a aplicar la “justicia comunitaria”.

Finalmente, la ubicación de México en la realidad que entrañan la modernización y el progreso económico y social, debe considerar las condiciones locales y sus formas particulares de inserción en la dinámica de funcionamiento global. En tal sentido, es fundamental la participación de otros actores en la definición de nuevas estrategias para acceder en mejores condiciones a los escenarios y desafíos que entraña la era de la globalidad productiva, tecnológica, financiera y cultural.

## **Notas finales**

La modernización como estrategia para acceder a los beneficios del progreso económico y social, sin duda, nos remite a identificar la presencia de actores con fines específicos, caracterizados por la capacidad que tienen para insertarse favorablemente en los cambios requeridos para transformar la dinámica y los procesos en el terreno económico, comercial y productivo. En tal sentido, la modernización va de la mano con los intereses de sectores económicos y sociales beneficiarios del progreso en tanto proceso gradual de asimilación de conocimientos, tecnología y capital.

En tal tesitura, el progreso en tanto discurso que proyecta el ideario del modelo económico predominante, sintetiza las aspiraciones de selectos conglomerados que tienen la capacidad de centralizar los resultados obtenidos por economías en desarrollo en su escala de ascenso al mundo del progreso y la modernización. Sin embargo, el acceso y predominio de las elites locales al escenario construido por el discurso de la globalidad, entraña un proceso gradual de deterioro de la calidad de vida de amplios sectores poblacionales, marginados de los efectos de la apertura y la modernización productiva.

El contexto en que se activan procesos tendientes a la proyección de las economías con menor capacidad de desarrollo productivo sugiere, entre otras, la necesidad de resolver grandes asimetrías a nivel local y regional, tanto como entre países y regiones continentales. Esto es, las disparidades y desequilibrios inherentes a la configuración de bloques productivos y comerciales, en última instancia derivan en el incremento de procesos económicos y políticos dependientes, subordinados hasta cierto punto al centro de las decisiones que orientan la trayectoria de países y regiones de menor jerarquía.

En el caso de México, aún y a pesar de las cifras optimistas que han pregonado funcionarios de primer nivel, posterior a la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre

Comercio, la realidad que viven vastos sectores de población da cuenta de disparidades en el ingreso regional, creciente proceso de pauperización y abandono de la actividad productiva. Tal fenómeno se refleja con mayor crudeza en el medio rural, donde los indicadores macroeconómicos dan cuenta del afianzamiento de fenómenos como la pobreza alimentaria, creciente marginación y, por ende, fuerte incremento de flujos migratorios al exterior.

Pero lo más preocupante no sólo es la relación subordinada en el ámbito estrictamente económico, sino, también, en el terreno político y social. El caso más representativo se palpa en la tibieza con que ha manejado la política migratoria de México ante Estados Unidos; los ejemplos abundan para ejemplificar el trato discriminatorio que nuestro distinguido socio da a nuestros connacionales, desde el intento por cruzar la frontera hasta la cancelación de derechos elementales como sector laboral, como el seguro médico, el acceso a la educación, etc.

Finalmente, en el marco de la necesidad de integración que México debe cubrir para ser activo participante en los intercambios comerciales, no debiera perder de vista que lo ventajoso de incorporarse a procesos globales de producción e intercambio, guarda relación con los posibles beneficios obtenidos por los diversos sectores de la producción nacional. Así que, para que funcionen adecuadamente las políticas orientadas al progreso nacional, éstas deben marcar prioridades cualitativamente demarcadas de los actuales términos, que como en el caso del capítulo agropecuario del TLCAN, lesiona intereses de sectores mayoritarios en el medio rural mexicano.

## **Bibliografía**

Águila Marcos T. *et al.* (1996), *El Fracaso del Mito del Mercado*, en Rev. El Cotidiano No.74, UAM, Méx.

Bonilla Arturo, (1992), *El Tratado de Libre Comercio y la Guerra Económica Mundial*, en Rev. Problemas del Desarrollo No.90, IIE-UNAM, México.

Calva José Luis, (1996), **La Estrategia Neoliberal en México y sus Efectos en la Dinámica Agrícola**, en Felipe Torres *et al.*, *El Reordenamiento Agrícola en los Países Pobres*, IIE-UNAM, México.

\_\_\_\_\_ (2000), **México más allá del Neoliberalismo. Opciones Dentro del Cambio Global**, Plaza y Janés, Méx.

Cano Wilson, (2001). **Soberanía y política económica. El retroceso después de 1979**, en Cartago: Libro Universitario Regional, LUR.

Friedman Milton y Rose, (1993), **Libertad de Elegir. Hacia un Nuevo Liberalismo Económico**, Planeta- Agostini, Méx.

Fukuyama Francis, (1992), **El Fin de la Historia y el Último Hombre**, Planeta, Barcelona, Esp.

- Goulet Denis, (1995), *Participation in the Process of Development*, en Pillai y Shannon, **Developing Areas. A Book of Reading and Research**, Berg Publishers.
- Hiernaux Daniel, (1999). La ciudad de México y su región central: ¿hacia la globalización?, en Jorge Serrano (coord.), *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX*, vol. III, UAEM-UNAM, Méx.
- Landes S. David, (1995) ¿Why are We so Rich and They so Poor? en Pillai y Shannon, **Developing Areas. A Book of Reading and Research**, Berg Publishers.
- Nisbet Robert, (1998), **Historia de la Idea de Progreso**, Gedisa, Barcelona, Esp.
- Ornelas Jaime, (1996), **Federalismo y Desarrollo Regional** en Javier Delgadillo (coord.) *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX*, vol. V, UAEM-UNAM, Méx.
- Pipitone Hugo, (1997), **Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental Y América Latina**, CIDE-Porrúa, Méx.
- Pinto Anibal, (1984), **La Internacionalización de la Economía Mundial y la Periferia. Significado y Consecuencias**, en Sofía Méndez, *La Crisis Internacional y la América Latina*, FCE, Méx.
- Pradilla Cobos Emilio, (1996), **Regiones o Territorios, Totalidad y Fragmentos** en Salvador Rodríguez , coord., *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX*, vol.I, UAEM\_UNAM, Méx.
- Prébisch Raúl, (1986). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* en *Revista Desarrollo Económico*, Vol.26, Núm. 106, Méx.
- Rangel José, (1992), *La Complementariedad de Intereses en torno al TLC*, en *Rev. Problemas del Desarrollo* No.90, IIE-UNAM, Méx.
- Ruiz Durán Clemente y E. Dussel, coords., (1999), **Dinámica Regional y Competitividad Industrial**, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y ed. JUS, México, Méx.
- Serrano Jorge, (1999), **Los Pendientes de la Globalización** en Jorge Serrano (coord.), *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX*, vol. III, UAEM-UNAM, Méx.
- Solé Carlota, (1998), **Modernidad y Modernización**, Anthropos y UAM-I, Barcelona y Mex.
- Smith Tony, 1995, *Requiem or New Agenda for Third World Studies*, en Pillai y Shannon, **Developing Areas. A Book of Reading and Research**, Berg Publishers.
- Sunkel y Tomassini, (1984), **La Crisis del Sistema Transnacional y el Cambio en las Relaciones Internacionales de los Países en Desarrollo**, en Sofía Méndez, *La Crisis Internacional y la América Latina*, FCE, Méx.
- Villagómez Paloma y Cols. (2013). Estado del acceso a los alimentos, en FAO, **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012**.
- Wallerstein Immanuel, (1999), **Después del Liberalismo**, Siglo XXI-UNAM, Méx.
- Zermeño Sergio, (1993), **La Derrota de la Sociedad**, en *Rev. Mexicana de Sociología* No.2/93, abril-junio, Méx.

Zurbriggen Cristina (2011). **Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado. Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina**, en Josette Altmann, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas “América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado”, Ed. FLACSO.

# La Posmodernidad como una nueva realidad sociohistórica y sus tendencias teóricas

Guillermo E. Toribio Brito y Artemio López Ríos

## Introducción

El siglo XX fue un momento histórico de gran diversidad epistemológica en el área de las ciencias sociales, contexto en el que proliferaron diversidad de posturas teóricas-metodológicas (teoría crítica, posestructuralismo, neomarxismo, micro-macro descriptivismo, desconstruccionismo, etc.), que permitió la creación de nuevos referentes conceptuales para comprender e interpretar la nueva dinámica planetaria, además de la conformación y confrontación de grupos intelectuales que pusieron como eje de estudio la realidad sociohistórica y el futuro de la humanidad.

Lo interesante en este debate intelectual es que se puso en tela de juicio la dinámica socioeconómica emanada de la modernidad, se evaluaron los efectos positivos y negativos de un modo de producción histórico (capitalismo). Estas aportaciones a su vez permitieron repensar, desconstruir y reconstruir la realidad social para dejar de ver su unilateralidad.

Los referentes teóricos arriba señalados no sólo describen una época histórica; también establecen los principios epistemológicos que permiten comprender el rumbo de la posmodernidad (segunda modernidad). La intencionalidad de tales referentes, adicionalmente debe contener una visión integral de la problemática social actual y que, a partir de estas propuestas, pueda generarse el cambio sociocultural que tanto se necesita.

No sólo en el terreno intelectual existieron las críticas hacia la modernidad. También en el terreno social se puso en evidencia una crisis de la realidad social y de los efectos negativos del capitalismo; esto a su vez ha generado la organización y movilización de grupos sociales (movimiento de los indignados, movimiento estudiantil chileno, movimientos feministas, indígenas, ecologistas, etc.) que han alzado la voz en contra de un sistema totalitarista, manifestándose en las calles y ciudades del todo el mundo, haciendo saber que no se logró el progreso en todas las esferas sociales, por lo cual las condiciones en que viven son poco edificantes. Estos movimientos han marcado una nueva era que ha hecho tambalear al sistema económico imperante.

No obstante, la clase hegemónica, en respuesta a estos cuestionamientos multidimensionales, ha abierto espacios de participación (acotados y regulados desde instancias creadas exprofeso) y ha elaborado un discurso *ad hoc*, tomando en cuenta todas las demandas de los grupos sociales, en el que se atienden las necesidades más importantes pero sin lograr un verdadero cambio social. En esencia, este discurso posmoderno es para aminorar las críticas y la inconformidad de la sociedad civil.

Es así que a partir de la década de los setenta del siglo pasado, se ve reflejada una crisis de carácter multidimensional derivada de la racionalidad moderna. En dicha etapa se puso en el centro de atención el estudio de temas como la problemática ambiental, la crisis alimentaria, el incremento de la pobreza, educación, la emigración, el respeto a los derechos humanos y la preservación de grupos indígenas. Entre otros temas, estos tópicos son abordados desde un enfoque integral y sustentable, asuntos que inevitablemente se han hecho universales y prioritarios para todos los gobiernos del mundo en el siglo XXI.

### **La posmodernidad como nueva realidad socio-histórica**

La posmodernidad es un periodo que inicia en la segunda mitad del siglo XX. Es una época sociohistórica de reflexión en la que se pone en tela de juicio los resultados del proyecto de la modernidad occidental del siglo XVIII, caracterizada por la racionalidad científica, económica y tecnológica. La posmodernidad se caracteriza por el desencantamiento de la razón y de la idea del progreso, pero también porque es escenario de grandes debates teóricos y facilitadora de las oportunidades para replantear y redireccionar un proyecto más humano, emancipador y de identidad cultural común, que supere la crisis de la modernidad occidental.

En tal contexto, el papel de la teoría es de capital importancia en cualquier campo del conocimiento, es la primera explicación científica que se tiene del fenómeno, y los preceptos establecidos sirven como tipos ideales o aparatos heurísticos desde el punto de vista weberiano. Son válidos y tienen utilidad para aprehender las particularidades de los fenómenos (sociales, económicos, culturales o políticos) y así comprender la realidad sociohistórica estudiada; para muchos investigadores son puntos de partida en la investigación empírica.

Ramírez (2003) realiza un interesante análisis del desarrollo histórico de las teorías en el campo de las ciencias naturales y ciencias sociales, respecto a la relación sociedad-naturaleza; propuestas que van desde el determinismo, el posibilismo, el evolucionismo, el maltusianismo de los siglos XVIII y XIX, al neomaltusianismo, el ecologismo y la sustentabilidad contemporánea. Por un lado, unas resaltan la influencia de lo ambiental en lo social, las otras lo proponen de manera inversa: cómo lo social determina lo ambiental, y una tercera reconoce la interacción e interdependencia entre sociedad y naturaleza (el enfoque de la sustentabilidad).

A partir de las décadas de los setenta, la sustentabilidad se presentó como el paradigma hegemónico alternativo para salir de la crisis ambiental y económica actual. Este discurso se hizo oficial en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, realizada en Estocolmo. En este esfuerzo de concertación, donde los países desarrollados estuvieron presentes, se establecieron los principios universales y se emprenden medidas para la asimilación y difusión del nuevo paradigma.

No obstante, la sustentabilidad como paradigma posmoderno trata de establecer límites al crecimiento económico y cuidar los recursos naturales. No se puede negar que la propuesta

es buena pero limitada, esto es, no se puede hablar de sustentabilidad de manera bidimensional, cuando la sustentabilidad debería ser abordada desde múltiples escalas (social, cultural y político) atendiendo todos los problemas de forma real y oportuna.

### **La sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo**

Leff (2000) comenta que la sustentabilidad emerge en el contexto de la globalización, de una crisis ambiental que vino a cuestionar la racionalidad moderna y los paradigmas teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, de una dinámica en que la naturaleza sufrió destrucción de nichos ecológicos y degradación ambiental debido a las actividades antropogénicas. El objetivo de este paradigma es reconocer la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial de procesos de producción; en tal medida, la alternativa que incorpora permite reorientar la racionalidad económica y cultural.

Se identifica que en sus inicios la racionalidad científica (instrumental) tuvo ese espíritu, estudiar a la naturaleza para controlarla (objeto), formular leyes del conocimiento obtenido y conocerla para poder explotar sus recursos naturales; se trataba de conquistarla para gozar de sus beneficios y mejorar las condiciones de vida de las sociedades.

Es así que la sustentabilidad es el paradigma con el que se trata de generar un cambio sistemático (social, económico, cultural y político) y construir una nueva racionalidad que obedezca y se oriente más a satisfacer las necesidades colectivas de los entornos locales y regionales. El sentido de la propuesta se orienta al reconocimiento de la naturaleza como sistema que es definido por cualidades intrínsecas que, a su vez, le permiten establecer relaciones exógenas con otros ámbitos económicos y sociales.

Al respecto, Guimarães (2002) reconoce que la actualidad atraviesa por una crisis socio-ambiental provocada por la civilización occidental desde el siglo XVIII, en el que se ve un panorama desolador donde todo parece estar perdido. No obstante, el mismo autor reconoce que históricamente siempre han existido factores clave que han generado el cambio social, así como la razón científica y la burguesía en su momento destruyeron todo el sistema socio-económico y político de la edad media para constituir una nueva sociedad. Así como en su momento histórico estos dos elementos provocaron el cambio social, en nuestro contexto inmediato pueden surgir movimientos sociales o ideológicos capaz de criticar el modelo económico imperante. Un claro ejemplo es el socialismo que representó la resistencia anti-sistémica a la modernidad “industrial”, a mediados del siglo pasado representada por los centros hegemónicos de poder asentados en Europa. Hoy, cien años más tarde, el ambientalismo representa la resistencia a la modernidad del “consumo” promovida por Estados Unidos.

Debido a los efectos negativos de la globalización económica sobre la naturaleza, se ha puesto en marcha una visión de desarrollo sustentable que propone una relación armoniosa entre sociedad y naturaleza; tal integración tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de amplios sectores al fomentar el uso racional y ético de los recursos naturales. Sin

embargo, en tal discurso, puesto en tela de juicio por la actitud de países industriales y altamente contaminantes que se han negado a firmar acuerdos de protección al medio ambiente, el desarrollo sustentable parece más una utopía que una realidad.

### **Hegemonía cultural o dirección de la cultura**

Los pensadores posmarxistas (Adorno, Horkheimer, Marcuse, Gramsci y Althusser) son los que más han estudiado y cuestionado la modernidad. Su tema principal es cómo entender y explicar que el capitalismo como sistema aún sobrevive, a pesar de todas sus contradicciones, sus efectos negativos y de la decadencia anunciada por Marx. Para estos autores, la permanencia del grupo en el poder no es sólo por el dominio absoluto en la esfera económica, sino también por la influencia que tiene en el ámbito cultural (industria cultural), en el que se ha legitimado y perpetuado asegurando los intereses particulares de una clase hegemónica por encima del bien común. En la actualidad al capitalismo neoliberal, pese a la convicción de muchos de que no ha cumplido los objetivos que se propuso, no se le ve fin (Semo, 2012).

La cultura, es una de las formas más eficaces de difusión de ideología dominante y para mantener el consenso social, sin necesidad de la coerción. Primeramente, la clase hegemónica ha generado los espacios de expresión (político-partidista) para que los públicos participen y, segundo, ha elaborado un discurso (ideológico) en el que se promueve una concepción o filosofía del mundo; valores necesarios para que el sistema siga funcionando (educación ambiental) y que deben ser transmitidos de una generación a otra durante un determinado período sociohistórico.

Es a través y desde lo cultural que el sistema capitalista se ha perpetuado y legitimado. Con énfasis en la cultura capitalista y a través de ella, impone una serie de valores, creencias y prácticas que tienen por objetivo persuadir y dominar los diferentes estamentos sociales, donde el discurso del desarrollo sustentable es un claro ejemplo de la manera en que la clase hegemónica protege sus intereses.

Es así como el capitalismo-neoliberal se ha mantenido en el poder sociopolítico a través de la cultura, que funge como medio de transmisión y propagación de los valores de la clase dirigente, una cultura que representa los intereses de la clase hegemónica pero que las clases subalternas, implícita o explícitamente, terminan reconociendo como propias.

### **Desarrollo sustentable ¿utopía o realidad?**

El desarrollo sustentable suena más una utopía que una realidad posible; ponerle límites al modelo de desarrollo económico suena hasta ilógico. El capitalismo es por esencia dinámico. Un mundo donde las grandes transnacionales de forma absoluta dominan a los grupos sociales y destruyen contaminando al medio ambiente, es un mundo tan desigual que difícilmente se podrá asegurar la equidad en el acceso y la distribución de los

beneficios donde los intereses egoístas de unos pocos pesan más que los intereses de las amplias mayorías.

Desde el punto de vista conceptual, los conceptos de desarrollo y sustentabilidad encierran una contradicción. Por un lado, la sustentabilidad implica el aprovechamiento de los recursos naturales de tal manera que mejore la calidad de vida y la productividad, cuidando el equilibrio ecológico y el ambiente, pero sin consumir los recursos que deben usufructuar las futuras generaciones (informe Brundtland); por otro, el desarrollo implica producir y crecer más como forma de satisfacer las necesidades sociales, superar la pobreza y las grandes necesidades económicas. Es decir, el desarrollo sustentable se propone crecer materialmente y, al mismo tiempo, mantener y conservar los recursos y condiciones naturales de producción; satisfacer las necesidades y exigencias tanto de las generaciones presentes como de las futuras. La pregunta es ¿qué tan posible es eso?

Quizás es muy pronto para evaluar este paradigma, pero la realidad sigue presente, donde cada año aumenta el número de afectados por el sistema económico imperante, donde los niveles de contaminación han incrementado y países industrializados (Estados Unidos y China) se han rehusado a firmar acuerdos internacionales (Protocolo de Tokio) en pro del medio ambiente. Este modo de producción capitalista, que se impuso en el siglo XVIII en Europa occidental, ha deteriorado la naturaleza a grado tal que, se estima, la dinámica socioeconómica en 200 años ha agotado más del 40% de los recursos naturales (cosa que no se gastó en la antigüedad) y que ha movido más tierra que los propios fenómenos naturales.

### **Economía ecológica y solidaria: su expresión comunitaria**

Barkin y Lemus (2011) presentan una propuesta teórica-metodológica llamada economía ecológica y solidaria, un paradigma que se erige como forma de comprender, interpretar y transformar la crisis actual; esto es, dicho planteamiento pretende atender las necesidades básicas de los actores sociales asegurándoles una canasta básica y dotándolos de herramientas para un bienestar económico, social y ambiental. En este proceso se eliminarán problemas como el desempleo y la falta de servicios básicos (educación, vestimenta, alimentación, salud, agua potable); con esta dinámica se pretende construir redes de cooperación y de colaboración entre todos los grupos sociales participantes de manera colectiva.

El término de economía solidaria planteada por los autores difiere de la concepción neoclásica (generador de riquezas a toda costa, incorporación de criterios que ponderan costos-beneficios, expansión del mercado). Desde la perspectiva de la economía solidaria se pretende satisfacer las necesidades materiales, sociales, ambientales y culturales de toda la comunidad de forma participativa y responsable.

La economía solidaria tiene como objetivo construir una nueva dinámica sociocultural de colaboración, cooperación y comprensión entre grupos sociales participantes en una estrategia concertada. Tal alternativa se proyecta como forma de enfrentar y solucionar

problemas locales en la medida en que sean superadas las particularidades y diferencias entre los actores, que podrán acceder a nuevas opciones de vida y trabajo al ser integrados a un proyecto común social y comunitario.

Esta propuesta plantea que la comunidad asuma un papel protagónico en su desarrollo, donde sus miembros reflexionen, se informen, se pongan de acuerdo, participen y se responsabilicen en sus tareas para garantizar su sobrevivencia y la unidad comunitaria. La prioridad que marquen en el cumplimiento de sus necesidades más apremiantes será lo que definirá el nivel de compromiso entre los sectores involucrados así como la vinculación e interacción entre niveles e instancias donde los sujetos sociales deberán delimitar el alcance del proyecto de vida construido.

Para que este paradigma funcione, se requiere que todos los miembros de la comunidad desarrollen procesos de reflexión (que se den cuenta de su realidad y la evalúen de manera colectiva) y que participen en la resolución de la problemática local. Bajo esta perspectiva de cambio, una ciudadanía crítica y participativa, es decir, esa porción de ciudadanos que sistemáticamente se organiza para cuestionar a las instituciones, tendrá capacidad para monitorear la labor gubernamental, vigilar que se respeten derechos humanos y, en general, la forma como está funcionando la democracia (Moreno, 2011).

### **La importancia del territorio en el desarrollo**

La década de los cincuenta del siglo XX fue un período de grandes avances científicos y tecnológicos. También es considerada como el nacimiento de la ciencia regional y la proliferación de infinidad de escuelas (francesa, alemana, argentina) que se orientaron hacia al análisis regional. Posturas teóricas que reconocían la importancia de estudiar el espacio regional, su composición y las relaciones ahí surgidas como recurso metodológico que proponía el discurso de lo regional como alternativa para dar solución a conflictos y contratiempos inherentes a determinados territorios.

El estudio de la región permitió la construcción de múltiples enfoques y metodologías. Un ejemplo claro de esto es el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR), el cual surge como una respuesta a la necesidad de acometer, de manera novedosa los problemas que tradicionalmente han afectado la ruralidad latinoamericana. Tal enfoque también aborda las nuevas temáticas que han surgido a raíz de la creciente integración de las economías nacionales a sistemas internacionales de flujos comerciales, financieros y de información (Sepúlveda *et al.*, 2003).

El territorio se define como el espacio apropiado y valorizado, simbólicamente e instrumentalmente, por los grupos humanos (Raffestin, 1980). Es decir, el territorio es el espacio donde convergen sociedad y naturaleza, es el lugar que tiene sus propias particularidades (históricas, culturales, sociales, económicas y geofísicas) y que una vez conociéndolas pueden ser potencializadas de manera eficaz.

El objetivo de un enfoque territorial es identificar y analizar las potencialidades, bondades y la vocación que tienen los espacios territoriales para emprender actividades de desarrollo

desde lo local. En tal circunstancia, el territorio no se remite al uso social y económico del espacio físico; favorece, además, las interacciones entre agentes y factores que definen el proceso de relaciones encaminadas a la construcción socio ambiental del espacio, en el ámbito local y/o regional.

## **Conclusiones**

La posmodernidad es un período crítico y de reflexión hacia la modernidad, es un momento histórico en el que se pone en tela de juicio la dirección y el alcance del progreso y se caracteriza por el desencantamiento de la razón. No obstante, la posmodernidad no sólo es una época de fracasos o pesimismo, sino que, también, es la oportunidad para reflexionar, repensar, desconstruir y reconstruir una mejor realidad social, es decir es una oportunidad para generar cambios sistemáticos y particulares a las sociedades.

La racionalidad moderna impuesta desde el siglo XVIII ha provocado resultados atípicos, lo cual generó la crítica de importantes sectores de intelectuales y, posteriormente, la movilización de grupos civiles que han alzado la voz en contra de un sistema económico y social enmarcado en la filosofía del totalitarismo opresor, mercantilista, que sólo vela por sus propios intereses. Se trata de la presencia de un modelo en el que los beneficios del desarrollo son concentrados a nivel sectorial, y donde, por supuesto, no se cuestiona la forma en que se ha conducido el progreso al fragmentar la sociedad en vez de cohesionarla.

Respecto al tema ambiental, la crisis se hace evidente en los años sesenta del siglo XX, reflejándose en la irracionalidad ecológica de los patrones dominantes de producción y consumo, marcando los límites del crecimiento económico. De esta manera, se inicia el debate teórico y político para revalorizar a la naturaleza e internalizar las “externalidades socioambientales”, al sistema económico. Con tal ejercicio se pretende abonar en la construcción de un modelo alternativo, aunque *per se* las medidas adoptadas apenas marcan el inicio de un planteamiento que podría avanzar con mayor certeza en la construcción de un proyecto generacional de vida y de trabajo.

En este tenor, el paradigma del desarrollo sustentable emerge como respuesta diferenciada a los impactos negativos del modelo de desarrollo modernizante, reflejados en elevados índices de contaminación ambiental, deforestación, desertificación, etc. En un primer discurso, elaborado por los países industriales, los liderazgos se han comprometido a establecer límites a su crecimiento económico, a fomentar la internalización de los costos ambientales y a generar tecnologías apropiadas para dar cauce a procesos económicos orientados y definidos por la aplicación de normas y principios de sustentabilidad ambiental.

El segundo discurso se enmarca en la cosmovisión de sujetos y actores que asumen en rango de prioridad la preservación de los recursos existentes. Lo que implica la construcción de un proyecto de vida y de trabajo donde la práctica ordinaria descansa en

la defensa del ambiente en sus variadas manifestaciones. El sentido del quehacer de sectores que abogan por la sustentabilidad del desarrollo tiene como premisa construir espacios de integración de saberes, tradiciones y experiencias acumuladas, para ejercitar una nueva cultura de desarrollo socio ambiental.

La economía solidaria es una propuesta civil donde los miembros de la comunidad generen conciencia, se organicen y participen para resolver problemas locales con el fin de superar las carencias multidimensionales. La relevancia de tal propuesta estriba en el grado de integración del ámbito comunitario a procesos de mayor jerarquía. Mientras tanto, en dichos espacios habrán de relacionarse con otros ámbitos locales y regionales para atender necesidades individuales y colectivas, desde una perspectiva territorial, donde la sustentabilidad habrá de atravesar al conjunto de prácticas y necesidades de cada entorno particular.

## **Bibliografía**

- Barkin David y King Lemus, 2011, *La economía ecológica y la economía solidaria: una propuesta frente a la nueva crisis*, en: *Revistas sustentabilidades*. No. 5. Pp. 1-13
- Guimarães Roberto, 2002. *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo*, Ed. Clacso.Chile. Pp. 53-82.
- Leff, Enrique, 2000, *Saber ambiental*, Siglo XXI, PNUMA, México. Pp. 17-30.
- Moreno Alejandro, 2011, *La ciudadanía crítica*, en: *Revista este país*, No. 241, México. Pp. 65-72.
- Raffestin, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, París: Libraries techniques. 249 p.
- Ramírez Velázquez Blanca Rebeca, 2003, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: Un recorrido por los campos de las teorías*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Capítulo 8 “Del ambientalismo-determinismo a la sustentabilidad: el nuevo paradigma del desarrollo”, Miguel Ángel Porrua. México. Pp. 173-198.
- Semo Enrique, 2012, *Los límites del neoliberalismo I*, en: *Revista semanal Proceso* No. 1849, México. Pp. 54-56.
- Sepúlveda, A. Rodríguez, R. Echeverri y M. Portillo, 2003. *Enfoque territorial del desarrollo rural*, IICA., San José de Costa Rica. Pp. 3-156.

## **II. El Desarrollo y la Política Social en México. Consecuencias y Alternativas**

## **Política social, derecho a la educación y desarrollo en Guerrero**

Dulce María Quintero Romero

En los últimos años las políticas públicas han pasado a ser un foco de atención para los ciudadanos y estudiosos del desarrollo. Se trata no solamente de pensar o comentar en lo mal o bien que el gobierno está tomando las decisiones, sino de todo un proceso metodológico en su análisis y discusión a fin de conocer, comprender, inclusive calificar las decisiones del gobierno, la determinación de sus agendas y especialmente la medición de los impactos que estas decisiones tienen en la vida de la sociedad, objeto final a hacia donde van dirigidas.

Con ello, han surgido varias propuestas y enfoques sobre el estudio de lo que el gobierno hace, deja de hacer o el por qué lo hizo, sin embargo la tendencia avanza hacia la multidisciplinariedad en los trabajos y su enfoque hacia aspectos más específicos, en donde los estudios regionales tienen mucho por hacer.

Desde esta perspectiva se desarrolla el presente trabajo, que se orienta a la revisión de las políticas públicas a través del cumplimiento de los derechos humanos, en donde se retoma la propuesta de Abramovich y Curtis (2003), quienes plantean que en el ámbito de los derechos sociales se trata no solamente de que los Estados cuenten con un marco jurídico que garantice su protección, sino el enfocar la discusión sobre las acciones que llevan a cabo para promoverlos y hacerlos realmente efectivos a sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva se discute lo que ha sido la política social en nuestro país y sus intentos por abatir los rezagos en materia educativa. El tema es fundamental, ya que el derecho a la educación es uno de los elementos centrales en el fortalecimiento de un desarrollo realmente incluyente.

Se toma el caso de Guerrero al ser uno de los estados en donde las cifras muestran indicadores preocupantes en el nivel de escolaridad de su población, analfabetismo y bajos niveles en las pruebas de conocimientos a nivel nacional, además de ser una de las cuatro entidades federativas que desde 1992 fue considerada en la política nacional para implementar programas compensatorios a fin de atender el rezago educativo.

Sin embargo, a casi 20 años de ello la situación no presenta cambios sustanciales, lo que hace necesario el hacer una revisión sobre los elementos del sistema educativo en esta entidad suriana, y sobre todo el debatir si las acciones implementadas están promoviendo cambios que favorezcan procesos de desarrollo de los ciudadanos y sus comunidades. Se retoman algunos datos de la inversión, planeación y ejecución de los programas, así como sus resultados para debatir si se está cumpliendo con un derecho a la educación de los

guerrerenses. Ello desde el enfoque que reclama no sólo acceso a la educación, sino el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad.

## **La Política Social en México**

En México desde 1917 se establecen derechos sociales de carácter constitucional que sintetizan las reivindicaciones revolucionarias, pero sobre todo establecen una serie de compromisos para el sector privado como obligaciones para el Estado. Ello podría considerarse un avance importante en materia de justicia social, al otorgarse constitucionalmente a los ciudadanos igualdad en la posibilidad de tener acceso a una serie de derechos como el de la educación.

Sin embargo, autores como David Ibarra (2007) consideran que los postulados resultaron poco efectivos en una realidad en donde el sector empresarial resultó ampliamente cobijado por el proteccionismo del Estado y el sector trabajador fue altamente corporativizado. Ello facilitó que la atención del accionar del Estado diera prioridad a la protección del empleo con una marcada segmentación de la ayuda social.

Fue así como las instituciones de la política social y el corporativismo nacional tuvieron una raíz popular conservadora en el sentido de no perseguir la igualdad sin cortapisas, ni brindar acceso general a los servicios públicos, sino estableciendo privilegios al interior de los grupos sociales, con marcadas preferencias a quienes estaban dentro del mercado de trabajo, de tal suerte que sólo algunos pudieron acceder a los derechos incorporados al texto constitucional de finales de los sesentas y pudieron contar con la garantía del derecho a la salud, a través de su afiliación al IMSS o al ISSSTE, a un fondo para la adquisición de una vivienda para el bienestar de su familia, por medio del INFONAVIT o FOVISSSTE. El compromiso con todos los mexicanos era sólo garantizar los denominados “mínimos de bienestar”, lo que por supuesto no implicaba la atención a sus derechos.

Al comenzar la década de los ochenta la crisis económica y la aceptación interna del paradigma neoliberal implicó el cambio para la reducción del papel del Estado, y con ello la selectividad de las políticas hacia los grupos más pobres, a quienes se denominaron “poblaciones objetivo”, con lo cual las erogaciones en salud, previsión y seguridad social, así como el combate a la pobreza caen estrepitosamente, sin recuperarse del todo hasta nuestros días. Fue así como las modificaciones en las políticas económicas y sociales trajeron, entre sus consecuencias negativas, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, así como el aumento de la pobreza.

Ello propició que los gobiernos neoliberales entendieran la necesidad de diseñar y ejecutar políticas para beneficiar a los pobres, pero como refiere Cortez (2001), siempre desde una perspectiva acorde a su ideología convirtiendo al mercado en el asignador de los recursos y a las políticas sociales en medidas destinadas a satisfacer sólo las necesidades urgentes

(que no básicas) de los sectores de la población que se encuentran en situación desfavorable, y contribuir con ello a su reinserción en el mercado.

Fue así como se estableció el Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994) con la orientación de accionar una política social que se anunciaba vendría a “contribuir de diversos modos directos e indirectos a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deporte, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para su futuro”. En ello destaca el que la responsabilidad del Estado ya no es la de garantizar a todos los ciudadanos estos derechos bajo su responsabilidad, sino que se relativiza esta obligatoriedad con argumentos en torno a la eficiencia y la eliminación de subsidios. Y es así como la única responsabilidad del Estado es garantizar a cada familia y/o individuo la posesión de un ingreso mínimo (Cortez, 2001).

## **La política social y educación**

Desde esta perspectiva se establecen una serie de apoyos mediante programas compensatorios del sector educativo y se plantean como un esfuerzo por introducir un mecanismo de equidad a fin de avanzar en la cobertura universal de la educación básica en zonas altamente marginadas. La justificación para atender estos sectores fue que los programas de educación no tienen el mismo impacto que en áreas económica y socialmente favorecidas, por lo que requieren programas especiales para garantizar que circunstancias de exclusión social no sean un impedimento para que niños y jóvenes reciban los beneficios de la educación básica.

Y es que diversos estudios realizados durante las décadas de los 80 y 90, mostraron que las escuelas rurales, urbano-marginales e indígenas sufrían, entre otras cosas, de importantes deficiencias que afectaban la calidad educativa, como altos niveles de ausentismo docente (algunos estudios estiman que de 200 días del calendario escolar, los docentes rurales en promedio asisten únicamente 100 días efectivos), deficiente infraestructura escolar, y altos índices de rezago educativo (Santibañez, 2004).

De esta forma, en 1992 se pusieron en marcha los programas para fortalecer la oferta educativa, como el PARE –Programa para Abatir el Rezago Educativo– (en cuatro estados y funcionó hasta 1996); el PRODEI –Programa de Desarrollo de la Educación Inicial no Escolarizada– (que comenzó operando en 10 estados y fue asumido por el PAREIB posteriormente); el PAREB –Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica– (que operó de 1996-1998 en 10 estados); el PIARE –Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo– funcionando de 1996 a 2000 en 17 estados y el PAREIB –Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica–, en operación de 1998 a la fecha y con cobertura en 31 estados del país.

El PAREIB, que forma parte del Consejo de Fomento Educativo CONAFE<sup>1</sup>, selecciona a las escuelas en mayor desventaja con base en sus índices de marginalidad (pobreza), población escolar, razón alumno/maestro, y las tasas de deserción, reprobación y repetición, además de proveer de acciones compensatorias a todas las escuelas de educación indígena y las escuelas multigrado (CONAFE, 2000). El Programa tiene dos componentes principales: (1) Mejoramiento de la Calidad en Educación Inicial y Básica, y (2) Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Institucional.

A fin de mejorar la calidad educativa, el PAREIB canaliza recursos en infraestructura, material escolar y capacitación para favorecer: la construcción y rehabilitación de espacios educativos, la adquisición de mobiliario, equipo y material escolar, la disposición de textos y materiales de educación indígena, con estímulos económicos para el Reconocimiento al Desempeño Docente (RED) (considerando el cumplimiento al calendario escolar a fin de reducir el ausentismo y en donde participan con el control de asistencia los padres de familia), cursos de asesoría y capacitación de docentes y directivos, distintos apoyos para la supervisión escolar, recursos en el fortalecimiento de las secretarías de educación estatales para que contraten consultores expertos en planeación y evaluación para formular planes de desarrollo administrativo y detectar los problemas que causan el rezago educativo.

Existen otros programas compensatorios como el de Oportunidades<sup>2</sup> diseñados a fortalecer la demanda educativa, contrarrestando los altos costos de oportunidad de asistir a la escuela en los que incurren los niños y adolescentes en situaciones de desventaja económica, a la par que promueve la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en la escuela además de mejorar sus oportunidades de utilizar la información y recursos disponibles.

Están además acciones de educación Inicial no escolarizada y alfabetización, que otorga cursos a padres de familia para su alfabetización y un Programa para la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia (APF) en la gestión escolar donde se otorgan fondos para que las Asociaciones de Padres de Familia los destinen a la adquisición de material y el mejoramiento de la infraestructura escolar.

En cuanto a los resultados de estos programas compensatorios en materia educativa, Lucrecia Santibañez, directora ejecutiva de la Fundación IDEA, advierte que la experiencia mexicana a más de diez años muestra lo beneficioso que puede resultar el tomar medidas adicionales para que todas las escuelas del país logren tener acceso a las mismas oportunidades educativas, sin embargo sostiene que la experiencia ha mostrado

---

<sup>1</sup>El CONAFE también opera los Cursos Comunitarios y la Telesecundaria, así como programas de menor alcance como aquellos destinados a poblaciones migrantes. Estos programas, aunque no están clasificados como compensatorios, están diseñados también con el objetivo de mejorar los niveles de equidad educativa en México.

<sup>2</sup>A nivel nacional cubre alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis; sus apoyos en materia de educación son becas para niños y jóvenes a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior, apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo, un fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su educación media superior, así como apoyo para útiles escolares.

que no se trata simplemente de inyectar recursos monetarios a las escuelas y esperar los resultados, se requiere de una compleja interacción entre instituciones locales, estatales, federales e internacionales para lograr la implementación de un modelo, que no siempre ha resultado uniforme o exitoso. Por ello recomienda que las regiones o países que busquen utilizar programas compensatorios para mejorar la equidad educativa de sus poblaciones, tomen en cuenta todas estas capas de complejidad dentro de sus contextos particulares, para aumentar sus probabilidades de éxito.

Esto puede corroborarse a partir de la experiencia de México, ya que en 1992, como parte del Acuerdo para la Modernización Educativa y con financiamiento proveniente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se implementaron estos Programas Compensatorios comenzando en los cuatro estados que reflejaban mayores índices de marginación y rezago educativo en ese año: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

Sin embargo, en un análisis de la Fundación IDEA en el año 2000, en el que se aplica la metodología del Índice de Desarrollo de Educación para Todos (IDE), desarrollada por la UNESCO (2003)<sup>3</sup> a fin de medir el desempeño educativo de las entidades federativas de México, cumpliendo con los objetivos de igualdad, cobertura, calidad y alcance de la educación, se encontró que: Hidalgo logró avances importantes al ubicarse en el lugar 20 del listado nacional con un IDE de 0.946 –igual a la media nacional– en tanto Oaxaca está en el lugar 29 con un IDE de 0.911 y Chiapas en el lugar 31 con un IDE de 0.905 (ambos con un Índice de Desarrollo en Educación considerado aún mediano), en tanto que Guerrero ocupa el final de la lista, con un IDE de 0.896, con un desempeño pobre, similar a países como Bolivia, Filipinas y Túnez.

En cuanto a los recursos financieros, en los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año 2004 (INEE, 2006), se muestra que de acuerdo a las aportaciones federales destinadas a cada entidad con su población en edad escolar (o la población entre 3 y 15 años), Guerrero recibió la cantidad de 7,655 pesos por alumno (de una población escolarizable de un millón 24 mil 770), con lo cual la entidad ocupó el octavo lugar en proporción a los recursos de otras entidades en este mismo rubro, sólo por debajo de estados como Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Quintana Roo y Zacatecas.

En este mismo comparativo destaca el caso de Nuevo León, que con una población escolarizable similar de un millón 23 mil 671, y que alcanzó un presupuesto por persona de 5,064.80 pesos y Puebla con una población de un millón 595,484, tuvo un presupuesto por persona de 4,370.93 pesos. Ello podría indicar que entidades con menos recursos que

---

<sup>3</sup>Se calcula considerando 1) la enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolarización ajustada en primaria (TNAE), 2) La alfabetización de los adultos, medida por la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más, 3) La paridad e igualdad entre los sexos, medida por el índice de la EPT relativo al género (IEG) (que se obtiene del promedio de los índices de paridad entre los sexos de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria y de la tasa de alfabetización de los adultos) y 4) La calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en el quinto grado de primaria.

los asignados a Guerrero alcanzaron un Índice de Desarrollo Educativo para todos (IDE) por encima de la media nacional, el primero con un indicador alto de 0.981 y Puebla con un indicador medio de 0.936.

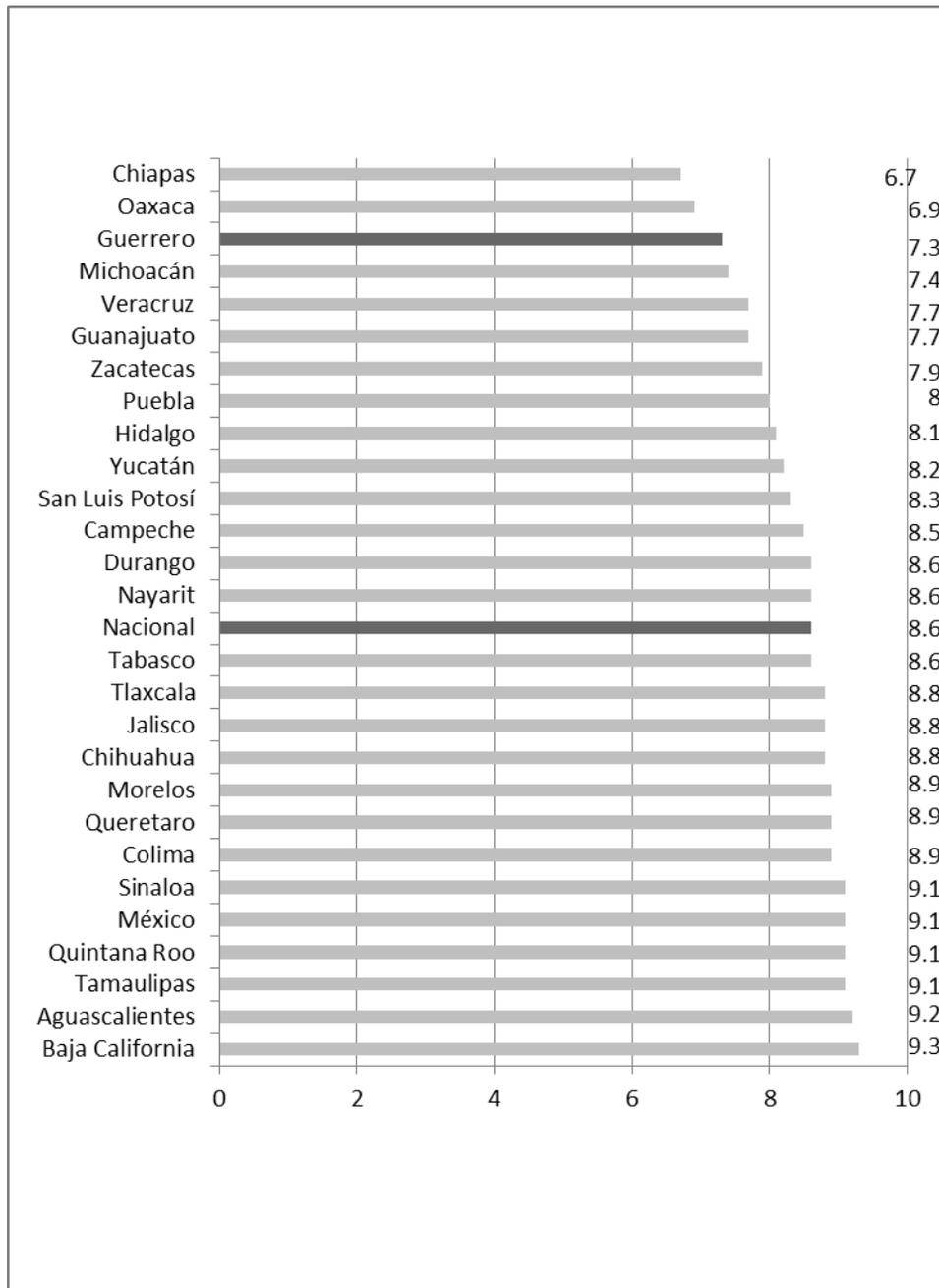
Ello podrá reforzar el argumento de que el problema es no sólo la asignación de recursos para cubrir las necesidades de cada uno de los alumnos, sino de los contextos y particularidades regionales que hacen que existan otros elementos que dificultan superar los rezagos como son las dificultades que los alumnos tienen para acceder a la escuela (en donde el desarrollo de infraestructura en caminos es fundamental), las posibilidades de asistir y permanecer en la escuela frente a situaciones de grave pobreza, el problema del lenguaje cuando existe población indígena, la migración de las familias en la búsqueda de oportunidades de ingreso, la contribución de los niños a la economía familiar, entre otros.

## **El caso de Guerrero**

Una de las características más evidentes del sistema educativo mexicano es su marcada desigualdad, tanto entre entidades federativas como entre zonas urbanas y rurales. Los contrastes en su cobertura y calidad impiden hablar de un sistema consolidado y homogéneo, pero sobre todo dificultan la efectividad de los procesos educativos y un aprendizaje desigual entre los estudiantes con promedios inferiores a lo programado y demandado por una sociedad moderna.

Y es que según el censo de población y vivienda 2010, en el estado de Guerrero el grado de escolaridad es aún de 7.3 años, por debajo de la media nacional de 8.3, con lo que esta entidad ocupa el antepenúltimo lugar en el listado nacional, sólo superando a Chiapas y Oaxaca, como se observa en la Figura siguiente.

**Grado de escolaridad en todas las entidades de México (2010).**

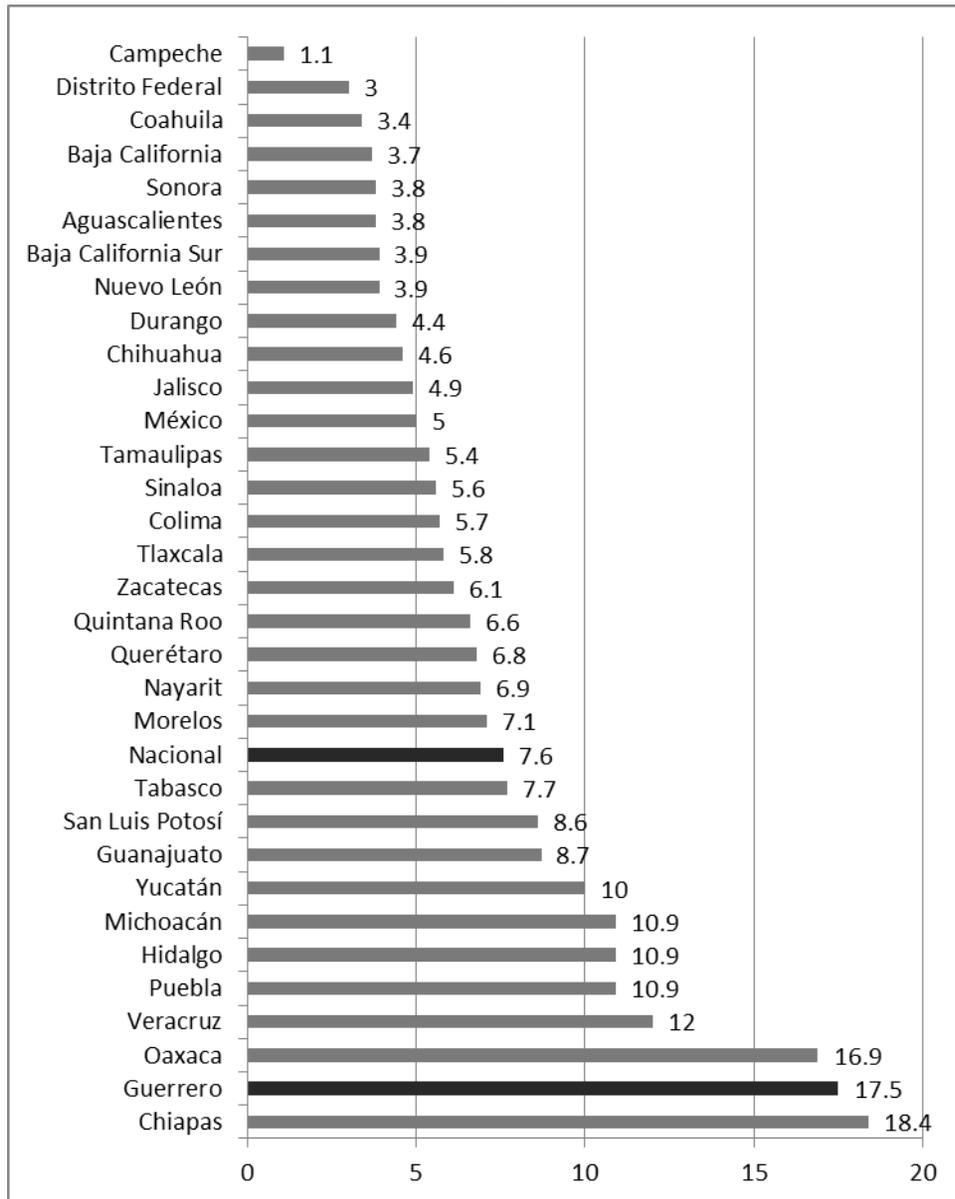


Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

En cuanto a las cifras de analfabetismo, éstas no son mejores. Los datos del INEGI (2010) indican que a nivel nacional ocho personas de cada 100, de 15 años y más, no saben leer ni escribir; sin embargo, en Guerrero la cifra se duplica, pues son 18 de cada 100 personas de 15 años y más en esta situación. Esto coloca a la entidad en el segundo lugar a nivel nacional según su porcentaje de analfabetas que es de 17.5 %, (lo cual representa una ligera mejoría comparativamente a los datos del año 2005, cuando la cifra era de 19.9%),

aunque se continúa en el segundo lugar sólo superado por Chiapas, como se observa en la siguiente gráfica.

**Porcentaje de población analfabeta en todas las entidades de la República Mexicana (año 2010).**



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

Están también los bajos índices de quienes concluyen satisfactoriamente su instrucción, como los que reportan los indicadores 2008-2009 (INEGI, 2010), según los cuales esta entidad tenía una eficiencia terminal en primaria de 88.5%, debajo de la media nacional de 93.8%, con lo que se ocupaba el lugar 31 del total de entidades federativas; en

educación secundaria la eficiencia era de 76.4%, también por debajo de la media nacional del 80.9% ocupando el lugar 25 de la lista.

Un elemento importante en este rezago educativo, son las disparidades que aparecen entre las siete regiones y 81 municipios de la entidad. Una muestra de ello son los contrastes entre Cochoapa el Grande<sup>4</sup> de la región Montaña con 96.68% de su población sin educación básica concluida frente a la capital Chilpancingo, en la región Centro, que tiene 37.74%; Iguala, en la región Norte, con una importante actividad comercial y un indicador de 41.33% o el municipio de Acapulco, con un porcentaje de 42.34% (INEGI, 2011).

En la región de la Costa Grande, el municipio de José Azueta es el mejor posicionado de los ocho que la integran, con 45.84%, siendo Coahuayutla el de mayor atraso, que si bien tiene la mayor extensión territorial, alcanza un rezago de 88.83%. En la Tierra Caliente, Pungarabato es el municipio más avanzado, con un rezago de 52% y Zirándaro el más atrasado de los nueve de la región, con 83.38%. En la Región de Costa Chica, con 15 municipios, Marquelia y Ometepec tienen los mejores indicadores con un 59% de rezago; Xochistlahuaca es el de mayor atraso, con 86.71% de su población sin educación básica concluida (INEGI, 2011).

El rezago y las necesidades siempre crecientes en materia de cobertura en educación como muestra su evolución en los dos cuadros siguientes, deben ser atendidos por un sistema educativo que tiene recursos humanos y de infraestructura que en muchos casos son insuficientes, como resultado de fallas en los procesos de planeación, mala distribución del presupuesto y problemas en los servicios de mantenimiento.

**Porcentaje de cobertura por escolaridad en Guerrero y posición nacional**

Ciclo escolar	Preescolar %	Posición	Primaria %	Posición	Secundaria %	Posición
2005/2006	73.0	6	98.9	3	81.5	31
2006/2007	83.0	4	114.7	4	83.0	31
2007/2008	88.3	3	99.7	3	87.7	29
2008/2009	93.0	2	101.3	4	92.0	22

Fuente: INEGI (2010). Perspectiva Estadística. Guerrero. México.

La cobertura creciente se observa en el nivel preescolar, en donde pasó de 73% en el ciclo 2005-2006 a 93% en el ciclo 2008-2009; en primaria, de 98.9% en el ciclo 2005-2006 a 101.3% en el ciclo 2008-2009; en secundaria, de 81.5% en el ciclo 2005-2006 a 92% en el ciclo 2008-2009, a pesar de lo cual la entidad se mantiene en el lugar 22 del listado nacional.

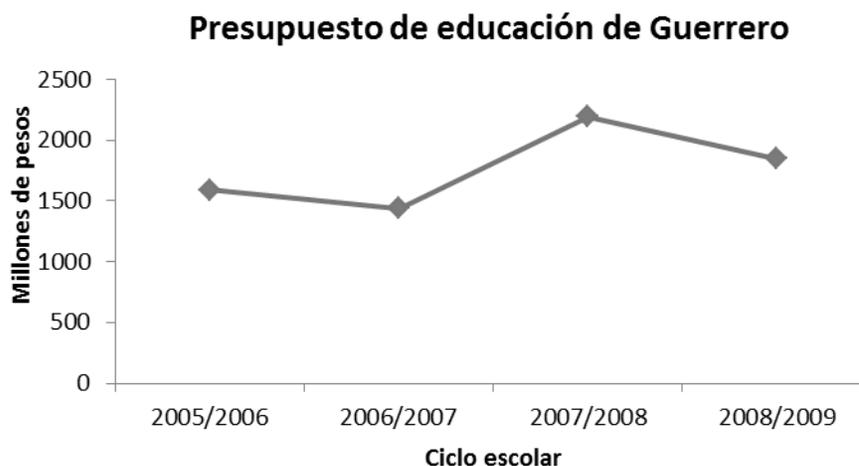
<sup>4</sup>Según datos de CONAPO (2005) este municipio, creado en el año 2003 con población mayoritariamente mixteca, es el de mayor marginación de México, con una población que no rebasa los 15 mil habitantes, de la cual 76% son analfabetas, 94% no tiene drenaje sanitario y seis de cada 10 habitan en viviendas sin energía eléctrica y sin agua entubada.

### Evolución de los componentes del sector educativo en Guerrero, 2005-2009

Características del sector educativo					
Ciclo escolar	Escuelas	Alumnos (miles)	Maestros	Alumnos por maestro	Alumnos por escuela
2005/2006	10, 507	1,071.6	55,309	19.4	102.0
2006/2007	10,736	1,086.6	56,351	19.3	101.2
2007/2008	10,874	1,089.7	56,888	19.2	100.2
2008/2009	11,241	1,092.6	57,684	18.9	97.2

Fuente: INEGI (2010). Perspectiva Estadística, Guerrero. México

Uno de los puntos a discusión para el análisis de estas cifras son el avance de las necesidades frente los recursos financieros disponibles, y que en el caso de Guerrero éstos pasaron de \$1,595,278,700 en el ciclo 2005-2006, a \$1,438,242,700 en el ciclo 2006-2007, a \$2,195,397,300 en el ciclo 2007-2008, y a \$1,846,607,900 en el 2008-2009, lo que gráficamente se observa de la siguiente manera:



Los datos muestran que los recursos destinados no siempre han sido otorgados en forma creciente, como lo hacen las necesidades, y un ejemplo claro está en la asignación presupuestal del año 2010, cuando el total de recursos para educación (considerando todos los programas y dependencias ligadas a la educación) fue de \$755,315,658, lo que representaba el 23% del presupuesto ejercido en la entidad. Sin embargo, para 2011 el presupuesto pasó a \$903,214,081 lo cual si bien comprende un aumento, también representa una disminución en los recursos destinados al sector, pues ahora son sólo el 21% del presupuesto total del gasto (Gobierno del Estado de Guerrero, 2011).

### La equidad de la educación en Guerrero

Sin embargo, el problema en materia educativa no está sólo en los recursos. La privación del derecho a la educación para muchos mexicanos, como se observa en Guerrero, se liga a las acciones de la política educativa nacional en donde se parte de una educación igual a todos los mexicanos sin tomar en cuenta la existencia de una serie de disparidades importantes, pues como advertía Rawls (1979) existen desigualdades inevitables que deben ser consideradas, ya que dar un trato a todos por igual puede conducir a un trato desigual para aquellos que se encuentran en una posición desfavorecida.

Desde esta perspectiva, en materia de política educativa la orientación primordial no debe ser sólo priorizar la cobertura educativa, sino atender que ésta debe ligarse no sólo al principio de igualdad sino al de equidad, como lo propone Bolívar (2005), quien señala que un sistema educativo equitativo es aquel que trata a todos los alumnos como iguales pero también intenta favorecer una sociedad equitativa en la que los bienes esenciales están distribuidos conforme a las leyes de la justicia y que favorece la cooperación en el plano de la igualdad.

Ello conlleva a instrumentar acciones de lo que se denomina “desigualdades justas” apoyando con más recursos a los más vulnerables, lo que contraviene la visión de una distribución igualitaria a todos los alumnos y se orienta a dar mayores apoyos a los menos favorecidos (Quintero y Bibiano, 2010). Por supuesto que para ello se requiere primero una distribución equitativa de los bienes educativos (recursos, profesores de calidad, oferta educativa) pero cuidando que las desigualdades no condicionen el aprendizaje y el rendimiento escolar, priorizando el poner los medios y recursos compensatorios en los alumnos desfavorecidos natural o socialmente.

En este sentido debe trabajar la política social, no sólo como acciones para contener los efectos de la pobreza, sino construyendo una justa igualdad de oportunidades en materia educativa, instrumentando programas innovadores orientados hacia la atención de los individuos peor dotados y que se encuentran en situación de desventaja. Se debe trabajar haciendo de ellos su principal objeto de atención mediante la aplicación de medidas compensatorias que realmente atiendan sus necesidades y se vinculen a la realidad que enfrentan.

Ya que de otra manera los apoyos se diluyen frente a un cúmulo de necesidades que agobian a las familias de los estudiantes en pobreza, como quedó demostrado en un estudio sobre telesecundarias rurales de Guerrero (Bibiano, 2008), según el cual los estudiantes beneficiados con las becas escolares, así como sus padres, admitieron que una gran parte de los recursos que se les otorgan para la compra de útiles escolares y uniformes era desviada para atender las necesidades del gasto familiar.

Ello sin duda cuestiona también la escasa flexibilidad y particularidad de los programas de la política social en materia educativa. El diseño unificador de las acciones considerando a todos los sujetos como iguales sin tomar en cuenta sus diversidades, se vincula sin duda a que los rezagos en materia educativa sigan vigentes. El reto no es sólo acercar a todos a la posibilidad de asistir a la escuela; ese es sólo un paso, debe garantizarse la permanencia de los estudiantes en las aulas, lograr que el aprendizaje obtenido sea

relevante y pertinente para que los estudiantes logren un mejor desarrollo, pero sobre todo deben innovarse acciones para atender a quienes por mucho años han permanecido en los indicadores del rezago educativo.

Se debe pensar que muchos de los estudiantes al salir de la escuela tienen que trasladarse a un hogar lleno de necesidades donde no existen condiciones, ni los elementos para realizar sus actividades extraescolares, algunos incluso deben participar desde pequeños en diferentes actividades en el hogar o fuera de él a fin de obtener algún ingreso con el cual puedan contribuir a la economía de su hogar. Cuando se considera esto debemos pensar ¿estarán estos estudiantes en condiciones de tener un buen desempeño educativo? La plena vigencia del derecho a la educación se liga a la equidad en la educación y gira la cuestión escolar desde otra óptica, el reto en la política educativa no es sólo educar; debe trabajarse en la justicia escolar para atender la situación de los peor situados en una distribución proporcional de sus necesidades.

A partir de ello, resulta impostergable que la política social en materia educativa tenga la capacidad de generar condiciones necesarias para que los alumnos no solamente puedan asistir a la escuela a tomar clases; se debe pensar en brindarles a los más necesitados las condiciones y herramientas para que puedan aprender, conocer, saber y reflexionar. Sólo así se estará cumpliendo con su derecho a la educación.

## **Bibliografía**

- Abramovich Víctor y Christian Courtis, (2003). Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trota. España.
- Bibiano Mendoza Blandino. Tesis de Maestría “La pertinencia de la telesecundaria desde sus actores, el caso de Coyuca de Benítez Guerrero. Programa Integrado de Maestría y Doctorado en Desarrollo Regional. Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional. 2008.
- Bolívar Antonio Equidad educativa y teorías de la justicia. Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en la educación. 2005. Volumen 3. Número 2.
- Cortez Ruiz Carlos. 2001. “Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal”, en Cristina Penso D’Albezio e Isabel Font (Coordinadoras), *Políticas Sociales y Nuevos Actores*. México. Universidad Autónoma Metropolitana –Azcapotzalco.
- Flores Alonso, María de Lourdes y Edith Barrera Chavira, “*Los programas compensatorios del sector educativo: el caso de Chiapas (2ª. parte)*”, *Boletín núm. 3*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, marzo 2003.
- Ibarra Muñoz David. 2007. “Derechos Humanos y Realidades Sociales”, en José Luis Calva (Coordinador). *Agenda Para el Desarrollo*. México Volumen 12. Porrúa. UNAM. Págs. 19-46.

Quintero Romero Dulce María y Blandino Bibiano Mendoza, (2010). El Derecho a la Educación, más allá de la cobertura. La telesecundaria en Guerrero México. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4(2), pp. 137-152.

Rawlls John 1979. Teoría de la justicia. Fondo de cultura económica.

Santibañez Lucrecia, 2004. Equidad en la Educación: La Experiencia de los Programas Compensatorios en México <http://www.fundacionidea.org.mx/o.php>

Páginas electrónicas:

CONAFE, 2000. <http://www.conafe.gob.mx>

Gobierno del Estado de Guerrero 2010. Decreto 277 de presupuesto para egresos del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal  
<http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>.

Gobierno del Estado de Guerrero 2011. Presupuesto 2011.  
<http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>

INEGI. Encuestas de alfabetización por municipio, 2006 <http://www.inegi.org.mx/>

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

INEGI. Panorama Sociodemográfico de México, 2011.

INEGI. Perspectiva Estadística. Guerrero. México (2005/2009).

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/economia/infraestructura.aspx?tema=me&e=12>

Instituto Nacional de Evaluación Educativa 2006.

<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-pisa/bases-de-datos-pisa-2006-mainmenu-979>

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano*, 2005. <http://hdr.undp.org/es/>

Secretaría de Educación Pública. Estadísticas/Principales cifras.

[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Estadisticas](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadisticas)

UNESCO, 2003. <http://www.unesco.org/education/gmr2008/annexes/anexo1.pdf>

# **El desarrollo humano como estrategia para abatir la pobreza en México. La perspectiva del programa “Oportunidades”**

Fabiola Salado Loreto

## **Introducción**

El desarrollo permite a la sociedad tener mejores bienes y servicios, dando la oportunidad de acceso a una mejor calidad de vida. Asimismo, permite una interrelación sistemática con la sociedad de la que forma parte, brindando una nueva restructuración a la forma de gobierno y a los movimientos económicos, principalmente.

El ensayo que a continuación se desarrolla es un análisis que intenta hacer una revisión crítica de los beneficios e insuficiencias del programa Oportunidades. Interesa conocer quiénes son beneficiarios y cómo el gobierno mexicano ha puesto en operación un programa, al parecer aderezado con propósitos específicos para atraer el interés de un importante segmento de la sociedad más vulnerable de México, integrada principalmente por mujeres y jóvenes que han sido beneficiarios directos.

El análisis pretendemos abordarlo desde diversas aristas, enfatizando el desarrollo humano como estrategia para abatir la pobreza en México y en el estado de Guerrero. Se inicia con los antecedentes históricos, para posteriormente entrelazar las cuestiones teórico-metodológicas y los datos estadísticos que permitan entender el sustento y el devenir del programa Oportunidades.

En 2010, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional la población en pobreza fue de 52.1 millones de personas y 12.8 millones en pobreza extrema, lo que representó respectivamente el 46.3 y 11.4 por ciento del total de la población, por lo cual se puede justificar la inversión en dicho programa.

Este es un programa creado por el gobierno federal para apoyar a más de 21.2 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema, según el último reporte del Coneval, y centra sus esfuerzos en atender a grupos de mujeres, niños y jóvenes. El programa tiene presencia en más de mil 200 municipios del país, y el monto con el cual operó en 2012 asciende a 68 mil 873.2 millones de pesos para el total de la población vulnerable.

## **La perspectiva desde el programa Oportunidades**

El Programa de Desarrollo Humano, popularmente conocido como “Oportunidades”, está enfocado precisamente en impulsar el desarrollo de las potencialidades de los mexicanos. Al respecto, Sen (2000) define al desarrollo humano como “Libertad”, habla del

desarrollo de capacidades que permitan a las personas a ampliar sus opciones y oportunidades para vivir el tipo de vida que valoran y desean, en el que no sólo el ingreso y desarrollo económico son fundamentales para la plenitud y la calidad de vida, sino también el saber impulsarnos como seres humanos e integrarnos a la sociedad, porque la sociedad ha venido cambiando a través del tiempo y por ello en la actualidad busca tener mejores condiciones de vida, progresar en todos los planos de la vida social y material.

Al respecto, Nisbet (1998) señala que “el progreso ha sido la tendencia dominante a lo largo de la historia”, siendo la sociedad misma quien lucha por el bienestar social; sin embargo, la realidad en que se vive es cada vez más difícil de ser enfrentada. El ejemplo claro de los crecientes obstáculos para acceder al progreso económico y social, se evidencia en la dinámica y formas de organización de la sociedad mexicana marcada por grandes desigualdades y contrastes a nivel regional.

La idea de progreso ha acompañado el quehacer y pensamiento humanos por siglos. Grandes pensadores sociales han ocupado sus energías en la reflexión acerca de los factores determinantes del progreso y en imaginar cómo luciría una sociedad donde el progreso se ha manifestado. Los científicos se han ocupado de hacer avanzar el conocimiento, los técnicos de instrumentarlo con el fin de generar progreso y en México el gobierno ha ocupado y destinado recursos en Programas para hacer que, “se haga notar el progreso” a través de políticas que permitan bajar los altos índices de pobreza.

El progreso es un concepto útil al justificar la implementación de estrategias de desarrollo y políticas públicas, permitiendo comparar sociedades en el tiempo y en el espacio. Asimismo, permite identificar distintos esquemas de organizaciones sociales como buenas, malos o regulares. Reflejados en impactos diferenciados que se incuban en cada territorio determinando su dinamismo o, si es el caso, sus deficiencias para trascender en las transformaciones a que obligan los necesarios cambios del capitalismo contemporáneo.

Este documento no sólo es un recuento de los distintos programas de apoyos implementados por el gobierno federal. Se pretende observar y reflexionar respecto a si las acciones y estrategias para abatir la pobreza en México son o no las más convenientes para dar salida a una realidad de gran calado. Según Nisbet, las acciones y políticas sociales implementadas no son buenas en tanto no hagan una contribución importante al progreso de la sociedad. Aunque cabe hacer mención que, como señala Canto (2010), el estado social de derecho obliga a la realización de acciones positivas, con el fin de asegurar al ciudadano las condiciones sociales para el disfrute de sus derechos como son educación, salud y trabajo, entre otros.

Las experiencias relativas a los planes y programas de atención a la pobreza son diversas, y se remontan a finales de los años 70 del siglo XX, época en que el diseño de estos obedeció a la preocupación del gobierno federal por atender las desviaciones y perturbaciones sociales generadas por el modelo de industrialización promovido en años anteriores; modelo que derivó en migración del campo a la ciudad, situación que arraigó aún más los márgenes de desigualdad social, debido a la reducción de los estímulos

canalizados en otros tiempos a las actividades agrícolas, lo que representó un elevado costo social (CEPAL, 2010).

Este cambio de estrategia generó modificaciones en las actividades económicas y sociales. Alrededor de las ciudades industriales se generaron condiciones de pobreza y marginación, además de falta de servicios públicos básicos, acrecentando los problemas que involucran a una ciudad sin orden urbano y social. Bajo este mismo escenario, y en años más recientes, se da el fenómeno de migración motivando que la población que vive en condiciones de pobreza se desplace a países más desarrollados en búsqueda de nuevas oportunidades de sobrevivencia y desarrollo.

Es en los años setenta cuando surge uno de los primeros programas que se instrumentaron desde el gobierno federal para atender a la población en condiciones de pobreza: el Programa Integral Para el Desarrollo Rural (PIDER). Éste se aplicó de 1973 a 1982, teniendo como objetivo a las comunidades rurales que se localizaban en las regiones más atrasadas del país, habitadas por más de 500 y menos de 5,000 personas. El PIDER fue manejado y diseñado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la atención se enfocó en aquellos grupos rurales a través de diferentes tipos de proyectos de apoyo a la producción y las obras de beneficio social (CEPAL, 2010). Sin embargo, las condiciones de capacitación y la adaptación de programas utilizados en otros países y que se introdujeron en dichos programas limitaban la buena aplicación del programa y al parecer se hacía bajo un interés económico sin dar seguimiento a las inversiones.

Se aplicaban las inversiones a fondo perdido, lo que a su vez trajo un problema mayor al no dar seguimiento al dinero que el gobierno distribuía. Al parecer, dicho recurso se perdía en el trasiego de la burocracia y, a fin de cuentas, nunca se llegaba a saber si en realidad la inversión final era utilizada con el propósito al que estaba destinada, pues difícilmente se podía ver la recuperación de la inversión.

Años después, en 1989 aparece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo era atender de manera frontal los problemas de pobreza en las áreas rurales y urbanas. El programa marcó un precedente en materia de participación social, al cambiar la forma de implementar acciones hacia la población en condiciones de pobreza, a través de la participación ciudadana, como forma de corresponsabilidad y compromiso de los beneficiarios.

El 2 de diciembre de 1988 se puso en marcha el programa Solidaridad, como primera acción de un gobierno que trataba de lograr mayor justicia social, más allá de un esquema de transferencia de recursos o de subsidios focalizados. Para llevar cabo este proyecto no sólo era necesario el apoyo del gobierno, sino también la participación organizada de la población, impulsados con un sentimiento de nacionalismo y de desarrollo social.

Durante seis años se invirtieron el equivalente de casi 18 mil millones de dólares, de los cuales 67% fueron recursos federales y el resto de gobiernos locales e inclusive de los propios participantes (Levy, 2006).

El programa Progresá, creado en 1997, fue retomado por la siguiente administración federal a fin de darle continuidad a la política social. A partir de 2002, el Progresá se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal; a través de él se buscó que mediante transferencias condicionadas mixtas (en dinero y especie) y acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación, se lograra el incremento de las capacidades de las personas a fin de que éstas obtengan mejores opciones de desarrollo para familias en condiciones de pobreza extrema. Con ello se pretendió romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para entender este esquema de transmisión de la pobreza, es necesario retomar a Amartya Sen, quien propone la estrategia de Desarrollo Humano como condición para que las sociedades progresen, exaltando la importancia de desarrollar racionalmente las cualidades del ser humano. El desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes, y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos.

Para alcanzar el desarrollo humano del país y su potencial, el programa Oportunidades propone incorporar a las familias en la recepción de transferencias económicas y en especie. Dichas transferencias implican el compromiso de los grupos sociales con las siguientes corresponsabilidades: inscribir a los menores de 18 años a los sistemas de educación básica, y a los de hasta 20 años a planteles de educación media superior; registrarse en la unidad de salud y cumplir con las citas programadas, así como asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud; promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes y, por último, destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos para garantizar un mejor aprovechamiento escolar.

Las características de los programas gubernamentales de desarrollo de sexenios anteriores que anteceden al modelo, retoman el éxito y los errores y lo mejoran con la creación del programa Oportunidades. Éste beneficiaba, en el año 2007, a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades; aproximadamente el 30% de las familias beneficiadas se encontraban en los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca (SEDESOL, 2008). En ese momento, Oportunidades contribuye al logro de cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social:

- Reducir la pobreza extrema;
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables;
- Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza y

- Fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

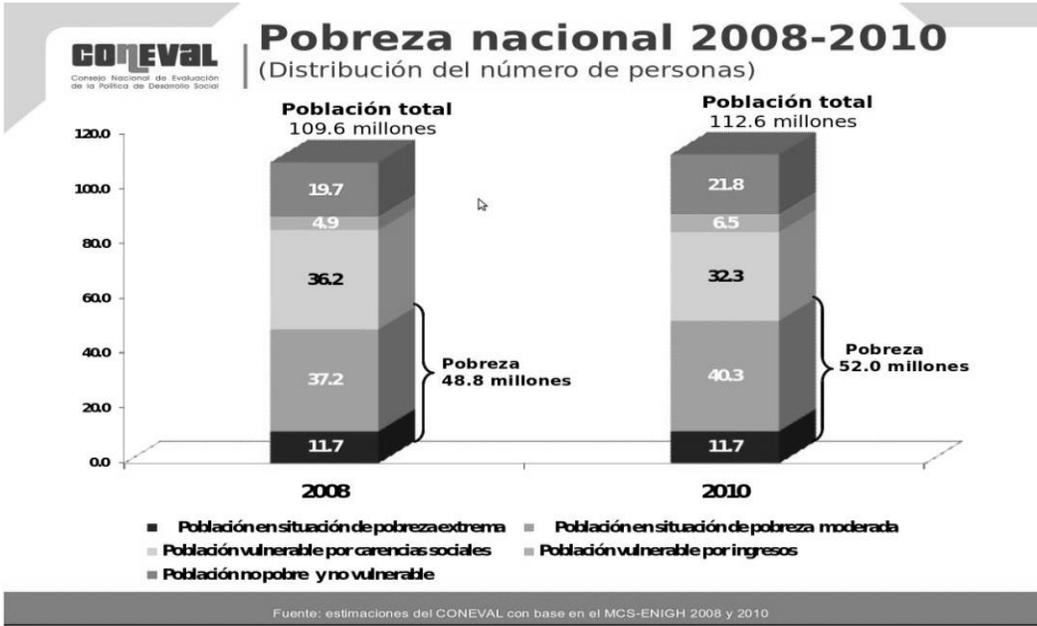
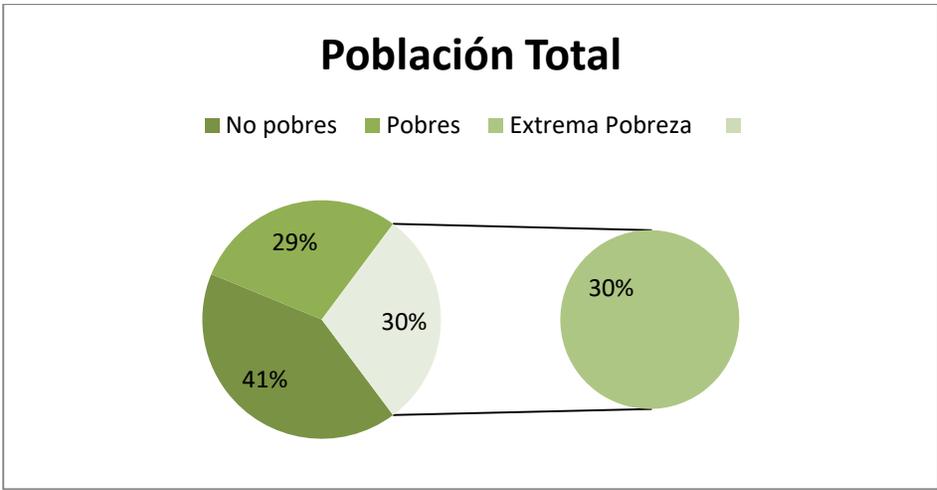
El programa Oportunidades representa un cambio de visión en la política de superación de la pobreza iniciado en primera instancia con el Pronasol, y continuó con el Progresá transitando de acciones asistencialistas hacia programas más completos que, a la vez que se transfieren ingresos, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades ampliando las oportunidades de las familias en situación de pobreza.

Oportunidades tiene como base cinco ejes rectores, que son: equidad, integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad. Es importante hacer mención de que el proyecto como tal, tiene la mejor intención en el cumplimiento de los ejes rectores arriba señalados, pero según un estudio realizado por la Organización de Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, el programa oportunidades pasa por alto los derechos de las mujeres indígenas, “ya que no toma en cuenta la pertenencia de éstas a un pueblo originario; asimismo, refuerza el papel social de las mujeres como responsables del cuidado del hogar y los hijos, lo que impide su empoderamiento y evita la deconstrucción de prácticas patriarcales”.

Por otra parte, debido a quejas e incluso demandas al programa, éste ha ido reformando sus reglas de operación. Como ejemplo de ello, La Secretaría de Desarrollo Social publicó en el Diario Oficial de la Federación (7 de septiembre y 13 de octubre de 2011), que mujeres migrantes podrán presentar su documento migratorio para acceder o corregir datos que les permitan ser beneficiarias de dichos Programas. Esta modificación es producto de la queja interpuesta por grupos organizados el 27 de octubre de 2010 ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en contra de los actos u omisiones de servidores públicos del Programa Oportunidades.

Los programas de desarrollo humano, si bien se enfocan al abatimiento de la pobreza extrema en México, ¿Realmente está cumpliendo esa meta? ¿O simplemente los gobernantes hacen uso de los recursos asignados a dichos programas para mantener a la población bajo esquemas de control y dádivas que derivan en relación de dependencia y subordinación?

Es importante, por tanto, que los ciudadanos vigilen y den seguimiento a este tipo de programas. Es decir, se debe tener certeza de que los propósitos se lleven a cabo y no queden en promesas incumplidas; por eso es que debe haber mayor participación ciudadana, tal como señala Habermas (1984), donde la sociedad no sólo esté preocupada por el apoyo económico que el gobierno canaliza, sino que sea una población con una cultura de legalidad bien cimentada, donde los que no forman parte de la población beneficiada, vulnerable o en extrema pobreza, también participen vigilando que estos programas funcionen, que lleguen al 30% de las familias que realmente se encuentran en extrema pobreza (ver gráfico).



La participación de la sociedad civil en la operación y funcionamiento de programas con trayectoria e impactos significativos, debe ser una meta no sólo desde lo público; esto es, el involucramiento de representantes de sectores tradicionalmente vulnerables debe ser un propósito de dichos sectores para garantizar mayores resultados e impactos. De tal manera que la reducción de la pobreza extrema sea un proceso al que hay que dar seguimiento para lograr reducir aspectos medulares, como la marginación y/o la pobreza alimentaria. El propósito debe ser una meta definida desde la política pública bajo la intencionalidad de reducir los índices de pobreza, marginación e inseguridad. Pero, centralmente, la meta debe ser generar adecuadas condiciones para que la población pueda diseñar y operar mecanismos que le permitan incrementar sus ingresos, al tiempo que acceden a un estatus de beneficios sociales. Dicho trance debe ser enfocado en tanto medio para construir nuevos mecanismos de acceso al empleo y a un mayor bienestar económico. Se trata de

enfocar la política social en tanto mecanismo efectivo para favorecer el tránsito a un progreso económico.

En el contexto referido, quizá sea pertinente reconocer la importancia del progreso, especialmente en el mundo moderno, para sustentar la esperanza en un futuro caracterizado por la libertad, la igualdad y la justicia individual (Nisbet 1998). Esto nos lleva a ventilar ciertos cuestionamientos sobre las condiciones en que se refleja dicho “progreso”, es decir, si la aplicación de estos programas está beneficiando a las mayorías sociales o está llevando a los grupos sociales a una mayor “dependencia gubernamental” sin que estos apoyos reflejen de forma clara el avance económico y social de México.

Si bien es cierto que los programas de apoyo están enfocados para lograr el “Progreso en México”, por ejemplo con el programa gubernamental Progresá iniciado en el Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari y considerado un ‘parteaguas’ en términos de política social, una evaluación rápida del gobierno salinista coloca los términos de pobreza y desigualdad en el debate público como temas prioritarios a resolver por la política pública (Teruel y Rubalcava, 2007).

En su momento se consideró a Progresá como ejemplo a seguir por los gobiernos de América Latina. Algunos Estados quizá actuaron sin hacer un análisis a profundidad de los beneficios o perjuicios derivados, que se manifestaron en la colectividad de México y sus impactos principalmente en las expectativas económicas de las generaciones beneficiadas con este programa (Teruel y Rubalcava, 2007).

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se rebautizó al programa anterior como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y considera l los programas nacionales de educación, salud y alimentación. Por medio del Programa Nacional de Desarrollo Social, se trabajó para reducir la pobreza extrema y generar la igualdad de oportunidades en grupos vulnerables y pobres, apoyar el desarrollo de capacidades y fortalecer el vínculo social mediante la participación y el desarrollo comunitario.

En resumen los mencionados programas Progresá y de Desarrollo Humano Oportunidades han ido evolucionando e incrementando sus montos considerablemente, subsidiando de alguna manera a la pobreza de la población. Al mismo tiempo, impactan en los aspectos relativos a la salud, educación y alimentación, haciéndose notar los niveles de gobierno en la atención a municipios marginados.

En el diseño del programa Oportunidades se partió del diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapa a los ciudadanos en su individualidad, impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Dicho círculo vicioso está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos (SEDESOL, 2003).

La población objetivo de Oportunidades son todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. A pesar de que el programa cuenta con una Coordinación Nacional donde convergen los esfuerzos de las Secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social, no tiene todos los

instrumentos para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a las necesidades de ese sector de la población.

Por otra parte, Oportunidades presenta avances importantes en comparación con Progresa. Con Oportunidades, la expansión de la cobertura geográfica se extiende hacia localidades semiurbanas y urbanas. Los apoyos educativos se dirigen a jóvenes para que concluyan la educación media superior, así como también se les proporciona un apoyo en la transición a la etapa productiva. Por último, se utiliza una metodología oficial aplicada para la selección de las líneas de pobreza con el propósito de identificar a la población objetivo y focalizar de la manera más eficiente los apoyos del programa.

Las políticas de combate a la pobreza son un componente de la política social implementada en México, la cual está actualmente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que debe calcular los medios necesarios para alcanzar los fines deseados (Canto, 2010). Y es esta secretaría la que tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza (SEDESOL, 2007).

Los programas de desarrollo humano que los diferentes gobiernos han implementado, modificado adaptado o readaptado son en respuesta a la Constitución Política mexicana, que garantiza los derechos sociales elementales a los que la población tiene acceso y que el Estado está obligado a proporcionar. La consecución de dichos objetivos se alcanzó por medio del decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social en el mes de enero de 2004 y que establece los principios de la política social, los derechos sociales, las características, prioridades y candados del gasto social.

Para la Ley General de Desarrollo Social, la política nacional en materia de desarrollo social, debe incluir cuando menos las siguientes vertientes (ídem, 2007): I) superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II) seguridad social y programas asistenciales; III) desarrollo regional; IV) infraestructura social básica y V) fomento del sector social de la economía.

## **Principales logros del Programa según la Secretaria de Desarrollo Social**

En zonas rurales, los niños y niñas de 15 a 18 años de edad han progresado en la escuela en forma consecutiva entre 30% y 64% más que los no beneficiarios. Adicionalmente, estos jóvenes lograron un grado adicional de escolaridad debido al Programa (ídem, 2007). Oportunidades incrementó la transición a la secundaria de los niños y niñas de 12 a 14 años en 42% y 33%, respectivamente. Asimismo, la inscripción al nivel medio superior se incrementó en 85%.

En zonas urbanas, el porcentaje de niños de 12 a 14 años de edad que trabajan por un pago disminuyó hasta 14 puntos porcentuales, luego de dos años de intervención del Programa.

En las niñas de 15 a 18 años, esta disminución fue de alrededor de 11 puntos porcentuales a tan sólo un año de intervención.

La SEDESOL expresa que, de acuerdo con el Índice Gini, existían en México 50 millones de pobres en el año 2006, considerando al país como uno de contrastes, rico en recursos pero con amplios sectores de la población en pobreza. Sin embargo, tiene uno de los más altos índices de desigualdad de América Latina.

Los datos proporcionados por SEDESOL dan mucho que decir al hacer frente a las verdaderas cifras, mostrando que los proyectos de combate a la pobreza son operados ineficazmente, con programadores de datos obsoletos, sin indicadores ni metas definidas. El presupuesto federal asignado a estos programas es de más de 200 mil millones de pesos. Sus nombres: Oportunidades, Apoyo Alimentario y 70 y Más, operados por la Secretaría de Desarrollo Social. (contralinea.com.mx)

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el Presupuesto de Egresos de la Federación registra que a estos tres proyectos se le han suministrado 222 mil 626 millones 551 mil 635 pesos.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación documenta que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no incluyó indicadores ni metas en la “definición y conducción de la política de desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda” para evaluar su desempeño en la coordinación, integración, actualización y control del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social” (contralinea.com.mx).

Tan sólo el año de fiscalización, los tres programas que opera la SEDESOL sumaron 52 mil 51 millones 742 mil 470 pesos, como muestran los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los mismos archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indican que ya para el último año de la administración de Calderón, los presupuestos de estos programas suman 57 mil 846 millones 407 mil 694 pesos. (contralinea.com.mx)

### Oportunidades: los “apoyos” del Banco Mundial

Título del proyecto	Número de identificación del proyecto	Monto del compromiso (millones de dólares)	Situación	Fecha de aprobación
Additional Financing for the Support to Oportunidades	P122349	1,250	Activo	9 de nov. de 2010
Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan	P112262	700	Cerrado	11 de mayo de 2010
Support to Oportunidades Project	P115067	1,503.76	Activo	9 de abril de 2009
Total en dólares		3,453.76		
Total en pesos (tipo de cambio de 13.17 pesos por dólar)		45,486,000,000		

## Beneficios del programa Apoyo Alimentario, según Presidencia

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Inversión canalizada (millones de pesos)	411.9	1,204.0	3,545.9	3,695.1	4,083.8
Municipios atendidos	1,080	1,924	2,330	2,337	2,337
Localidades atendidas	4,980	39,657	54,366	50,792	50,792
Familias beneficiadas (miles)	126.0	262.0	677.2	674	670
Personas beneficiadas (miles)	543	1,126	2,670	2,433	2,433
Apoyos bimestrales, por familia (pesos)	604.0	770.0	892.4	1,048.8	1,053.7

Contralinea.com.mx

## Presupuesto programado para desarrollo social

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oportunidades	15,853,200,000	16,430,850,000	24,413,090,000	35,355,080,000	35,899,700,000	34,941,400,000
Apoyo alimentario	286,300,000	411,900,000	1,204,000,000	3,595,400,000	4,099,800,000	4,083,800,000
70 y Más	940,000,000	6,216,440	13,176,260,000	13,101,260,460	13,287,220	18,821,205,682
Total	17,079,502,007	16,842,758,224	38,793,352,009	52,051,742,470	40,012,789,231	57,846,407,694

Contralinea.com.mx

Durante el sexenio de Felipe Calderón, el Banco Mundial financió tres proyectos dirigidos al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de los cuales el primero fue por 1,503 millones de dólares (alrededor de 19 mil 804 millones de pesos mexicanos). Este proyecto fue firmado el 9 de abril de 2009 bajo el título *Support to Oportunidades Project* (Apoyo al Proyecto Oportunidades). Un segundo proyecto, recibido en Mayo de 2011 y que se denomina *Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan* (préstamo para Política de Desarrollo de la Educación Media Superior), por 700 millones de dólares y un tercer Proyecto recibido en Noviembre de 2010, titulado *Additional Financing for the Support to Oportunidades* (Financiamiento Adicional para el Apoyo a Oportunidades) por 1,250 millones de dólares, los que se describen en la siguiente tabla.

Apoyos del Banco Mundial a Oportunidades				
Título del proyecto	Número de identificación del proyecto	Monto del compromiso (millones de dólares)	Situación	Fecha de aprobación
<i>Additional Financing for the Support to Oportunidades</i>	P122349	1,250	Activo	9 Noviembre 2010

<i>Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan</i>	P112262	700	Cerrado	11 de Mayo 2010
<i>Support to Oportunidades Project</i>	P115067	1,503.76	Activo	9 de Abril 2009
Total		3,453.76		

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco mundial, 2012 y consulta a [www.contralinea.info.com](http://www.contralinea.info.com) (Tipo de cambio, 13.17 pesos por dólar).

No obstante la ineficacia con la que han venido operando estos programas de desarrollo humano, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) han tenido una lógica política, clientelar, ya que según Teruel y Rubalcava (2007), el ejercicio y el monto de los recursos fueron sensibles a ciclos de elecciones federales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el gobierno de la República “asumió como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano sustentable como un motor de transformación de nuestro país y como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida”.

Para ello, indica el informe presidencial, se diseñó la estrategia Vivir Mejor, “para erradicar la pobreza extrema y generar igualdad de oportunidades, articulando los programas y acciones de gobierno desde sus distintos ámbitos de acción y promoviendo la coordinación y participación de otros órdenes de gobierno y de la sociedad, así mismo asegura que ha habido un avance en la erradicación de la pobreza a través de los programas de su gobierno. ([contralinea.com.mx](http://contralinea.com.mx)).

En línea con el anterior señalamiento, estos programas de transferencias nos deberían llevar a discutir en el país una idea de seguro de desempleo o de salario complementario para los mexicanos, lo que implica diseñar estrategias adecuadas de políticas públicas para el desarrollo social. Quizá sea pertinente evaluar la posibilidad de que Oportunidades deba enfocarse hacia la transición, es decir, vincularlo al fortalecimiento del mercado laboral; el país lo que necesita es generar empleos.

Es importante ponderar hasta dónde los proyectos de Desarrollo Social van a marcar la línea hacia el progreso social. Parece que la condicionante en la aplicación de dichos instrumentos es que las disposiciones y criterios de asignación de los beneficios sean atendidos en perspectiva de cumplimiento de objetivos precisos de desarrollo económico y social de sectores mayoritarios de población urbana y rural.

El programa ofrece amplias posibilidades de análisis para los estudiosos de las políticas públicas, la economía del bienestar y el desarrollo social y regional y es factible intentar una evaluación más reposada, con el fin de recuperar sus aspectos positivos y corregir sus principales defectos y limitaciones.

Otro de los informes que dan cuenta de la ineficacia del combate a la pobreza es el Panorama Social de América Latina –publicado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal, 2010)– el cual indica que Honduras y México fueron los únicos

países con incrementos significativos en sus tasas de pobreza y de indigencia: 1.7 y 1.0 puntos porcentuales y de 1.5 y 2.1 puntos, respectivamente.

## **Consideraciones Finales**

La política social debe anticiparse a los retos que enfrentarán los mexicanos en los próximos cincuenta años. Es importante evaluar y mejorar las estrategias que se diseñen para erradicar la pobreza y mejorar los medios y medidas para la distribución del ingreso, tomando en cuenta que la población mexicana atraviesa por una importante transición demográfica y movilidad geográfica en el interior del país y hacia los Estados Unidos. (Teruel y Rubalcava, 2007).

En resumen, donde opera el programa Oportunidades, tanto en la zona rural como urbana según evaluaciones de impacto, se demuestran avances importantes en temas relacionados con la salud y asistencia escolar, como comentan Teruel y Rubalcava; en contraste, remarcan una ineficacia en la calidad de los servicios de salud y oferta educativa representando un obstáculo para el alcance de los objetivos de Oportunidades.

Es conveniente que se fijen políticas adecuadas, así como objetivos y acciones específicas a través de reglas claras de operación que permitan alcanzar las metas del programa y maximizar el impacto de las estrategias implementadas. Dicha estrategia debe ser una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno en México, por lo que es conveniente que los estados y municipios trabajen en esquemas para una mejor transparencia y fiscalización en el uso y aplicación del programa, como es el caso de Oportunidades.

Es importante que el gobierno y la sociedad sienten las bases para propiciar en México un mayor crecimiento económico y mejores oportunidades de desarrollo, lo que permitirá elevar las capacidades de los mexicanos.

## **Bibliografía**

- Canto C.M. 2010. Políticas Públicas y Derechos Humanos. En: *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (A. Estévez y L.D. Vázquez, coords.). Flacso. México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe). 2010. *Panorama social de América Latina 2010*. Documento informativo.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2011. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008-2010.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). Agenda Estadística 1992, México, 1993. -XI Censo general de población y vivienda 1990, México, 1993.

- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Vol. I. Reason and the Rationalization of Society. Beacon Press. Boston. Traducción de notas selectas por Rosalío Wences.
- Indicadores internacionales sobre Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org> (septiembre 2006)
- Levy S. 2006. *Pobreza y transición Democrática en México, La continuidad de Progreso –Oportunidades*, Brookings Institution Press. Washington.
- Nisbet, R. 1998. Historia de la Idea del Progreso. Gedisa. México.
- SEDESOL (Secretaria de Desarrollo Social). 2003, Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa hábitat para el ejercicio fiscal 2003.
- \_\_\_\_\_ 2007, “El papel del programa Oportunidades en la cohesión social”
- \_\_\_\_\_ 2008, Programa Nacional de Desarrollo Social 2008.
- Sen, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Planeta, México.
- Teruel, G y L. Rubalcava. 2007. Consideraciones sobre política social en México. En: *Políticas públicas para un crecimiento incluyente* (P. Cotler, ed.). Universidad Iberoamericana. México.

Páginas electrónicas:

- [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) (septiembre y octubre 2012)
- <http://hdr.undp.org> (septiembre 2012)
- [www.contralinea.com.mx](http://www.contralinea.com.mx) (Periodismo de investigación. Septiembre 2012).
- <http://web.worldbank.org/external> (Septiembre de 2012)

# Programas de atención a la pobreza en México

Juan Gilberto González Velázquez y Dulce María Quintero Romero

## Introducción

La pobreza es un problema social que impone graves limitaciones en el desarrollo físico, intelectual y social de las personas que la padecen. Asimismo, niega la igualdad de oportunidades entre individuos y evidencia los rezagos en materia del ejercicio de los derechos humanos, económicos y sociales de una sociedad (Cárdenas, 2010).

El modelo neoliberal surgió en México durante un periodo de cambio de política económica de los gobiernos llamados tecnócratas o neoliberales, teniendo como primordial característica el impulso de la economía de libre mercado. Esto comprende la disminución de aranceles a la exportación y el inicio de privatizaciones de muchas empresas públicas, que cobran mayor impulso con el ingreso de México al GATT en enero de 1986, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, alcanzando su apogeo con la firma del Tratado de Libre Comercio bajo el gobierno de Carlos Salinas.

Esta propuesta de modelo económico comienza a perder popularidad después de la gran devaluación del peso mexicano frente al dólar en los primeros días del gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, su principal cuestionamiento ha sido el que su proceso de crecimiento no incluye a la gran mayoría de la población en México, en especial los indígenas, pues los datos demuestran que este sector, además de enfrentar desventajas significativas en lo económico y en lo social, presenta diferencias grupales de capital humano, con una marcada discriminación en el mercado laboral (Vitale, 1998).

Pero el cuestionamiento a la implementación de este modelo neoliberal no ha sido sólo en México; en otras partes del mundo existe una gran variedad de problemas de todo tipo, ya que este modelo está acentuando las condiciones de pobreza en muchos países, por lo que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a la par de los gobiernos nacionales, han tratado de rectificar los errores de la política económica aplicada.

Una medida ha sido la creación e implementación de diversos programas sociales para atender el grave problema que causa este fenómeno económico, y de hecho en estos programas se pone de manifiesto una tentativa de adaptarse a los requerimientos de la nueva época, que se caracteriza por la globalización (Mathus, 2009).

En el caso de México, desde hace mucho tiempo ha existido la desigualdad de oportunidades, lo que ha llevado a que gran parte de la población viva en pobreza extrema, al no contar con los elementos esenciales para tener una vida digna, por lo cual han surgido diversas propuestas en el ámbito académico a fin de ofertar estrategias que permitan atender estos procesos de desigualdad.

Asimismo, las instituciones del Estado Mexicano han puesto en marcha una serie de programas sociales para erradicar o reducir la pobreza extrema, atendiendo distintos elementos que inciden en esta privación de necesidades básicas. Sin embargo, el gran reto es llevar a cabo una evaluación apropiada que permita corroborar si a través de estas acciones se ha conseguido una mejora en las condiciones de vida de los pobres en sus múltiples dimensiones, considerando los logros y capacidades obtenidos por ellos.

## **Rediscusión del concepto de pobreza**

La definición de pobreza más aceptada se refiere a la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de producir esos recursos necesarios. No obstante, esto resulta relativo si consideramos que estas necesidades y capacidades se ligan a la situación socioeconómica general de cada área o región y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida predominante en ella.

Por ello, para un habitante de un país desarrollado, ser pobre tal vez signifique el estar limitado en sus patrones de consumo. Sin embargo, en un país no desarrollado el serlo implica no contar con lo necesario para comer, vestir, o la imposibilidad de recibir atención médica oportuna. Ambos en sus respectivas sociedades son pobres, porque pertenecen al escalón más bajo de la distribución de ingresos.

Así, la pobreza se vincula a la falta de salud, vivienda, ingresos, empleo, agricultura estable, nutrición, tecnología, educación y altos índices de mortalidad infantil. No obstante, un parámetro de medición es el que se fundamenta en cuatro elementos básicos: la educación, la salud, la vivienda y el ingreso, con las consideraciones que a continuación se discuten.

En cuanto a la educación, ésta se define como el proceso de socialización de los individuos. Podemos entender entonces que al educarse, una persona asimila y adquiere conocimientos. La educación también implica una conciencia cultural y cambios conductuales, donde las nuevas generaciones adquieren los modos de ser de generaciones anteriores.

Por ello, el proceso educativo se materializa en una serie de habilidades y valores, que producen cambios intelectuales, emocionales y sociales en el individuo, por lo cual la privación de la educación implica una severa pérdida para los individuos, pues no sólo comprende su incapacidad de desarrollo laboral o social, sino serias desventajas en su proceso de estructuración de pensamiento y formas de expresión, elementos importantes de la convivencia grupal.

En los últimos decenios se han hecho progresos considerables en la esfera de la educación a nivel mundial, ya que el número de niños escolarizados ha aumentado de 559 millones en 1990 a 681 millones en 1998. No obstante, más de 113 millones de niños, de los cuales casi dos terceras partes son niñas de países en desarrollo, no tienen acceso a la educación

primaria y muchos que empiezan a asistir a la escuela se ven obligados a dejarla debido a la pobreza o a presiones familiares y sociales. Pese a los enormes esfuerzos realizados, al menos 875 millones de adultos siguen siendo analfabetos, exactamente el mismo número que hace diez años (ONU, 2013).

En cuanto a la salud, ésta se entiende como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad o dolencia, por lo que en su promoción ha sido considerada no como un estado abstracto, sino como un medio para llegar a un fin, como un recurso que permite a las personas llevar una vida individual social y económicamente productiva. La salud es un recurso para la vida diaria, no el objetivo de la vida. Se trata de un concepto positivo que acentúa los recursos sociales y personales, así como las aptitudes (OMS, 2013).

En México, al menos 21.3% de la población no está afiliada a algún sistema de seguridad social, con una predominancia en la población joven. 38% de los hogares está afiliado al Seguro Popular, 32.1% al IMSS, y 6% al ISSSTE (Hernández 2013).

La ONU, por medio del programa Hábitat, promueve formas de vivienda accesible y adecuada a nivel mundial. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos precarios, desarrollando alternativas de vivienda para todas y todos y prevenir la conformación y extensión de los tugurios (ONU/HABITA, 2013).

Hace 20 años, desde que la Asamblea General de la ONU adoptó la Estrategia Mundial del Hábitat hasta el año 2000, dicha estrategia ha fortalecido las prácticas y políticas públicas de vivienda en los países. La iniciativa contribuyó al desarrollo de guías de políticas y asistencia técnica, promoviendo estrategias nacionales de vivienda y mejorando sus condiciones en más de 100 países (EMH,2000).

Asimismo, la vivienda no comprende únicamente cobijo. Una vivienda digna debe ser construida en el espacio adecuado, con seguridad pertinente, iluminación y ventilación acorde a cada necesidad del territorio y tipo de clima, que incluya zonas verdes y el equipamiento conveniente para que las personas o las familias puedan vivir de manera digna.

En lo relativo al salario, éste debe cubrir cuando menos las necesidades elementales de una persona y su familia, dichos requerimientos están determinados por el valor de la canasta básica. El salario mínimo es determinado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y Profesionales y el cálculo de la canasta básica lo determina el Banco de México, considerando indicadores establecidos por dicha institución.

Sin embargo, la posibilidad de contar con un salario se liga a la disposición de empleo y, como puede observarse en el siguiente cuadro, durante los últimos 20 años la PEA (población económicamente activa) en México pasó de 22 millones 879 mil personas en 1980 a 43 millones 994 mil. Es decir, prácticamente se duplicó, mientras el número de desempleados aumentó de 937 mil personas a 13 millones 964 mil en el mismo lapso, lo que en términos porcentuales representa un incremento de 4.1 a 31.7% de 1980 a 2000 (Aguilera, 2013).

### Empleo y desempleo en México, 1980-2000 (Miles de personas)

Año	Población Total	PEA	Empleada	Desempleada	% PEA	% PEA desempleada
1980	69,665	22,879	21,942	937	32.8	4.1
1990	85,784	33,225	22,386	10,839	38.7	32.6
1995	92,939	38,924	25,777	13,147	41.9	33.8
2000	100,039	43,994	30,030	13,964	44.0	31.7

Fuente: Martínez, (2003).

Las cifras referidas demuestran que México no ha sido capaz de insertarse exitosamente y aprovechar la dinámica global para resolver aspectos relevantes del desarrollo nacional, como la generación de nuevos empleos y, como consecuencia, de un crecimiento en el nivel de ingresos y a la vez un desarrollo económico que beneficie a la población en general, particularmente a sectores que han estado marginados del bienestar.

Considerando los datos del cuadro anterior, se observa que en el periodo de 1980 a 2000 se incrementó el número de personas que tenían un empleo, aunque en el mismo periodo el desempleo también aumentó, particularmente desde los años noventa. Quizá esto último se debió al crecimiento de la población económicamente activa, que evidencia un ritmo casi similar de incremento en términos absolutos.

### Evolución de la pobreza en México de acuerdo con los ingresos

Los cambios en México pueden observarse en las estimaciones de CONEVAL, considerando a la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos en los hogares aplicada por INEGI de 1992 a 2012. La evaluación comprende los últimos cuatro sexenios presidenciales donde, de 1994 a 1996, el porcentaje de pobreza patrimonial creció del 52.4% al 69% de la población total, pues en esos dos años 16,922,195 personas en México perdieron su patrimonio en virtud de la elevadas tasas de interés que debieron pagar, lo que impidió el pago de la deuda y, en consecuencia, este sector perdió sus casas y automóviles.

En cuanto a la pérdida de capacidad adquisitiva para satisfacer las necesidades de vestido, salud, educación y esparcimiento, ésta registró en 1996 un aumento de 30% a 46.9%. Si bien este sector, 16,536,086 personas, no tenía patrimonio que perder, sí vieron seriamente disminuidos sus ingresos, con lo que perdieron su capacidad básica de compra y pasaron a formar parte del estrato social considerado en pobreza alimentaria. En este sector se consideraba al 21.2% en 1994, pasando al 37.4% en 1996, lo que en términos numéricos se traduce en la presencia de 15,636,246 nuevos pobres en tan sólo dos años. Ese fue el trágico desenlace de la crisis, conocida también como 'error de diciembre', que ocurrió a finales del periodo de Carlos Salinas y a principios del encabezado por Ernesto Zedillo.

Los gobiernos encabezados por Ernesto Zedillo y Vicente Fox lograron bajar los índices de pobreza, siendo el año 2006 la fecha reconocida por el Banco Mundial como el mejor

momento dentro del periodo de mediciones que se conoce para México. Sin embargo, al régimen de Felipe Calderón le tocó la crisis importada desde los Estados Unidos en el año 2008, que se extendió a Europa y América Latina persistiendo hasta el presente. Como resultado de ello, se incrementó el porcentaje de pobreza patrimonial de 47.7% en 2008 a 52.3% en 2012, lo que refleja un incremento de 9,056,716 personas que se vieron afectadas en su patrimonio en ese periodo, mientras que la pobreza de capacidades pasó de 25.3% a 28.0%, provocando un incremento de 5,114,052 personas que fueron afectadas en su capacidad de compra.

Finalmente, la pobreza alimentaria creció de 18.4% a 19.7%, equivalente a 2,874,390 personas que ingresaron en ese estrato en el mismo periodo.

### **Cambios en los tipos de pobreza en México (miles de personas, 1992-2012).**

Año	Nacional			Urbano			Rural		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial
1992	18,579	25,772	46,139	6,801	10,510	23,141	11,779	15,262	22,998
1994	19,018	26,909	47,045	5,755	9,886	22,220	13,263	17,023	24,824,8
1996	34,654	43,445	63,967	15,222	20,728	34,665	19,433	22,717	29,302
1998	31,682	39,751	60,671	12,402	17,748	32,403	19,281	22,003	28,268
2000	23,722	31,216	52,701	7,499	12,106	26,202	16,223	19,111	26,4990
2002	20,140	27,085	50,406	7,062	10,697	25,656	13,078	16,389	24,750
2004	17,915	25,435	48,625	7,091	11,469	26,485	10,823	13,966	22,140
2005	18,954	25,670	48,896	6,500	10,321	25,067	12,455	15,349	23,829
2006	14,743	22,073	45,502	4,943	8,979	23,488	9,800	13,094	22,014
2008	20,215	27,767	52,294	7,386	11,972	27,548	12,828	15,796	24,745
2010	21,204	30,030	57,708	8,874	14,089	32,089	12,330	15,940	25,619
2012	23,089	32,882	61,350	9,459	15,174	33,327	13,630	17,708	28,023

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de los Hogares, elaborada por INEGI.

## **Programas de combate a la pobreza**

En México, al inicio de cada periodo presidencial y desde 1980, el gobierno federal ha venido implementando acciones de combate a la pobreza mediante un programa de política social en cada sexenio. Dichas acciones han pasado a ser parte medular del Plan Nacional de Desarrollo que por mandato constitucional tiene que ser presentado en cada período gubernamental.

Estas medidas han sido implementadas desde el año 2000 por la Secretaría de Desarrollo Social y hasta el año 2006 dieron resultados positivos, pero de acuerdo con los resultados presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a partir de 2008 sus resultados fueron disminuyendo drásticamente hasta presentar indicadores bajos en el año 2010. De acuerdo con dichos resultados, en 2000 había 24.1 millones de personas en condiciones de pobreza alimentaria. Para 2002 eran 20 millones; en 2004, 17.4 millones; en 2006 sumaban 13.8 millones y en 2008 había 18.2 millones.

Este mismo organismo advierte que de 2006 a 2008, por primera vez en los últimos 10 años considerados en el análisis, el número de personas en pobreza alimentaria – equivalente a la pobreza extrema– creció y pasó de 13.8% a 18.2% de la población total de México. Aumentó el indicador en un 32%, por lo cual el avance entre 2004 y 2006 tuvo un fuerte retroceso (Aguirre, 2009).

Al explicar este hecho, Rodolfo de la Torre, director de la oficina que realiza el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas (ONU) en México, menciona que los niveles de pobreza se empezaron a incrementar a finales de 2007 tras el alza generalizada de precios de los granos básicos a nivel mundial, lo que elevó el precio de los alimentos (UNDP, 2013).

Lo anterior explica que el escaso impacto en la reducción de población en pobreza no necesariamente implica el fracaso de estos programas, sino la necesidad de implementar una serie de medidas o procesos de reestructuración que les permita tener mejores indicadores de eficiencia. Quizá por ello es que en el año 2007 la SEDESOL presentó su programa de Desarrollo Social 2007-2012, con el que estableció los objetivos y estrategias nacionales en materia de desarrollo social, para lo que se requiere de una nueva etapa política social que promueva la igualdad de oportunidades para reducir la brecha entre los ciudadanos que más tienen y quienes más lo necesitan.

La SEDESOL coordina un conjunto de programas dirigidos a la población más necesitada, que son focalizados para una mayor efectividad y para un mejor uso y manejo de los recursos públicos.

## Programas sociales federales implementados en México

Programa	Objetivo	Vertientes estrategias contigo	Presupuesto 2006 (miles, pesos mexicanos)	Cobertura geográfica	Selección de beneficiarios	Tipo de apoyos
Oportunidades (SEDESOL, SEP y Salud)	Potenciar las capacidades de los miembros de las familias y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar	Ampliación de capacidades	35,006.5	32 entidades, 83,973 localidades en todos los municipios del país, 5 millones de familias	Se identifican y se seleccionan familias en pobreza extrema	Trasparencias monetarias y apoyos en especie
Seguro popular (Secretaría de Salud)	Brindar protección en servicios de salud a la población que carece de seguridad social, para familias sin seguridad social	Ampliación de capacidades	17,137.4	32 entidades federativas, 1,177 municipios. 3 millones de familias	Seguro voluntario, con preferencia a los dos primeros deciles de ingreso	Protección social en salud
Programa de atención a grupos y regiones prioritarias a través del otorgamiento de apoyos directos al productor Procampo (Sagarpa)	Apoyar el ingreso de los productores rurales en zonas de alta y muy alta marginación	Generación de oportunidades de ingreso	14,755.70	32 entidades federativas, en municipios que tengan superficies elegibles de acuerdo con el directorio del Programa a nivel de predio y ciclo agrícola. 2.3 millones de productores	Solicitud expresa del productor	Entrega de recursos monetarios por hectárea registrada
Apoyos directos a la comercialización (Sagarpa)	Facilitar la comercialización de su producción mediante instrumento de cobertura de precios agropecuarios	Generación de oportunidades de ingreso	5,471.7	Zonas rurales en las 32 entidades federativas	Solicitud expresa del Productor	Entrega de recursos monetarios para comercialización
IMSS-Oportunidades (IMSS)	Proporcionar servicios de salud integrales de 1º. y 2º nivel, oportunos y de calidad a población abierta sin acceso regular a servicios de salud de zonas rurales marginadas	Ampliación de capacidades	4,664.0	21 entidades federativas en zonas rurales. 10.2 millones de personas	Se identifican y seleccionan zonas rurales donde no hay servicios de salud	Atención médica y hospitalaria de primer y segundo nivel
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva Tu Casa (Sedesol)	Otorgar subsidios para apoyar a familias con ingresos de hasta 5 SMDF que tengan necesidad de una vivienda	Formación de patrimonio	3,165.6	32 entidades federativas en localidades urbanas, suburbanas rurales e indígenas	A petición de los beneficiarios	Apoyo para construcción o mejoramiento de vivienda
Programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas (CDI/Pibai)	Contribuir al desarrollo social y económico de pueblos y comunidades indígenas, mediante la ejecución de obras de Infraestructura básica	Generación de oportunidades de ingreso	2,604.5	12,582 localidades en 914 municipios de 28 entidades federativas	A partir de la detección de necesidades de infraestructura	Obras de infraestructura básica
Hábitat (Sedesol)	Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular	Provisión de protección social	2,060.4	32 entidades federativas, 180 ciudades	A partir de la selección de las zonas prioritarias	Acciones de desarrollo urbano y social

Elaboración propia con datos de SEDESOL (2013).

En la actualidad, el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” es el más importante mecanismo de combate a la pobreza en México y comprende acciones en la educación, la salud, la alimentación, que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.

En los últimos años ha sido de suma importancia en estas acciones la creación del Comité Técnico para la medición de la pobreza en México, y la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en el 2003, de la cual se origina el consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como el reconocimiento a la necesidad de cuantificar el fenómeno de la pobreza, y evaluar los programas implementados para su combate.

Para ello, el Coneval ha propuesto la implementación de una nueva metodología que comprende el registro no sólo del ingreso, sino también los niveles de carencias en los rubros de rezago educativo, acceso a la seguridad social, calidad y servicios básicos en la vivienda y acceso alimentario.

## **Cruzada contra la pobreza**

La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), al presentar una nueva estrategia llamada Cruzada Contra el Hambre y la Pobreza Extrema, la anunció como un programa capaz de pasar de una orientación asistencial hacia la seguridad social. El objetivo es garantizar la mejora de la cobertura y evitar que se vuelva un propósito no cumplido (Presidencia de la Republica, 2013).

Para ampliar la cobertura y extender beneficios a un mayor conglomerado social, necesariamente se requiere la disposición de mayores recursos financieros. México, hasta el año 2011, invertía 7.7% de su Producto Interno Bruto en este rubro, en rezago con respecto a los porcentajes de recursos canalizados para el mismo fin en países desarrollados. Como se observa en el siguiente cuadro, hay una distancia considerable entre los montos que México aporta y los recursos asignados en Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Europea.

<b>Inversión en programas sociales 2011, como porcentaje del PIB</b>	
Francia	32.1
Dinamarca	30.0
Suecia	27.6
Alemania	26.2
España	23.9
Reino unido	19.7
Estados unidos	18.3
Canadá	9.5
Chile	9.2

Corea del sur	9.2
México	7.7

Fuente: Sedesol (2013)

Comparada con otros países, la cifra de inversión de México aparece deficiente. Sin embargo, el principal problema está no sólo en el impacto que pueden tener los programas y su inversión, sino el contexto de desigualdad en el que se aplican; en este sentido, los niveles de desigualdad en México son mayores que en el promedio latinoamericano. Esto indica que en países como Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Argentina, el Salvador y Perú, con una producción económica menor a la de México, existe una distribución de los ingresos mucho más equitativa. Además de que México genera una mayor cantidad de ingresos que esos países, la riqueza está concentrada en una menor proporción de personas (Díaz, 2013).

El Coneval, junto con otros especialistas, reconoce que la estrategia para superar en forma definitiva la pobreza está en función de hacer crecer la economía en México, crear empleos bien remunerados, impulsar una política social, una buena educación, salud y vivienda.

## Consideraciones finales

De acuerdo con la discusión que antecede, se evidencia que año con año existen más pobres en todo el mundo, debido a la implementación del modelo económico neoliberal; en México, a pesar de los programas de combate a la pobreza extrema, las cifras no han mejorado de acuerdo con datos del Coneval. Ello muestra que estos programas no han funcionado de manera eficiente, por lo que resulta importante que sean rediseñados a fin de que incidan de manera más efectiva en el sector mayoritario de la población. En segundo lugar, dichos programas deben tener un objetivo común, además de priorizar la capacitación de la población con diversos oficios; adicionalmente, debe darse seguimiento a los programas existentes para verificar que realmente cumplan los objetivos para los que fueron creados.

También es conveniente que sean considerados los programas sociales de apoyo al ingreso condicionado; fortalecer los apoyos productivos, especialmente agrícolas, además de la necesidad de invertir un porcentaje mayor en los programas sociales, y a la par crear más empleos bien remunerados. El propósito es que la población no dependa permanentemente de los subsidios, sino que se conviertan en individuos productivos que puedan aportar al crecimiento del país.

## Bibliografía

Aguilera, V.R. 2013. Comentarios sobre el crecimiento económico y el empleo a tres años del foxismo. *Revista Electrónica de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*.

- [http://www.economia.umich.mx/economia\\_oldsite/publicaciones/ReaEconom/RE15\\_09.html](http://www.economia.umich.mx/economia_oldsite/publicaciones/ReaEconom/RE15_09.html)
- Aguirre, B.M. 2009. Evaluación de la pobreza de acuerdo a los ingresos, México 1982-2012. [www.mexicomaxico.org](http://www.mexicomaxico.org)
- CONEVAL (consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2010. Informe de la pobreza en México. [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Informe\\_de\\_Pobreza\\_en\\_Mexico\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf)
- Díaz, U. Los programas sociales en México deben dejar de ser exclusivos. Periódico el Sur, 24 de abril de 2013, p. 26.
- Martínez, E. 2003. La instrumentación de las políticas económicas ortodoxas y su contribución al crecimiento y desarrollo en México, 1982-2000: Alcances y limitaciones"; Tesis Profesional Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pág. 23.
- Mathus, R.M.A. 2009. La Lucha contra la Pobreza en México. Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 109.
- Presidencia de México 2013. Decreto de Creación del Programa Cruzada contra el Hambre. <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/01/Decreto-Cruzada-Contra-el-Hambre.pdf>
- SEDESOL 2013. Programas Sociales. [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas\\_Sociales\\_2013](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales_2013)
- Vitale, L. 1998. Los Movimientos Sociales ante la Contrarreforma del Neo-Conservadurismo. Ponencia al Foro Neoliberalismo Mundial 25 años del modelo de Chile.

#### Páginas Electrónicas

- <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/educacion/educacion.htm>
- <http://www.who.int/es>
- <http://www.ohchr.org/SP/Countries/AfricaRegion/Pages/CISummary.aspx>
- [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GHS2025\\_Flyer%20GC\\_Spanish.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GHS2025_Flyer%20GC_Spanish.pdf)
- <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana/>
- <http://hdr.undp.org/es/>

# **La planeación del desarrollo local como respuesta social ante la emigración**

Héctor R. Segura Pacheco, Ignacio Arévalo Méndez y Gregorio Sarabia Ruiz

## **Introducción**

Entre los años 2006 y 2012, el Cuerpo Académico “Estrategias de las Organizaciones” de la Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Guerrero (UEPI-UAG), llevó a cabo estudios de Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC), a partir del interés manifestado por diversos Bienes Comunales y Ejididos indígenas y no indígenas de las regiones Montaña, Costa Chica y Costa Grande.

Estas regiones se caracterizan por ser expulsoras de fuerza de trabajo, lo cual se corroboró con la ejecución de los OTC. Éstos consistieron en la elaboración de diagnósticos ambientales, productivos y socioeconómicos de cada uno de los 13 núcleos agrarios participantes; la participación comunitaria fue muy activa, como lo fue en las etapas de redacción de propuestas de lineamientos normativos para un mejor uso del suelo, de construcción de estrategias para lograr los objetivos del OTC y de elaboración de proyectos productivos y de desarrollo emanados de las necesidades locales identificadas por las propias comunidades. De cada OTC se elaboró un informe final que fue presentado oralmente y en forma impresa ante las respectivas asambleas generales para su aprobación y adopción como instrumento de planeación comunitaria con acciones a corto, mediano y largo plazos. Todos los núcleos agrarios están ejecutando distintos proyectos derivados de los OTC.

La elaboración del ordenamiento territorial por las comunidades interesadas es un ejercicio de planeación participativa muy enriquecedor para quienes se involucran en este proceso, pues les permite reafirmar el conocimiento que tienen sobre su realidad cotidiana, evaluar la magnitud de las riquezas naturales, sociales y humanas que poseen, identificar los principales problemas que les aquejan, así como sus causas y posibles soluciones y, sobre todo, socializar toda esa información entre los integrantes del conglomerado social para que la toma de decisiones sea informada, colectiva y como un elemento para la toma de control de su propio desarrollo.

La toma (o recuperación) del control del territorio comunitario, el conocimiento y manejo adecuado de sus recursos naturales, la toma de conciencia, la búsqueda de mejores relaciones de intercambio comercial con el entorno y la capacidad de la comunidad para organizarse, así como para promulgar o ratificar el cuerpo normativo que rige la vida de la comunidad, son los tipos de procesos que propone Toledo (1996) como formas de empoderamiento social para sentar las bases de la autogestión local sustentable. En este

sentido se inscribe la elaboración del ordenamiento territorial por las comunidades con el apoyo de agentes externos aliados.

## **Pobreza, recursos naturales y migración**

El estado de Guerrero es la entidad federativa con más alta marginación en México, superando a Chiapas y Oaxaca, junto con las cuales comparte los primeros lugares en cuanto a población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En el año 2005, para las localidades guerrerenses de las que se contaba con registros para calcular su índice de marginación, el 47.4% de la población vivía en 5,007 localidades (94.6%) que tenían grados alto o muy alto de marginación (CONAPO, 2006). Para el año 2010, la población con esas características creció a 59.8% viviendo en 5,326 localidades (98.01%) (CONAPO, 2012). Estos datos no consideran a 1,964 localidades para las cuales el CONAPO no calculó el índice de marginación debido a que cuentan con una o dos viviendas o no tienen información.

Bajo condiciones de mayor pobreza y marginación, los recursos naturales pueden ser muy vulnerables a muchos factores de impacto debido a que la población, al no contar con los recursos económicos para adquirir los satisfactores necesarios, se ve obligada a buscarlos con mayor intensidad en su entorno natural. En las zonas rurales –durante los meses previos a la temporada de lluvias– las actividades de roza-tumba-quema (conocidas como *tlacolol* en Guerrero) para preparar la tierra para la siembra de cultivos de subsistencia son frecuentes y extendidas por toda la geografía estatal. Esta es una de las principales causas de los incendios forestales. En el año 2010, Guerrero ocupó el décimo lugar nacional en cuanto a la cantidad de estos eventos, pero fue el tercero en términos de superficie afectada (10,711.9 hectáreas). Baja California (primer lugar) y Oaxaca (segundo) sufrieron la afectación de 14,064 y 13,180.1 hectáreas, respectivamente (CONAFOR, 2010). Algunas otras actividades de fuerte impacto sobre los recursos naturales son la intensa caza y captura de animales silvestres para su consumo o su venta en las ciudades, así como la contaminación de los cuerpos de agua con sustancias químicas, la producción agrícola en terrenos con pendientes pronunciadas en las que como resultado puede producirse una severa erosión de los suelos.

Igualmente, la deforestación causada por el corte intensivo de árboles para usarlos como leña para cocinar en los hogares campesinos; en el año 2000, en el 42.6% de las 657,938 viviendas habitadas registradas por el censo de población en el estado se empleaba leña, siendo las regiones Montaña y Costa Chica donde la proporción fue mayor (80.5 y 79.1%, respectivamente) (INEGI, 2000). Esas altas proporciones seguramente son semejantes en la actualidad.

La intensidad del impacto ambiental en las comunidades rurales se acentúa ante la falta de planeación y control colectivos, lo cual propicia una mayor exposición de los recursos naturales, siendo una de sus manifestaciones su sobreexplotación. Los reglamentos

ejidales y los estatutos comunales, instrumentos normativos que podrían ser útiles para regular el uso del suelo en las localidades, no son aplicados –y tampoco la población local conoce su contenido, en la gran mayoría de los casos.

Si no se detienen y revierten los procesos de deterioro ambiental, se puede llegar hasta un punto de no retorno más allá del cual se carecería de estrategia alguna que garantice la seguridad alimentaria y el logro de una vida digna para la población de las localidades afectadas. Muchos autores han documentado cómo en distintas etapas de la historia la presión excesiva y el empleo sin control de los recursos naturales han desencadenado procesos de degradación ambiental y conflictos que pueden ser factores desencadenantes de la desestructuración y desaparición de sociedades altamente organizadas –como ocurrió con la cultura Maya en el Período Clásico, alrededor del año 900 DC– como un ejemplo propio de Mesoamérica (Turner y Sabloff, 2012; Suck, 2008; Abrams *et al.*, 1988).

El deterioro ambiental, la falta de empleos, los altos costos de los insumos agropecuarios y de los bienes y servicios en general, propician las difíciles condiciones socioeconómicas que prevalecen en la gran mayoría de las localidades. Estos son factores causales importantes de la actividad migratoria, que propician que Guerrero sea una de las principales entidades federativas de México expulsoras de fuerza de trabajo tanto hacia otros estados (lugar 8 de 32) como hacia otros países (lugar 9 de 32) (INEGI, 2010a,b), principalmente los Estados Unidos, hacia donde se dirige más del 97.1% de la migración internacional. Los estados de Oaxaca y Chiapas ocupan, en esos indicadores, respectivamente los lugares 5 y 7 (aqué) y 14 y 15 (éste).

De acuerdo con datos de INEGI (1990, 2010), la pérdida de población en Guerrero se ha dado principalmente en las zonas rurales (en localidades con menos de 2,500 habitantes) en seis de las siete regiones del estado, como se observa en el Cuadro siguiente. La región que en los últimos 20 años ha sufrido la mayor disminución es la Montaña.

**Cambio en el porcentaje de la población rural**

Región	% Población rural		% cambio
	1990	2010	
Acapulco	10.6	10.8	0.2
Centro	47.4	41.5	-5.9
Costa Chica	67.1	62.6	-4.5
Costa Grande	53.8	44.9	-8.9
Montaña	83.8	73.5	-10.3
Norte	47.8	41.0	-6.8
Tierra Caliente	67.2	59.8	-7.4

*Fuente:* Elaboración por HRSP con datos de INEGI (1990, 2010)

Ante la alta tasa migratoria prevaleciente en México, el gobierno federal publicó el año 2009 los ‘Lineamientos del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM)’ para canalizar recursos que, “con carácter de subsidio federal, se destinen a proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, que apoyen a los trabajadores migrantes en retorno y a

las familias que reciben remesas” (DOF, 2009). Esto, como respuesta al cierre de la frontera sur de los Estados Unidos y ante la gran cantidad de trabajadores mexicanos que son deportados o que pierden sus empleos en aquel país. Sin embargo, en tanto no se resuelvan las causas que generan la emigración, ésta continuará a pesar de la existencia de programas como el FAM o del endurecimiento de la política migratoria estadounidense. En el contexto de esa problemática, se ha generado una gran preocupación entre muchas comunidades rurales, indígenas y no indígenas, que se manifiesta en el hecho de que ellas han comenzado a asumir su responsabilidad en la búsqueda de soluciones propias y a tomar acuerdos en asambleas en línea con su organización comunitaria y usos y costumbres, para iniciar contactos con técnicos especialistas que les apoyen en la caracterización y diagnóstico de su problemática, la elaboración de pronósticos y de propuestas y la ejecución de acciones para revertir el deterioro ambiental, combatir la pobreza, desalentar la emigración y asegurar la preservación y el uso racional de las riquezas naturales de tal manera que se establezcan bases consensuadas para encaminar a las comunidades hacia una relación responsable con su entorno.

La vía que varios núcleos agrarios han elegido para llevar a cabo ese proceso es el Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC), procurando involucrar desde el principio la activa participación de todos los integrantes de las comunidades interesadas. El OTC es un instrumento de planeación del uso del suelo que los ejidos y comunidades establecen para el corto, mediano y largo plazos. Con él, pueden orientar sus actividades productivas, encauzar el aprovechamiento de los recursos naturales e impulsar las actividades de conservación y protección hacia el desarrollo sustentable de las localidades (CONAFOR, 2007).

El Cuerpo Académico “Estrategias de las Organizaciones”, de la UEPI-UAG realizó 13 OTC durante el período 2006-2012. Durante este último año, los trabajos se realizaron en colaboración con el “Grupo Entorno Ambiental, A.C.” Guerrero es uno de los seis estados donde se han realizado más estudios de este tipo apoyados por la Comisión Nacional Forestal (Anta, 2010).

En Guerrero habitan (junto con la mayoría mestiza de la población, así como con Afromexicanos de algunas localidades de la región de la Costa Chica) integrantes de cuatro pueblos originarios: *Na savi* (Mixtecos), *Me'phaa* (Tlapanecos), *Náhuatl* y *Ñoomndaa* (Amuzgos). A la fecha, las actividades de investigación y vinculación de la UEPI-UAG se han realizado con ejidatarios y comuneros *Na savi*, *Me'phaa*, *Náhuatl* y mestizos.

La ejecución de los OTC tuvo como objetivo generar de manera participativa los planes de uso del suelo con énfasis en las áreas forestales de uso común. Se buscó caracterizar la problemática socioeconómica y los recursos naturales de cada uno de los núcleos agrarios y realizar los diagnósticos sobre su estado de conservación; también, definir de manera participativa y democrática las propuestas de uso del suelo compatibles con las condiciones locales, necesidades productivas de las comunidades que forman parte de los núcleos agrarios y con su entorno natural y socioeconómico; finalmente, diseñar junto con

los campesinos participantes los lineamientos normativos, las estrategias y proyectos productivos y de desarrollo, a fin de que transiten hacia esquemas de sustentabilidad.

## **La vinculación academia-campesinos para el desarrollo regional**

La UAG desarrolla sus actividades desde el año 1960 como institución autónoma, teniendo, entre otros fines establecidos en el Artículo 5 de la Ley No. 343 de la Universidad Autónoma de Guerrero UAG, el de “VI: Colaborar con otros actores sociales en los procesos de desarrollo integral y sustentable de la Entidad y sus Regiones. Por ello debe convertirse, desde el ejercicio de sus funciones sustantivas en uno de los agentes claves de cambio, ejerciendo un permanente compromiso de solidaridad con la sociedad guerrerense, en particular con los sectores en pobreza extrema y con los pueblos indígenas de la Entidad”.

En México, entre académicos de diversas universidades se ha fortalecido la corriente que sostiene que la vinculación debe ser considerada realmente como una nueva función sustantiva, distinta de la extensión universitaria (Campos y Sánchez, 2005). A la vinculación se le considera, entre otras cosas, un camino de dos vías y una diversidad de estrategias, entre las que se cuenta la realización sistemática de estudios por parte de la institución o en colaboración con organizaciones especializadas para la identificación de los problemas de los diversos actores sociales (ANUIES, 2000), en tanto que a la extensión se le ha atribuido un carácter más asistencial.

Hoy en día, las demandas de las comunidades rurales empobrecidas y excluidas del desarrollo nacional y de los procesos de globalización, pero con un interés creciente para participar en la vida regional y nacional, presentan a las universidades el reto de que desempeñen eficazmente sus funciones sustantivas e incidan en los procesos de cambio social al interactuar, mediante el establecimiento de relaciones participativas, analizando y enfrentando los complejos problemas de esas localidades marginadas de los beneficios del desarrollo.

Llevar a cabo un proceso de vinculación con comunidades campesinas (indígenas o no) en zonas marginadas es un reto mayor para los académicos universitarios –que generalmente viven en las ciudades– pues se requiere pasar jornadas de trabajo en lugares donde comúnmente no hay agua potable, drenaje, comunicación telefónica y mucho menos por Internet; donde los caminos son de terracería o brechas que al igual que el servicio eléctrico, se interrumpen durante la temporada de lluvias; donde muchas personas no hablan ni comprenden el español, lo cual genera incomunicación ante la incapacidad de los investigadores ciudadanos para entender las lenguas que hablan los campesinos. Esta última limitante se puede superar con el auxilio de traductores de las propias comunidades que a la vez participan en los proyectos.

Un aspecto negativo que es común observar en la relación entre personas con una formación universitaria y campesinos de zonas marginadas es que el conocimiento local

de las comunidades con frecuencia es menospreciado por los agentes foráneos, catalogándose a sus poseedores de ‘ignorantes’, ‘necios’, ‘atrasados’, ‘arcaicos’ (Chambers y Richards, 1999). De esa manera, se abre una brecha difícil de franquear en la que se establece una falsa dicotomía entre “lo moderno y lo tradicional”, “el progreso y el atraso” (Concheiro y Tarrío, 2006). Igualmente, existen profesionales que consideran que sus conocimientos son superiores y se niegan a reconocer que hay campesinos pobres que pueden comprender mejor su realidad que ellos. Esta creencia les hace difícil aceptar que también pueden aprender de la gente que vive en el medio rural y que existe un sistema de conocimientos paralelo al suyo, que es complementario, válido y en muchos aspectos superior (Chambers, 1980). Tal actitud es un obstáculo para lograr un buen acercamiento y comprensión de las necesidades y saberes campesinos. Opiniones como esas han sido fuertemente criticadas (Sillitoe, 1998; Agrawal, 1995; Toledo, 1992; Chambers *et al.*, 1989).

El conocimiento tradicional es un conjunto de saberes que poseen las comunidades sobre los procesos naturales y sociales que ocurren en su entorno; determina la forma como ellas se relacionan con la naturaleza y establecen el derecho colectivo sobre los recursos comunes (Cárdenas, 2010). Es concebido a partir de la experiencia adquirida a través de los siglos y es adaptado a la cultura y al entorno local; se transmite por vía oral, de generación en generación. Tiende a ser de propiedad colectiva y de naturaleza práctica, en especial en los campos de la agricultura, pesca, salud, horticultura y silvicultura (UNEP, 2005).

Por otro lado, los programas de desarrollo para el tercer mundo en las décadas de los 50 a 80 del siglo pasado privilegiaron los enfoques y métodos *top-down*. Dichos programas con frecuencia se convirtieron en sonados fracasos, al ser concebidos, llevados y aplicados desde afuera a países, regiones y localidades por instituciones y expertos sin tomar en cuenta y sin conocer las circunstancias internas ni las aspiraciones y prioridades (Chambers, 2010), inclusive ante la falta de conocimiento y –peor aún– de consentimiento por los supuestos beneficiarios. Dos casos recientes fueron la cancelación de los proyectos de la presa La Parota y de la creación que se pretendió hacer de una Reserva de la Biósfera en territorio de varios municipios de la región de la Montaña, debido a la oposición a su establecimiento por parte de las comunidades que sintieron afectados sus intereses (Diario Milenio, 17 agosto 2012; La Jornada de Guerrero, 15 de mayo 2013).

Las actitudes de menosprecio y arrogancia comenzaron a ser cuestionadas y a cambiar durante las tres últimas décadas, aunque no sin dificultad. Y esos cambios se han operado a partir de la comprobación de que el conocimiento local es dinámico y se genera, reproduce y preserva mediante complejos procesos de observación, selección, experimentación práctica y transmisión oral vertical y horizontal (entre y dentro de generaciones). En ese cambio de concepciones, la participación activa de los destinatarios de las políticas de desarrollo es esencial (Uphoff, 1997). Hoy en día existe una gran cantidad de enfoques y metodologías participativas que se aplican en el trabajo comunitario en las zonas rurales y urbanas en todo el mundo (Chambers, 2010). Estas

técnicas y procedimientos son acompañados con la participación de agentes externos (los investigadores universitarios en nuestro caso) quienes fungen como facilitadores y aliados de las comunidades.

Mediante el empleo de métodos participativos se propicia el reforzamiento de la cultura local/regional. Así, se lleva a cabo un proceso de análisis en el que se revisa la relación pasada y presente de la comunidad con su entorno y se construyen escenarios posibles hacia el futuro a la luz de las actitudes, compromisos y actividades que la comunidad adoptaría para llegar a los objetivos acordados colectivamente. La actividad de los académicos en un ambiente de participación comunitaria tiene como premisa el respeto a los intereses, cultura, estructuras organizativas y prácticas locales de gestión de los recursos comunes (Chapela y Lara, 2007). El conocimiento tradicional es considerado fundamental en el análisis del uso y manejo de los recursos naturales (Agrawal, 1995) y de los procesos de desarrollo local para la satisfacción de las necesidades de la generación actual y de las futuras.

El Cuerpo Académico “Estrategia de las Organizaciones”, al involucrarse en actividades de vinculación con campesinos guerrerenses, adoptó una perspectiva de trabajo a partir de reconocer la relevancia que tiene el conocimiento tradicional de las comunidades, al vincularse con un sector generalmente excluido, vulnerable e inclusive expuesto (y con frecuencia víctima) a la influencia de fuerzas antisociales y de caciques locales y regionales. El programa de vinculación del Cuerpo Académico tiene como antecedente la elaboración, durante los años 2004 y 2005, de varias evaluaciones rurales participativas en ejidos de los municipios de Tecoaapa y San Luis Acatlán, en la Costa Chica, proyectos que fueron financiados por la Comisión Nacional Forestal.

Las actividades realizadas junto con cada uno de los núcleos agrarios con los que la UEPI se ha vinculado durante los años 2006 a 2012, han consistido en dos etapas. En la primera, en cada ejido o comunidad se llevó a cabo el ordenamiento de su territorio con la participación de miembros de base del núcleo agrario avalados por su respectiva asamblea general para intervenir con la representación de su comunidad. En la segunda etapa, como resultado del ordenamiento territorial cada núcleo agrario comienza a ejecutar uno o más de los proyectos que fueron acordados por la asamblea durante la primera etapa y a obtener recursos financieros, técnicos y de capacitación para tal fin.

## **El Ordenamiento Territorial Comunitario en la planeación del uso del suelo**

En los estudios de OT se han empleado técnicas y procedimientos en los que los comuneros y ejidatarios tienen un papel muy importante debido al enfoque participativo que se adoptó desde un principio. El método utilizado se basa parcialmente en las experiencias documentadas por Bocco *et al.* (2000), adaptado a las condiciones específicas de las comunidades y ejidos participantes. Asimismo, se ha usado el Manual

Básico para el Ordenamiento Territorial Comunitario (CONAFOR, 2007). Las actividades que se realizaron para la ejecución de cada estudio fueron las siguientes:

El proyecto siempre es presentado previamente a la asamblea de cada núcleo agrario para su eventual aprobación. Una vez aceptado, la asamblea designa a los campesinos voluntarios o nombrados por ésta que participarán en los trabajos llevando su representación, procurándose la inclusión de jóvenes y mujeres en el Comité Comunitario de OT surgido en esta etapa. Una vez integrado el Comité Comunitario, se inicia con sus integrantes una serie de talleres participativos que abordan distintas temáticas, como la visión local sobre el pasado y el futuro de la comunidad; sobre planeación comunitaria y desarrollo sustentable; agroforestería; el papel de las mujeres y los jóvenes en el desarrollo comunitario; el conocimiento, uso y conservación de la biodiversidad y del agua; deforestación y erosión y manejo de residuos sólidos. Elaboración participativa de mapas comunitarios para reconocimiento de los espacios sociales y productivos; los miembros del Comité dibujan e identifican en pliegos de papel todos los rasgos del territorio del núcleo agrario y sus características. Utilización de cartografía digital, junto con los participantes de cada localidad. Esta etapa consiste en capturar en una computadora el resultado de sus mapas comunitarios de la etapa c). Con ello se plasman en un documento electrónico las áreas de producción, las áreas erosionadas, las zonas de manantiales y todos aquellos rasgos del territorio considerados importantes en términos productivos, paisajísticos, de riqueza biológica, o simbólica; en esta fase del estudio algunos miembros del Comité en cada núcleo agrario aprenden a utilizar equipo de cómputo y programas como *Google Earth*<sup>®</sup> para que ellos mismos elaboren la cartografía básica que será útil en etapas posteriores;

A través de diversas rutas en los territorios de los ejidos y comunidades, se realizan recorridos y transectos junto con los campesinos del Comité para registrar información sobre las variables ambientales y socioeconómicas y para ubicarlas espacialmente con geoposicionador global (GPS). Se analizan los usos del suelo actuales y su relación con las condiciones del clima, suelo y topografía. Toda esta información después es representada cartográficamente en las cartas de uso actual y de nueva propuesta de manejo de los recursos del territorio; las cartas se elaboran a escala 1:20000 para mostrar los cambios que operarían dentro de los territorios considerados, una vez aprobados los ordenamientos en cada localidad por la asamblea;

Se construyen y fundamentan, a partir de los diagnósticos de uso actual, las propuestas de uso del suelo para ordenar el territorio. Se elabora la serie de nuevos lineamientos de conducta comunitaria que el Comité propondrá a la asamblea y que en su caso se incorporarán posteriormente como parte de la revisión del sistema normativo de cada núcleo agrario.

Al final de los trabajos el comité comunitario junto con el equipo de académicos presenta en forma oral el informe final a cada asamblea general. En el caso de los núcleos agrarios indígenas, el informe se presenta tanto en español como en la lengua local. Asimismo, se entregan a la representación del núcleo agrario los informes impresos junto con toda la

cartografía generada, con copia de los mismos para cada una de las localidades que integran el ejido o comunidad. De esta manera, la información impresa y digitalizada se socializa y no queda centralizada sólo en la oficina del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

En las actividades de investigación, así como en los talleres y en la capacitación y adiestramiento para el uso de las técnicas a emplear en campo, ha tomado parte un equipo interdisciplinario integrado por especialistas de las ciencias agronómicas, biológicas, forestales, sociales, ambientales y de la salud.

Participaron directamente en los OT con el aval de sus respectivas asambleas generales, un total de 654 personas (124 ejidatarios y 530 comuneros, hombres y mujeres) representantes de 27,479 campesinos que viven en 208 localidades integradas en 13 núcleos agrarios (ejidos y bienes comunales). La superficie total intervenida con los estudios de ordenamiento territorial durante el período fue de 183,667 hectáreas (ver Cuadro siguiente). Considerando una superficie total de 63,794 kilómetros cuadrados para el estado de Guerrero, los 13 ordenamientos territoriales realizados cubren el 2.88% de la superficie estatal.

#### **Algunas características de los núcleos agrarios participantes en el proyecto OT**

<b>Año</b>	<b>Región</b>	<b>Núcleo agrario</b>	<b>Superficie (Ha)</b>	<b>Localidades integrantes</b>	<b>Ejidatarios o comuneros</b>	<b>Ejidatarios / comuneros participantes</b>
2006	Costa Chica	Bienes Comunales de La Concordia	17,460	9	878	25
2008-2009	Montaña	Bienes Comunales de Acatepec	81,991	101	14,358	264
2009	Montaña	Bienes Comunales de Malinaltepec	12,162	22	2,279	51
	Montaña	Benes Comunales de Ocotequila	2,199	1	845	11
	Costa Chica	Bienes Comunales de Pueblo Hidalgo	12,072	10	2,204	25
2010	Montaña	Bienes Comunales de San Lucas Teocuitlapa	11,748	22	3,716	66
	Costa Chica	Bienes Comunales de Coapinola	17,620	26	2,200	48
	Costa Chica	Ejido de Atotonilco de Horcasitas	7,997	1	89	6
	Costa Grande	Ejido de San Vicente de Benítez	6,612	5	234	36
2011	Montaña	Bienes Comunales de Copanatoyac	3,220	5	256	40
	Costa Grande	Ejido de Los Valles	4,429	3	256	55
2012	Costa Grande	Ejido de Agua Fria	2,935	1	74	15
	Costa Grande	Ejido de Mexcaltepec	3,222	2	90	12
<b>Suma</b>			<b>183,667</b>	<b>208</b>	<b>27,479</b>	<b>654</b>

Siendo el ordenamiento territorial una plataforma para iniciar un proceso de desarrollo con base en los saberes tradicionales de las comunidades y la colaboración técnica de especialistas externos para la recuperación de la memoria histórica y la generación de diagnósticos socioeconómicos y ambientales, estas actividades son muy útiles para la comunidad pues, de acuerdo con Sheil *et al.* (2006), el discutir lo que es más importante para las comunidades puede ayudar a mejorar su toma de decisiones. A partir de la caracterización de la realidad local-regional, se pueden construir nuevas reglas de uso del suelo y de los recursos naturales para incorporarlas en los sistemas normativos (reglamento interno o estatuto comunal) de las comunidades y que están reconocidos por la Secretaría de la Reforma Agraria a través del Registro Agrario Nacional. Así, la elaboración y aprobación de un ordenamiento territorial es un paso decisivo para que las

comunidades asuman la importancia y la necesidad de preservar, restaurar y usar sus recursos naturales acorde con normas de conducta individual y colectiva emanadas del proceso, de tal forma que se asegure su permanencia a lo largo de muchas generaciones. Con los ordenamientos territoriales llevados a cabo se generaron un total 478 lineamientos de política ambiental y 179 proyectos productivos o para el desarrollo comunitario (ver Cuadro siguiente) que, al comenzar a ser ejecutados, darán mayor relevancia a los esfuerzos de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida, pues el OT estará cumpliendo su objetivo como un instrumento eficaz para la planeación de su desarrollo.

### Lineamientos normativos y proyectos de desarrollo generados con los OTC

Núcleo agrario	Lineamientos de política ambiental para el desarrollo comunitario					Proyectos productivos / de desarrollo comunitario
	Asentamientos humanos	Producción agropecuaria	Aspecto forestal			
			Preservación	Restauración	Aprovechamiento sustentable	
La Concordia	8	13	4	4	3	12
Acatepec (1a etapa)*	10	12	6	4	3	11
Acatepec (2a etapa)**	9	13	5	5	5	17
Malinaltepec	8	13	5	6	6	15
Ocotequila	7	7	4	3	5	9
Pueblo Hidalgo	8	13	5	5	5	12
San Vicente de Benítez	11	11	6	5	5	14
Coapinola	10	10	7	5	4	14
Atotonilco de Horcasitas	9	10	5	5	6	13
San Lucas Teocuitlapa	10	9	6	5	4	15
Los Valles	10	10	6	5	5	15
Copanatoyac	8	7	5	5	3	14
Agua Fria	9	9	6	5	4	14
Mexcaltepec	9	9	6	5	5	14
Suma	126	146	76	67	63	189

Los lineamientos normativos de política ambiental cubren los distintos aspectos de la vida comunitaria relacionados con sus actividades productivas y su interacción con su entorno natural y socioeconómico. Una vez aprobados dichos lineamientos por cada asamblea, constituyen el primer paso para ordenar las actividades de la comunidad en función del establecimiento de una nueva relación entre sus integrantes, los acuerdos para comenzar a construir una vida digna en los asentamientos humanos mediante el confinamiento de los animales domésticos o el manejo adecuado de los residuos sólidos, por ejemplo. Asimismo, para reducir el uso de agroquímicos en las actividades productivas, regular las actividades de caza y pesca, controlar el corte de leña y madera, preservar los manantiales y fuentes de agua para consumo humano y otras igualmente importantes.

Los proyectos productivos y de desarrollo comunitario que cada asamblea aprobó para con ellos dar seguimiento al OTC, son el punto de partida para la segunda etapa del proceso de vinculación; es decir, con la elaboración de estos proyectos las comunidades tendrán la información básica para construir las propuestas que presentarán a las distintas agencias financiadoras para llevarlos a cabo.

Todos los núcleos agrarios participantes han mantenido una actitud positiva y optimista en su visión del futuro y las posibilidades de desarrollo que se abren con la elaboración de su OT. Una de las partes importantes de éste es la construcción de escenarios futuros. En ellos los miembros del comité de ordenamiento plasman –generalmente– dos visiones del futuro posibles: a) escenario con cambios, con el OT elaborado, aprobado y siendo utilizado como guía de sus actividades de desarrollo; b) escenario sin cambios, ya sea con el OT elaborado y aprobado, pero sin ser utilizado para la ejecución de acciones para el desarrollo; o la comunidad sin que se hubiera elaborado el OT, siguiendo su vida cotidiana.

Esta construcción de escenarios permite a los miembros de cada comité de ordenamiento visualizar la importancia del esfuerzo realizado en función de los resultados positivos que pueden lograrse en el futuro como derivados de haber llevado a cabo un proceso de planeación participativa. Sin embargo, existe el riesgo de que el OT no tenga valor práctico alguno para el futuro de la comunidad si ésta no se apropia de él y lo convierte en herramienta para su desarrollo. Existe el riesgo de que, a pesar de haberse invertido tiempo y recursos humanos, técnicos y económicos en la elaboración de dichos instrumentos, no se dé la necesaria continuidad al proceso y los documentos y cartografía generados queden abandonados en algún rincón de la comisaría al no haberse logrado la sensibilización de los campesinos y/o de sus autoridades para impulsar los proyectos acordados por la asamblea. Afortunadamente, este problema no es general y en muchos núcleos agrarios prevalece la unidad interna y el interés común por encontrar vías para el progreso colectivo.

Durante la elaboración de los estudios de OT, en todos los núcleos agrarios se realizaron entrevistas semiestructuradas a sus autoridades y a informantes clave (maestros, personal del área de salud donde lo había, adultos mayores, jóvenes y mujeres). Un tópico que se abordó durante las entrevistas fue la intensidad de la emigración y destinos de quienes la ejercen. Invariablemente, todos los entrevistados señalaron que en sus localidades hay o ha habido migrantes. Un caso interesante es el de los Bienes Comunales de Ocotequila (comunidad Náhuatl del municipio de Copanatoyac). Allí, la producción de cultivos básicos se practica menos cada año debido a la improductividad por las condiciones de severa erosión de los suelos. Así, la emigración es muy común y los principales destinos dentro del estado son las ciudades de Tlapa y Acapulco, aunque hay personas de esa localidad que han ido a trabajar a Nueva York y otras que aún estaban en esa ciudad cuando se realizó la investigación. Ha ocurrido durante los últimos años un proceso de especialización ocupacional surgida de las redes sociales de migrantes que se forman en las comunidades. Existe en Ocotequila un grupo de aproximadamente 40 personas (de los 282 hombres adultos que había en 2005) que viajan en forma recurrente a la ciudad de Acapulco durante las temporadas “altas” de turismo, las vacaciones de verano, etc.) a vender nieve de sabores en las playas, que ellos han aprendido a elaborar. También acuden a vender a escuelas, iglesias y a otros sitios donde hay congregación de personas.

## **Más allá del Ordenamiento Territorial**

A partir del año siguiente a la elaboración del OT, en la mayoría de los núcleos agrarios se han comenzado a ejecutar proyectos derivados de los trabajos realizados en la primera etapa. Algunos núcleos agrarios habían acumulado ya algunas experiencias previas o simultáneas a la elaboración de su OT, por lo que cuando éste se llevó a cabo las actividades relacionadas con su ejecución fueron más ágiles, sencillas y en general con una amplia participación. Casos destacados son los Bienes Comunales de Pueblo Hidalgo

(municipio de San Luis Acatlán) y Coapinola (municipio de Ayutla de los Libres) y los ejidos de San Vicente de Benítez y Los Valles (municipio de Atoyac de Álvarez). Estos cuatro núcleos agrarios, integrados por indígenas *Na savi* y *Me'phaa* los dos primeros, respectivamente y por mestizos los dos últimos, incorporaron a sus respectivos comités de OT a personas que se distinguieron por su gran entusiasmo e interés por el desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, en todos los comités hubo personas muy participativas, principalmente los jóvenes y las mujeres, además de otras que gozaban del reconocimiento general de sus coterráneos debido a su experiencia, conocimientos y liderazgo.

En los núcleos agrarios que han concursado con éxito en la obtención de apoyo financiero para la operación de proyectos en seguimiento del OT, cada uno ha adoptado estrategias y temáticas propias de acuerdo con los intereses de sus comunidades. En todos los casos, el principal componente es la activa participación comunitaria. La decisión sobre las actividades a realizar en esta segunda etapa es tomada en asamblea general después de analizar las distintas propuestas generadas con la elaboración del OT y aprobadas en su momento por dicha asamblea.

En esta nueva etapa, el avance de los núcleos agrarios ha sido heterogéneo; sin embargo, todos con los que se inició a partir del año 2006 están ejecutando uno o más proyectos resultantes de los trabajos llevados a cabo en la primera fase (ver Cuadro siguiente). Esa heterogeneidad es producto de los distintos niveles de organización interna, de la capacidad de sus representantes para realizar trámites y gestiones y del interés de la comunidad, como los principales factores de diferenciación. Por otro lado, cada tres años ocurre por disposición de la Ley Agraria, el cambio de autoridades del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales. Se ha observado que en algunos casos los nuevos representantes no asumen de inmediato la importancia de continuar con el proceso iniciado por sus antecesores en el cargo y, comúnmente, es la propia asamblea la que presiona para que los miembros del Comisariado den seguimiento al proceso iniciado con la elaboración y aprobación del ordenamiento territorial. El hecho de que al final de los trabajos de OT los investigadores hagan entrega en forma impresa y digital del resultado del estudio tanto a la autoridad del núcleo agrario como a la propia comunidad de las distintas localidades que la integran, ha permitido que, al estar más informadas, tengan la posibilidad de demandar un mayor compromiso de parte de sus representantes.

### **Proyectos derivados de o simultáneos a la elaboración del OTC**

Núcleo agrario (municipio)	Proyecto en ejecución o terminado
Bienes Comunales de La Concordia (Ayutla de los Libres)	Asserradero (empresa comunitaria) Programa de Reforestación Sanidad Forestal (combate de plagas forestales)
Bienes Comunales de Acatepec (Acatepec, Ayutla, Zapotitlán Tablas y Tlacoapa)	Conservación de Suelos Mantenimiento de Áreas Reforestadas
Bienes Comunales de Pueblo Hidalgo (San Luis Acatlán)	Programa de Reforestación Proyecto de turismo de naturaleza (empresa comunitaria) Talleres Didácticos de Educación Ambiental Revisión y Actualización de Estatuto Comunal Seminarios de Comunidad a Comunidad
Bienes Comunales de Malinaltepec (Malinaltepec)	Asserradero (empresa comunitaria) Formación de Comités de Vigilancia Participativa
Bienes Comunales de Ocotequila (Copanatoyac)	Programa de Reforestación Protección de Áreas Reforestadas
Bienes Comunales de Copanatoyac (Copanatoyac)	Revisión y Actualización de Estatuto Comunal Talleres Participativos de Servicios Ambientales Evaluación Rural Participativa Programa de Reforestación
Bienes Comunales de Coapinola (Ayutla de los Libres)	Taller para la Instrumentación del OTC Talleres Didácticos de Educación Ambiental Programa de Reforestación Revisión y Actualización de Estatuto Comunal Capacitación a Productores Forestales Mantenimiento de Áreas Reforestadas
Ejido de Atotonilco de Horcasitas (San Luis Acatlán)	Balneario de Aguas Termales (empresa comunitaria) Seminarios de Comunidad a Comunidad
Ejido de San Vicente de Benítez (Atoyac de Álvarez)	Programa de Pago por Servicios Ambientales Revisión y Actualización de Reglamento Ejidal Plantaciones Forestales Comerciales
Ejido de Los Valles (Atoyac de Álvarez)	Talleres Didácticos de Educación Ambiental Revisión y Actualización de Reglamento Ejidal
Ejido de San Francisco del Tibor (Atoyac de Álvarez)	Programa de Pago por Servicios Ambientales Revisión y Actualización de Reglamento Ejidal Plantaciones Forestales Comerciales Talleres Didácticos de Educación Ambiental
Ejido de Agua Fría (Atoyac de Álvarez)	Plantaciones Forestales Comerciales
Ejido de Mexcaltepec (Atoyac de Álvarez)	Plantaciones Forestales Comerciales

En la ejecución de algunos de los proyectos enlistados arriba han participado investigadores de la UEPI con asesoría técnica, capacitación, actividades de apoyo y facilitación para la realización de talleres, reuniones de análisis, elaboración de las propuestas de proyectos productivos y de desarrollo que las comunidades someten a evaluación para la obtención de recursos financieros. En otros proyectos participa personal de otras instituciones, de acuerdo con las características específicas de cada proyecto o los intereses de cada ejido o comunidad.

Dos de los núcleos agrarios participantes han desarrollado capacidad de transformación primaria para la comercialización de madera. Ellos poseen en su territorio una gran riqueza de áreas arboladas y con base en ello han dedicado su atención principalmente al

establecimiento de empresas comunitarias mediante las cuales, con base en programas de manejo forestal, realizan el aprovechamiento sustentable de recursos maderables. Este es el caso de los Bienes Comunales de La Concordia (*Na savi*) y de Malinaltepec (*Me'phaa*). Estos dos núcleos indígenas han obtenido financiamiento para la instalación de sendos aserraderos y la capacitación del personal técnico y administrativo que maneja las empresas propiedad de la comunidad. De esta manera, han dejado de vender los árboles en pie de sus bosques por los cuales los empresarios madereros de Guerrero y aun de otros estados les pagaban precios sumamente bajos. Ahora, con el establecimiento de nueva infraestructura, organización, capacidad técnica y administrativa y la posibilidad de aprovechar en forma sostenible sus bosques, esos campesinos agregan un valor significativo a sus recursos forestales y producen madera procesada, por la cual pueden negociar precios mejores que los que obtenían anteriormente. La apertura de fuentes de empleo para todas las fases de producción e industrialización de madera es muy importante para campesinos que antes tenían que emigrar ante la falta de opciones laborales en su propia localidad.

Otros dos núcleos agrarios decidieron aprovechar las bellezas naturales existentes en sus territorios para impulsar proyectos de turismo rural administrados por la propia comunidad. En el Ejido de Atotonilco de Horcasitas (Mestizos) existen manantiales de aguas termales (en los que la temperatura del agua es mayor a 60°C y tiene propiedades terapéuticas). Además, hay parajes con una gran belleza paisajística (cascadas, senderos, bosque) que, al igual que ocurre en el territorio de los Bienes Comunales de Pueblo Hidalgo (*Me'phaa*), se pueden realizar en ellos actividades de ecoturismo. Todo esto ha facilitado a estos dos núcleos agrarios la obtención de apoyo financiero para la construcción de infraestructura y capacitación para la operación de sus proyectos.

Otro proyecto importante es la preservación y fomento de la biodiversidad mediante la reforestación y el establecimiento de plantaciones de especies forestales comerciales para la producción sustentable de madera como un patrimonio para las generaciones futuras. Así, algunos núcleos agrarios están plantando pinos, encinos o especies de clima tropical como cedro rojo, según sea el ecosistema de que se trate. Este es el caso de los núcleos agrarios *Náhuatl* de Ocotequila y Copanatomyac, los *Me'phaa* de Pueblo Hidalgo y de Acatepec, los *Na savi* de los Bienes Comunales de Coapinola y de La Concordia, así como los ejidos mestizos de San Vicente de Benítez, Agua Fría, Mexcaltepec y San Francisco del Tibor. La producción futura de madera será un aliciente para arraigar en sus localidades a los campesinos de esos núcleos agrarios.

La necesidad de fomentar en la niñez y la juventud la conciencia por la conservación de los recursos naturales que habrán de heredar de sus padres ha sido una preocupación recurrente en los talleres realizados en todos los núcleos agrarios en los que el equipo académico de la UEPI-UAG ha participado. Dicha preocupación se ha traducido en la realización de talleres didácticos de educación ambiental que se imparten a los niños en escuelas primarias rurales por sus propios maestros como una actividad extracurricular, y quienes son capacitados para tal fin. Con el financiamiento obtenido, las escuelas donde

se realizan los talleres obtienen recursos para adquirir equipo de cómputo, material didáctico y otros. Los núcleos agrarios que en el período 2010-2012 han llevado a cabo estos talleres son los Bienes Comunales de Coapinola y de Pueblo Hidalgo, así como los ejidos mestizos de Los Valles y San Francisco del Tibor.

Durante los años 2011-2012, seis núcleos agrarios realizaron la revisión de su normatividad interna para incorporar en ella lineamientos surgidos de los proyectos de ordenamiento territorial ejecutados anteriormente. Es el caso de los Estatutos Comunales de Pueblo Hidalgo, Copanatoyac y Coapinola y los Reglamentos Internos de los ejidos de San Vicente de Benítez, San Francisco del Tibor y Los Valles.

Un proyecto con una alta relevancia ecológica y socioeconómica es el programa de Pago por Servicios Ambientales para la Conservación de la Biodiversidad (PSA). Consiste en que los beneficiarios reciben un incentivo directo en forma de compensación monetaria a cambio de la ejecución de diversas actividades en los terrenos de propiedad común. Tales actividades tienden a conservar los ecosistemas desde una perspectiva social, dando como resultado un mejor uso del suelo que si no recibieran dicho pago (Wunder *et al.*, 2007).

Los ejidos de San Francisco del Tibor y San Vicente de Benítez, cuya actividad principal ha sido por muchos años la producción de café, lograron para 2012 el financiamiento por un período de hasta cinco años para capacitación técnica y el pago de jornales para la conservación de sus ecosistemas dentro del Programa de Pago por Servicios Ambientales para la Conservación de la Biodiversidad (PSA). Los cafetales establecidos bajo la sombra que les proporcionan los árboles que en forma natural crecen en las montañas, como los que existen en la vertiente del Océano Pacífico guerrerense, proveen servicios ambientales como la captura de carbono, la producción de oxígeno, de agua pura, el control de la erosión del suelo, moderan y regulan el clima y son sitios para la alimentación, reproducción y refugio de múltiples especies de animales silvestres, además de que proveen una gran riqueza paisajística. Los ejidos involucrados están realizando en sus territorios actividades para enriquecer los servicios que de manera natural proveen los ecosistemas, mediante acciones de captación de agua de lluvia, reforestación, prevención y combate de incendios forestales, conservación de suelos y agua y protección de la diversidad biológica.

El programa PSA es muy importante en la percepción de las comunidades participantes, por el impacto directo que tiene en su economía, al ser una buena opción para evitar la pérdida de fuerza de trabajo que representa la emigración laboral obligada por la falta de oportunidades de empleo locales. Este programa es altamente apreciado y en los dos ejidos mencionados se han incorporado muchas mujeres y jóvenes que, de otra manera, no tendrían la posibilidad de obtener algún ingreso dentro de su propia comunidad.

Los cafetales de los ejidos de San Francisco del Tibor y San Vicente de Benítez y se encuentran a altitudes de 900 msnm y más, lo cual es uno de los factores importantes para la obtención de café de alta calidad. Estos dos ejidos tienen áreas de plantaciones de café bajo árboles de sombra de muy diversas especies, lo que fue un factor muy importante para ser incluidos en el programa PSA. El núcleo agrario de San Vicente de Benítez tiene

116 ejidatarios y un territorio de 6,612 hectáreas, de las cuales 2,848 (43%) están incluidas en el programa de pago por servicios ambientales con un fondo de 7.5 millones de pesos. San Francisco del Tibor tiene 90 ejidatarios y 5,025 hectáreas, de las cuales 1,353 (26.9%) participan en el programa con 3.9 millones de pesos. Ambos ejidos están clasificados con grado de marginación Alto; las condiciones de pobreza de la población se reflejan, entre otros aspectos, en que 37 y 41% de las viviendas, respectivamente, aún tienen piso de tierra (CONAPO, 2012). Asimismo, sus localidades cabeceras están muy deficientemente comunicadas, pues sólo existen en ellas ocho y cuatro teléfonos, respectivamente, sufriendo el servicio muy frecuentes interrupciones, además de que algunos aparatos han estado inservibles durante años desde que se averiaron. El analfabetismo entre personas de 15 años y más es de 13.7 y 19.7, respectivamente, y el grado de escolaridad promedio es de 5.2 y 5.3 años, respectivamente (INEGI, 2010c).

Una vez aprobado el proyecto PSA en los ejidos de San Francisco del Tibor y San Vicente de Benítez y realizados los trámites administrativos para su inicio formal, se celebraron asambleas en las cabeceras de ambos ejidos para discutir la importancia que tendrá no sólo para la vida comunitaria, sino a nivel regional y global la ejecución del programa PSA que, en el ámbito local y a pesar de que les representaría la posibilidad de obtener ingresos económicos, significa la necesidad de modificar algunas pautas de conducta, para ya no cortar sin control árboles para obtener madera para construir casas o para la venta, no cortar leña indiscriminadamente para el autoabasto o para la venta o no cazar animales silvestres, prevenir incendios forestales y dejar de emplear en los arroyos métodos de captura de peces y camarones con un alto impacto ambiental (por ejemplo, usando sustancias tóxicas o explosivas).

Para lograr la sensibilización de los ejidos participantes en el proyecto PSA y la apropiación de los conceptos y prácticas relacionados con las actividades de conservación de los recursos naturales que deben realizarse como parte del programa PSA, se organizaron talleres en cada ejido con la participación de hombres y mujeres que se incorporarían a los trabajos. En dichos talleres se abordaron temas tales como la elaboración de un diagnóstico de las riquezas naturales, el familiarizarse con conceptos como el de los servicios ambientales y la conservación de los recursos naturales. Asimismo, se elaboraron los cronogramas de actividades de cada ejido, las listas de participantes y las relaciones de requerimientos de equipo, herramientas e insumos necesarios.

En cada ejido se nombró un Comité Coordinador General, cuyas funciones son encabezar las reuniones de planeación de las actividades a desarrollar durante la vigencia del proyecto, así como establecer las normas y procedimientos a seguir, los insumos necesarios, requisitos de los participantes, etcétera. El Comité debe realizar reuniones mensuales de evaluación y seguimiento. Además, en cada una de las siete localidades del ejido de San Vicente de Benítez y de las dos localidades de San Francisco del Tibor se nombraron Comités Coordinadores Locales, cuya función es dirigir y supervisar las

actividades que los ejidatarios de cada localidad realizarán de acuerdo con el plan general del ejido.

Durante el año 2012, primero de vigencia del proyecto PSA, las actividades que los ejidos realizaron fueron las siguientes:

- ~ Construcción de presas de troncos secos, ramas y piedras. Se colocan en zanjas y cárcavas existentes en las laderas. Su función es la de servir como barreras de retención para reducir la velocidad de escurrimiento del agua de lluvia y evitar la pérdida de suelo.
- ~ Apertura de zanjas trinchera o zanjas de infiltración. Son excavaciones de 2.0x0.4x0.4 m que se realizan en forma perpendicular a la pendiente en las laderas y que sirven para que en ellas se acumule agua de lluvia, que será infiltrada hacia el interior del suelo y evitar que corra libremente sobre la superficie causando erosión.
- ~ Apertura de brechas cortafuego. Útiles para la prevención de incendios, son quemas controladas de vegetación y eliminación total de ésta a lo largo de franjas de anchura variable en los sitios con mayor riesgo de incendio forestal. Estas brechas, al no tener material combustible, pueden detener el incendio.
- ~ Reforestación. Plantación de arbolitos de especies nativas en las zonas con mayor degradación para restaurar la cobertura vegetal y la biodiversidad.
- ~ Elaboración de letreros alusivos al programa y su colocación sobre las carreteras y caminos de la región.

El trabajo que están desarrollando los ejidos participantes en el proyecto PSA es una forma novedosa y creativa que han adoptado para enfrentar la crisis en la que han estado inmersos por muchos años debido a los bajos precios del café y a la pobreza generalizada en sus localidades, que favorece la emigración. Se trata de acciones colectivas, organizadas y sujetas a procesos de planeación, evaluación y control para el cuidado y protección de los recursos de propiedad común.

Durante 2012 participaron 85 de 116 ejidatarios de las siete localidades que integran el ejido de San Vicente de Benítez y 71 de 90 de las dos localidades del ejido de San Francisco del Tibor. Tomando en cuenta que un salario mínimo del año 2012 en la zona salarial C (a la que pertenece el municipio) fue de \$59.08, y los cuatro primeros meses de trabajo realizado durante ese año, cada participante recibió un total de 2.3 salarios mínimos mensuales. Además, de cada familia participan en los trabajos entre uno y tres de sus miembros, por lo que esos hogares tienen la posibilidad de obtener ingresos entre \$4,086.31 y \$12,258.92 mensuales durante ese primer período del año. Las actividades continuaron los siguientes meses del año y durante 2013. Así, existe un beneficio económico de significativo impacto no sólo local, sino regional, que no habían tenido antes estos ejidatarios a cambio de conservar sus recursos naturales y que no habrían obtenido si estuvieran fuera del programa de PSA. Por ello, el monto total pagado a los participantes durante el período que han estado ejecutando el proyecto es un importante motor de la economía local y regional, pues representa para los ejidatarios la posibilidad

de adquirir bienes y servicios en sus localidades, además de que la derrama económica también impacta a la cabecera municipal, a donde muchas personas acuden a comprar ropa, alimentos, herramientas de trabajo, medicamentos y otros bienes y servicios que con los exiguos ingresos que obtienen por la venta de su café les son inaccesibles.

Otro tipo de impacto que tendrán las actividades del proyecto PSA, tan importante como el económico, es el ambiental. Los campesinos participantes, al convertir a sus parcelas y bosques en verdaderas 'fábricas de agua pura', están realizando actividades de manejo y conservación de ese recurso de relevancia estratégica. Sólo en el caso del ejido de San Vicente de Benítez, durante el primer cuatrimestre del año 2012 se establecieron un total de 21,874 zanjas trinchera, cada una con una capacidad para captar 0.32 m<sup>3</sup> de agua de lluvia. En conjunto, todas las zanjas pueden almacenar 6,999.7 m<sup>3</sup>, es decir, casi siete millones de litros. Pero el servicio ambiental que brindan se multiplica, pues durante la época de lluvias no sólo se pueden llenar una vez, ya que el agua que baja por la ladera donde están ubicadas las zanjas y que llega a ellas, es captada e infiltrada hacia el interior del suelo, dejando espacio para más agua. Así, toda el agua captada en las trincheras e infiltrada al subsuelo ya no bajará sin control sobre la superficie de las laderas arrastrando consigo un recurso tan valioso como lo es el suelo del bosque. Las zanjas trinchera, junto con las presas de ramas, de troncos y de piedras acomodadas que se han establecido, contribuyen a aumentar significativamente la captación de agua y su infiltración hacia el manto acuífero. Igualmente, las actividades de reforestación y conservación de la cubierta arbolada favorece el mantenimiento de ecosistemas saludables que pueden albergar una alta diversidad biológica en los ejidos participantes. De esa manera, el bosque y los cafetales del ejido están aportando esos y otros servicios ambientales por los cuales sus productores reciben una atractiva retribución.

El siguiente paso que están considerando los ejidos de San Francisco del Tibor y San Vicente de Benítez es el establecimiento de convenios con las localidades del municipio que se encuentran en la parte baja del mismo, principalmente la cabecera municipal, pues ellas son las que se benefician con el agua captada en las montañas. Dichos convenios consistirían en la aportación de un pago que las comunidades aguas abajo deberán entregar a los ejidos aportantes por el suministro de agua para consumo humano. En Guerrero existe el antecedente del convenio que han operado durante varios años la comunidad forestal de San Pedro Chichila y la ciudad de Taxco de Alarcón mediante el cual la primera, ubicada a mayor altitud, aporta a la segunda el servicio de captación de agua para cubrir parcialmente la demanda de la población de Taxco, cuya autoridad municipal retribuye a aquella con recursos económicos (Merino, 2006).

En el aspecto social, con la puesta en marcha del proyecto PSA se ha hecho notable un cambio en la actitud y la autoestima de los participantes, principalmente entre las numerosas mujeres y jóvenes que se han incorporado a los trabajos, pues pueden obtener ingresos sin tener que salir de sus localidades, lo cual no ocurría antes de que los ejidos iniciaran el proyecto. El PSA es uno de los proyectos más importantes en la percepción de las comunidades participantes por el impacto directo que tiene en su economía y en el

aspecto social, al ser un factor que desalienta la emigración laboral obligada por la falta de oportunidades de empleo locales. La emigración puede tener un costo social más alto que los beneficios buscados por quienes la experimentan. El resultado más común para las personas que salen de sus comunidades y obtienen algún empleo en las ciudades es generalmente un ingreso muy bajo debido a que, en general, se ocupan en oficios de la parte más baja de la escala laboral dada su falta de capacitación para desempeñar labores que requieren adiestramiento y experiencia, así como cierta especialización; además, algunos de los efectos sociales negativos para la comunidad son la desintegración familiar y comunitaria, la pérdida de capital humano –así sea sólo temporal–, riesgos a la integridad física y moral de los migrantes y el riesgo de pérdida de la identidad cultural y el sentido de pertenencia a sus localidades de origen (Díaz y Juárez, 2008; Tlachinollan, 2005). El cambio en los hábitos alimenticios es también una consecuencia de la emigración.

Otro de los efectos positivos que ha tenido el involucramiento de los ejidos participantes en el proyecto PSA ha sido la evolución de sus procesos organizativos. Además de la existencia de las autoridades ejidales y municipales formales, en cada uno de los dos ejidos se han creado comités coordinadores para atender específicamente las actividades de este proyecto. Dichos comités tienen la responsabilidad de convocar a reuniones de los participantes en cada una de las localidades del ejido, organizan las actividades a realizar en el campo, supervisan el cumplimiento de las tareas asignadas colectivamente e informan a la autoridad del ejido sobre los avances logrados en el plan semestral. Asimismo, vigilan que el pago que se otorga a cada uno de los ciudadanos participantes del proyecto en su localidad sea el justo de acuerdo con el trabajo realizado.

## **Consideraciones finales**

Hoy en día, la lucha social de los campesinos guerrerenses ha cambiado de campo de batalla y ya no se libra ferozmente con las armas, como ocurrió durante los períodos en que las fuerzas de Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas Barrientos recorrían las montañas. En la actualidad, la lucha continúa por otras vías. Además de la defensa de sus tierras, de sus derechos humanos, por la liberación de sus compañeros presos por motivos políticos o la presentación de sus desaparecidos, muchos campesinos pobres trabajan en la innovación de sus sistemas productivos, de sus procesos de comercialización de sus productos y en la conservación de sus recursos naturales. En esta innovación han profundizado su relación con académicos que se suman a sus esfuerzos en la búsqueda de apoyos técnicos, financieros y de capacitación para enfrentar los nuevos retos hacia la sustentabilidad y ofrecer en su propio ámbito (con extensión a lo global) su contribución a la lucha contra el calentamiento global y el cambio climático, por ejemplo, mediante la aportación de bienes y servicios ambientales. En retorno, esperan obtener los elementos materiales mínimos necesarios para persistir como actores sociales con derechos plenos e identidad propia.

La estrategia de iniciar procesos de planeación del uso del suelo partiendo de los intereses, expectativas y conocimientos de los habitantes de un territorio es la que mejores resultados puede producir, debido a que es la propia comunidad, como propietaria de la tierra y beneficiaria directa, la que tiene la capacidad de establecer el compromiso para la ordenación de las actividades de interacción con su ambiente. La incorporación de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los grupos productivos organizados y otros actores sociales de la comunidad implica una mayor probabilidad de éxito (Muñoz, 2006). Esta es la mejor garantía de que el esfuerzo realizado durante la elaboración de los estudios para el ordenamiento del territorio se traduzca en acciones colectivas ulteriores, encaminadas a mejorar sustancialmente el nivel y calidad de vida de las comunidades involucradas.

El concepto de pago por servicios ambientales se fundamenta en el de conservar el entorno inmediato y obtener una retribución justa por ello, pues se considera que tendrá una mayor valoración económica y social la decisión de preservar y enriquecer el buen estado de un bosque y por ello recibir un pago, que derribar para introducir cultivos o ganado. El mantener el carbono capturado en los tejidos vivos de los árboles puede ser una estrategia más redituable para un campesino pobre que cortar los árboles de su parcela para sembrar maíz. Es decir, quizás dejará de producir alimentos, pero podrá obtener los recursos para adquirirlos y no tendrá que salir de su localidad a buscar empleo para satisfacer esas necesidades.

La globalización impone la apertura de las economías nacionales y locales al mundo. También presenta desafíos como la competencia, la necesidad de producir bienes y servicios de mayor calidad y la mejor calificación posible de los recursos humanos que intervendrán en el proceso, para poder persistir dentro de las reglas del juego. En ese marco, los campesinos guerrerenses como los ejidatarios de San Vicente de Benítez y San Francisco del Tibor y los de todos los núcleos agrarios con los que los investigadores universitarios han realizado actividades de vinculación para la planeación del desarrollo local y regional, se han comenzado a alinear con una corriente que –especialmente en los países con desarrollo bajo o medio– lucha por asegurar la supervivencia de sus culturas y prácticas tradicionales al mismo tiempo que busca emerger al mundo con nuevas formas de organización (Rao *et al.*, 2000) llevadas a cabo alrededor de acciones colectivas en las que en su centro de gravedad está la lucha contra la pobreza, el desaliento de la emigración y la construcción de su desarrollo sustentable.

## **Bibliografía**

- Abrams, EM; DJ Rue. 1988. The causes and consequences of deforestation among the prehistoric Maya. *Human Ecology* 16(4): 377-395.
- Agrawal, A. 1995. Dismantling the division between indigenous and scientific knowledge. *Development and Change* 26: 413-439.

- Anta, S. 2010. Avances en el ordenamiento territorial comunitario. En: Carabias, J., J. Sarukhán, J. de la Maza y C. Galindo (Coord.). *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México D.F. pp. 140-141.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). 2000. *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México, ANUIES. 260 p.
- Bocco, G.; A. Velázquez; A. Torres. 2000. Ciencia, comunidades indígenas y manejo de recursos naturales. Un caso de Investigación participativa en México. *Interciencia* Vol. 25, No. 2: 64-70.
- Campos, R.G. y Sánchez, D.G. 2005. La vinculación universitaria: ese oscuro objeto del deseo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 7(2), 13 p. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol7no2/contenido-campos.html> (Acceso, 27 agosto 2012).
- Cárdenas, G.G.I. 2010. El conocimiento tradicional y el concepto de territorio. NERA (*Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária-Artigo do mês, Fevereiro*). 12 p.
- Chambers, R., P. Richards. 1999. Preface. En: *The cultural dimension of development. Indigenous knowledge systems* (D.M. Warren, L.J. Slikkerveer, D. Brokensha, Eds.). London: Intermediate Technology Publications. pp. xiii-xiv.
- Chambers, R.; A. Pacey; L.A. Thrupp. 1989. *Farmer first: farmer innovation and agricultural research*. London: Intermediate Technology Publications. 219 p.
- Chambers, R. 2010. *Paradigms, poverty and adaptive pluralism*. IDS Working paper 344. Institute of Development Studies, University of Sussex. Brighton, UK. 57 p.
- \_\_\_\_\_. 1980. The small farmer is a professional. *Ceres* 13(2): 19-23.
- Chapela, F. y Lara, Y. 2007. El ordenamiento comunitario del territorio – un esquema para hacer compatibles los objetivos de conservación y los derechos sociales e indígenas. *Policy Matters – Conservation and Human Rights*, Issue 15. July: 288-298.
- CONAFOR (Comisión Nacional Forestal). 2010. Reporte semanal de resultados de incendios forestales, 2010. México.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC). Manual Básico*. Coordinación General de Producción y Productividad. Zapopan, Jalisco. 60 p.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2012. *Índices de marginación por localidad 2010*. CONAPO, México.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Índices de Marginación 2005, con base en Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México, CONAPO.
- Concheiro, B.L. y Tarrío, G.M. 2006. El conocimiento tradicional: un recuento. En: *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad moderna. Entre el bien común y la propiedad privada* (Concheiro, B.L. y López, B.F., coords.). México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. pp. 13-37.

- Díaz, G.A.; M.C. Juárez. 2008. Migración internacional y remesas: impacto socioeconómico en Guerrero. *Papeles de Población* 56: 113-133.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). 2009. Lineamientos de apoyo para el Fondo de Apoyo a Migrantes. Miércoles 8 de abril de 2009.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 1990. Censo General de Población y Vivienda 1990.
- \_\_\_\_\_. 2000. Censo General de Población y Vivienda 2000. Guerrero, localidades. INEGI. México.
- \_\_\_\_\_. 2010a. Censo de Población y Vivienda 2010. Población emigrante interna por entidad federativa según lugar de nacimiento. INEGI, México.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Censo de Población y Vivienda 2010. Población migrante internacional por entidad federativa expulsora según sexo. INEGI, México.
- \_\_\_\_\_. 2010c. Censo de Población y Vivienda 2010. Información de localidades. Guerrero. INEGI, México.
- Merino, L. 2006. Agua, bosques y participación social. La experiencia de la comunidad de San Pedro Chichila, Guerrero. *Gaceta Ecológica* 80: 33-49.
- Muñoz, M. 2006. *El proceso de planificación y su aporte al ordenamiento territorial rural*. Documento técnico No. 2. Proyecto Regional "Ordenamiento Territorial Rural Sostenible". (GCP/RLA/139/JPN). Santiago de Chile: FAO. 24 p.
- Rao, H.; Morrill, C.; Zald, M.N. 2000. Power plays: how social movements and collective action create new organizational forms. *Research in Organizational Behaviour* 22: 239-282.
- Sheil, D.; Puri, R.; Wan, M.; Basuki, I.; van Heist, M.; Liswanti, N.; Rachmatika, I.; Samsedin, S. 2006. Recognizing local people's priorities for tropical forest biodiversity. *Ambio* 3(1): 17-24.
- Sillitoe, P. 1998. The development of indigenous knowledge. *Current Anthropology* 39(2): 223-252.
- Suck, C. 2008. The Classic Maya Collapse. *Totem: The University of Western Ontario Journal of Anthropology* 16(1), Article 4. <http://ir.lib.uwo.ca/totem/vol16/iss1/4> (Acceso, 27 agosto 2012).
- Tlachinollan, A.C. 2005. Migrar o morir. *El dilema de los jornaleros agrícolas de la Montaña de Guerrero*. Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A.C. Tlapa, México.
- Toledo, V.M. 1992. Toda la utopía: el nuevo movimiento ecológico de los indígenas y campesinos de México. En: *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (J. Moguel, C. Botey y L. Hernández, Coords.). México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Principios etnoecológicos para el desarrollo sustentable de comunidades campesinas e indígenas*.
- <http://ambiental.net/biblioteca/ToledoEtnoecologia.htm>. Acceso: 24 mayo 2013.

- Turner, BL; JA Sabloff. 2012. Classic period collapse of the Central Maya lowlands: insights about human-environment relationships for sustainability. *PNAS* 109(35): 13908-13914.
- UNEP (United Nations Environmental Program). 2005. *The traditional knowledge and the Convention on Biological Diversity*. Recuperado de <http://www.cbd.int/doc/publications/8j-brochure-en.pdf> (Acceso, 27 agosto 2012).
- Uphoff, N. 1997. Adaptar los proyectos a la gente. En: *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural* (M. Cernea, coord.). 1ª ed. español. México, Fondo de Cultura Económica. pp. 535-581.
- Wunder, S.; Wertz-Kanounnikoff, S.; Moreno-Sánchez, R. 2007. Pago por servicios ambientales: una nueva forma de conservar la biodiversidad. *Gaceta Ecológica* (número especial) 84-85: 39-52.

### **III. El Desarrollo Rural. La Espacialidad y su Expresión Socio Ambiental**

# **Ruralidad y espacio periurbano, un acercamiento a la discusión de su presencia en los centros rurales-urbanos de Guerrero, México**

Ramiro Morales Hernández

## **Planteamiento**

En el estudio de los espacios rurales, distintos son los enfoques y metodologías que plantean las ciencias del desarrollo regional para su análisis. Es de considerar que en la conceptualización del espacio rural algunas disciplinas lo describen desde distintas perspectivas, entre otras la geográfica. En esta vertiente, la Geografía Rural permite observar los cambios que se producen en los medios rurales y los modos en que se presentan los procesos globales que ocurren en las nuevas prácticas productivas.

Por su parte, la Sociología Rural trata de dar respuestas sobre los procesos sociales que se desarrollan en tales espacios y su relación con el hombre, sobre todo aquellos que tienen que ver con su dinámica económica y social que busca construir alternativas competitivas regionales ante la demanda de nuevos retos de sus relaciones exógenas. Terry (2007) apunta que los aportes de la sociología rural han permitido que el paradigma de desarrollo rural comunitario se transcriba en la unificación razonada de todos los procesos en la comunidad donde la relación lógica de los mismos, forme parte de un proceso de aprendizaje social.

El comprender las relaciones endógenas y exógenas de los espacios rurales ha llevado a que investigadores del desarrollo regional profundicen en la importancia que representa la asociatividad e interacción sostenida entre los distintos actores de la región, ya sean económicos, políticos o educativos, en función de cumplir un objetivo común, el desarrollo de su región en el marco de un mundo globalizado.

Pérez (2001), citando a Ceña, señala que el desarrollo rural se entiende hoy, en un sentido amplio, como "...un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales..." (Ceña, 1993: 29). Agregando que el medio rural es un conjunto de regiones cuya población desarrolla diversas actividades y que en dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, en los cuales interactúan una serie de instituciones públicas y privadas; lo rural trasciende lo agropecuario y mantiene nexos fuertes de intercambio con lo urbano, en la provisión no sólo de alimentos sino también de gran cantidad de bienes y servicios.

En el debate sobre lo rural, en 1990 surgió un nuevo enfoque denominado la Nueva Ruralidad que busca explicar los procesos económico-sociales y cambios que éstos

generan en los espacios rurales (Pérez, 1993). Enfoque que surge, sobre todo, a raíz de las distintas alternativas y relaciones que se presentan en los nuevos asentamientos poblacionales en las zonas periurbanas de las ciudades y cuyos efectos se han dejado sentir en cambios tanto en los procesos de producción como en el manejo de la sustentabilidad ambiental y en las nuevas modalidades de urbanización, entre otros.

Arias (2002), simplifica el concepto de Nueva Ruralidad como la forma de describir en términos generales las formas de organización y los cambios que se presentan en los espacios que tradicionalmente se conocen como no urbanos y que tienen que ver con actividades económicas y sociales que generan. Es decir, la orientación de la Nueva Ruralidad busca romper el viejo paradigma de ver lo “rural” y lo “urbano” como dos espacios separados.

Sin embargo, como lo señala Trpin (2005), en las investigaciones de países europeos esta visión ha sido cuestionada, dando lugar a explicaciones que atienden la compleja relación caracterizada por la pérdida de importancia de los procesos agrícolas como motor dinamizador de los espacios rurales y por la degradación del medio rural, así como la migración y envejecimiento de su población. Sobre todo, a raíz de las nuevas alternativas y relaciones derivadas del fenómeno de la globalización, cuyos efectos se han dejado sentir no tan sólo en los cambios tecnológicos de los procesos de producción, sino también en el manejo de la sustentabilidad ambiental, en las nuevas modalidades de urbanización y en la tipología del empleo, entre otros.

Consecuencia del fenómeno migratorio es la generación y conformación de megaciudades<sup>1</sup> y grandes urbes a nivel mundial. Por lo que corresponde al Continente Americano, desde los años sesenta del siglo XX ha presentado una tendencia a la urbanización. En países como Brasil y México, tal proceso se reflejó en ciudades como Sao Paulo y la ciudad de México, propiciando con ello tanto la desruralización de muchas comunidades rurales caracterizada por rupturas identitarias de la población y tendencias de desvalorización del medio rural, como la conformación de espacios periurbanos en las periferias de las ciudades.

Ávila (2009), al revisar y discutir la existencia de territorios urbano rurales como expresión de la nueva ruralidad, señala que se trata de espacios de interacción nacida de la reorganización productiva y territorial que tiene lugar en el contexto de los procesos económico-sociales contemporáneos. Y define el concepto “periurbano” como la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que la rodean, señalando que la conformación de megaciudades es un fenómeno representativo del siglo pasado.

Para entender el acelerado proceso de cambio de lo rural a lo urbano y viceversa, es necesario partir del conocimiento del comportamiento de los asentamientos poblacionales que se han presentado desde mediados del siglo pasado. En América Latina, datos de CELADE (2008) indican que en 1960 la población total latinoamericana ascendió a 210

---

<sup>1</sup> Una megaciudad se considera a un área metropolitana de más de 10 millones de habitantes.

millones 920 mil personas, sin contar la población caribeña, que ascendió a 7 millones 444 mil habitantes, lo que dio un total regional de 218 millones 364 mil pobladores. Del total de población latinoamericana, el 50.9% se consideraban asentados en el área rural. Sin embargo, para el año 1990 se registró un total de 427 millones 312 mil, de los que 28.9% se consideraban rurales. La misma fuente a partir de las estimaciones y proyecciones de población nacional, por área de residencia y de la población, de acuerdo a las tendencias de comportamiento de los datos, proyectó que para 2010 la población latinoamericana sería de 584 millones 89 mil (ver Cuadro siguiente). Y únicamente el 21% se ubicará en regiones rurales.

**Población total de la región, 2000-2010 (en miles a mitad del año)**

Región	2000	2005	2010
América Latina	508,199	546,657	584,089
Caribe	11,861	12,367	12,848
Total	520,061	559,024	596,937

Fuente: CELADE, 2003.

Para ilustrar la rapidez del proceso de urbanización que se presenta en América Latina, basta con mencionar que en México, el comportamiento de las tasas de crecimiento de la población rural ha decaído en los últimos años, fenómeno que tal parece, responde a las grandes transformaciones económicas y sociales que han tenido lugar en el país.

Retomando las proyecciones de los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la población urbana durante los últimos 20 años ha mantenido un crecimiento porcentual respecto a la rural. En 1990 representaba el 71.4% de la población; para el año 2000 el 75.4% y para el 2010 alcanzaría el 78.8%.

**Población total de México, 2000-2010 (en miles a mitad del año)**

Población	1990	2000	2010
Urbana	59,464.5	74,601.3	88,979.1
Rural	23,761.5	24,280.0	23,911.5
Total	83,226.0	98,881.3	112,890.6

Fuente: CELADE, 2003.

Por su parte, datos censales obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), institución mexicana cuya responsabilidad es generar la información estadística y geográfica del país, indican que, en su recorrido histórico, el comportamiento de las tasas de crecimiento de la población rural ha decaído en el transcurso de los últimos años. En 1950 la población rural mexicana representaba 57.42%; 30 años después, el porcentaje de población rural cayó a 33.73% y para 2010 esta cifra aumentó a 77.8%. Es de considerar que para el INEGI, una localidad se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven 2,500 o más habitantes.

**Tasas de crecimiento inter censal de la población rural, urbana y total, México, 1950-2010 (miles de personas y por cientos)**

Año	Urbana		Rural		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto
1950	10,983	42.50	14,808	57.42	25,791
1960	17,705	50.70	17,218	49.30	34,923
1970	28,309	58.70	19,917	41.30	48,226
1980	44,300	66.27	22,547	33.73	66,847
1990	57,960	71.34	23,290	28.66	81,250
2000	72,760	74.64	24,723	25.36	97,483
2010	87,398	77.80	24,939	22.20	112,337

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2001, 2010).

La emigración rural-urbana propició que México, al igual que los demás países Latinoamericanos, presentara cambios sustanciales en sus territorios rurales, los que de acuerdo a Llambi (1996), se presentan tanto en los patrones productivos como en las técnicas de producción estimuladas a través de políticas públicas que buscan modificar tanto los sistemas de producción, como las relaciones de los productores y el Estado.

En México, un ejemplo de lo anterior es la modificación por parte del Congreso de la Unión al artículo 27 Constitucional que se hizo en diciembre de 1991 y se publicó en enero de 1992, reforma que el gobierno Salinista<sup>2</sup> justificó, aduciendo que buscaba mejorar la competitividad del campo con base en el asociacionismo de los ejidatarios y pequeños propietarios de la tierra.

Medina (2006) señala que “Salinas de Gortari desde su Tercer Informe de Gobierno del 1º de diciembre de 1991 dijo que había que poner fin al reparto agrario, puesto que seguir repartiendo tierras era contrario a la Revolución, ya que en su opinión eso era seguir sumiendo a los campesinos en la pobreza, pues la mayoría de las tierras ejidales ya no representaban un factor que contribuyera al progreso de las familias que habitan en las zonas rurales”.

Esta visión del desarrollo de la producción y competitividad del campo a través de la Reforma del Artículo 27 Constitucional, encontró críticas provenientes tanto de grupos organizados, como desde el ámbito académico. Por un lado, las organizaciones campesinas rechazaron que se culpara a los productores rurales de la falta de productividad en el uso de la tierra. En su desacuerdo, acusaron al Estado de encubrir mediante los discursos políticos la justificación de la reforma, aduciendo que la carencia de apoyo crediticio para la transformación tecnológica de los medios de producción de los campesinos, era la causa tanto de los bajos rendimientos de los procesos de producción, como del abandono de los productores de actividades productivas tradicionales y de la propia emigración internacional de los campesinos. Solicitando además, el

<sup>2</sup> Se nombra así al periodo 1998-2004 en que fue Presidente de la República en México, Carlos Salinas de Gortari.

reconocimiento al campesinado mexicano por parte del Estado, como generadores de granos básicos para el consumo de la población del país.

Por su parte, estudiosos de los movimientos de la población advirtieron de las futuras emigraciones campo-ciudad y de las consecuencias que ello implicaría para el país, además de los cambios que se exteriorizarían en las nuevas relaciones de trabajo en las propias áreas rurales, advirtiendo sobre las futuras ventas del principal medio de producción de las zonas rurales: la tierra.

Tal enfoque ha llevado a la discusión de que el espacio rural no puede seguir reflexionándose como sinónimo de espacio agrario, puesto que, en los territorios rurales las actividades han sufrido cambios sustanciales que conllevan a un mayor posicionamiento del sector terciario de la economía, sobre todo, en términos de generador de empleo, sobre los sectores primario y secundario. Posicionamiento del sector terciario que ha favorecido cambios en el comportamiento de las condiciones de vida que impactan en el desarrollo de la población y de las propias regiones.

Durante los últimos veinte años del siglo XX, el abandono y despoblamiento de comunidades rurales ha favorecido la consecuente inactividad del desarrollo de actividades generadoras de productos básicos alimentarios y la aparición de nuevos patrones de hacinamiento de familias en los centros urbanos. En la actualidad muchas familias inmigrantes del área rural viven en “ciudades perdidas” de las periferias urbanas o en conjuntos habitacionales de interés social, hacinados en departamentos de espacios reducidos que rompen con su cultura tradicional de vida, es decir, han pasado de vivir en casas espaciosas, que son características de la región rural, a coexistir en cuartos muy reducidos con carencia de todos los servicios, o bien, en departamentos de interés social de menos de sesenta metros cuadrados. Tales expresiones se observan en ciudades mexicanas como Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y Acapulco, entre muchas otras.

En estos centros urbanos, independientemente de la conformación de colonias periféricas irregulares, empresas de la construcción han monopolizado la edificación de vivienda de interés social e impulsado el nacimiento de nuevos asentamientos humanos, provocando el aumento paulatino de sus zonas conurbadas, sin considerar incluso, aspectos de protección del medio ambiente.

Por todo ello, no resulta fácil elaborar una definición sobre lo rural que englobe y satisfaga a las distintas posiciones de los teóricos. Sin embargo, coincido con la definición que plantea Entrena (1992), quien caracteriza al espacio rural por sus funciones interiores, las que, sobre todo, son identificadas con las modalidades de empleo del suelo y, en ocasiones, con la estructura y composición de la población. En el entendido que las actividades son, sobre todo, las propias del sector primario como la agricultura, la ganadería, la silvicultura y algunas extractivas como la minería y cantera.

Por lo que corresponde a la estructura y composición de la población, esto tiene que ver con el equilibrio entre el número de habitantes y el espacio que se requiere para sus

actividades de producción y, que éstas les sean suficientes para vivir. Relación que requiere de baja densidad demográfica.

## **La expresión de la ruralidad y los espacios periurbanos en Guerrero**

Esta entidad federativa se sitúa en la región meridional de la República Mexicana, al norte del Océano Pacífico y se localiza entre 16°18' y 18°48' de latitud norte y 98°03' y 102°12' de longitud oeste. Guerrero forma parte de la Región Pacífico Sur de México.

Limita al Norte con los Estados de México (con una longitud de frontera de 216 Km) y Morelos (88 Km), al Noroeste con el Estado de Michoacán (424 Km), al Noreste con el Estado de Puebla (128 Km), al Este con el Estado de Oaxaca (241 Km) y al Sur con el Océano Pacífico (500 Km). Su extensión territorial es de 64,282 km<sup>2</sup>, incluyendo espejos de agua y territorios insulares; su extensión territorial corresponde al 3.3% del territorio nacional, ocupando el 14° lugar en relación con las demás entidades federativas. Su distribución política se conforma con 81 municipios y su territorio se delimitó con municipios que en otros tiempos pertenecieron a los estados de México, Michoacán y Puebla (Morales, 2009).

Datos del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Guerrero (SEMAREN, 2007) señalan que en su topografía se pueden distinguir cinco unidades geomorfológicas básicas: las planicies litorales, los lomeríos de la vertiente pacífica, las montañas de la Sierra Madre del Sur, la cuenca alta del Río Balsas y las Sierras del Norte. Los elementos topográficos más elevados se encuentran en las montañas de la Sierra Madre del Sur y en las Sierras del Norte, los cuales superan los 2,000 msnm. Dentro de sus mayores altitudes, se encuentran el Cerro Teotepec (3,705 m), el macizo de Tlacotepec-Cerro Los Alzados (3,198 m), el Macizo de Tlacotepec-Cerro del Veladero (3,192 m), el Cerro Tejamanil o Cerro del Nudo (3,189 m), el Yahuitepetl o Yohualtepec (3,081 m) y el Cerro de San Pedro-El Baule (3,036 m).

Guerrero cuenta con 7,190 localidades y su población total es de 3,115,202 habitantes. La población rural se ubica en 7,063 localidades de menos de 2,500 habitantes (INEGI, 2005). De acuerdo con el Censo Ejidal 2007, levantado por el INEGI, en ese año Guerrero tenía 1,259 ejidos<sup>3</sup> y comunidades<sup>4</sup> que ocupaban una extensión de 5,003,702.08 hectáreas. De esos núcleos agrarios, 1,087 se encontraban parcelados en una extensión de 2,041,363.02 ha. y de éstos, 1,063 poseían superficie parcelada con agricultura, destinando para ello 1,42,522.41 ha. También se señala que en el estado se destinan 87,594.17 ha en

---

<sup>3</sup>Núcleo de población conformado por las tierras ejidales y por los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.

<sup>4</sup> Se les define como el núcleo de población conformado por el conjunto de tierras, bosques y aguas, que le fueron reconocidos o restituidos, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales.

asentamientos humanos<sup>5</sup>. Lo anterior nos lleva a señalar que de acuerdo al uso que se le da a la tierra, se tiene que considerar a Guerrero como un estado rural.

Ruralidad que al igual que sucede en la mayoría de las entidades federativas mexicanas enfrenta restricciones que limitan su desarrollo económico, como son: i) el envejecimiento de los ejidatarios. De acuerdo a la Secretaría de la Reforma Agraria, en el año 2000, la media de edad de los ejidatarios en el país era de 55 años; el 32% tenía más de 65 años; ii) La fragmentación parcelaria; El 58.7% de los ejidatarios posee menos de 5 hectáreas y 20% ha dividido sus predios en 3 o más parcelas (Banco Mundial, 2000), minifundismo que con los actuales sistemas de producción en el estado no permiten la rentabilidad de los procesos productivos agropecuarios; iii) La migración internacional. Datos del INEGI (XII Censo de Población y Vivienda) muestran que la migración de mexicanos a Estados Unidos en los últimos años se ha multiplicado más de 10 veces, al pasar de un promedio anual de 27 mil personas en los años sesenta, a quinientos mil en el año 2000. En promedio, 550 campesinos abandonan diariamente sus tierras. Guerrero está considerado como uno de los estados de migración emergente, es decir, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, es uno de los principales aportadores de población emigrante hacia los Estados Unidos.

Ante tal problemática las regiones rurales de Guerrero, al igual que en otras regiones del país enfrentan cambios, los que como señala Delgado (2004): “están afectando a las bases mismas de sus estructuras y su organización social, económica y administrativa. De alguna manera, los límites de lo rural se están desdibujando y está apareciendo un nuevo escenario en el que se asiste a una reconceptualización de la ruralidad y a una reformulación de las políticas públicas y de las acciones privadas que le afectan”.

Hoy por hoy, los sistemas de producción agropecuaria que se generan en el estado de Guerrero en su mayoría carecen de tecnología. En los cultivos agrícolas se siguen utilizando tanto la técnica del barbecho como del tlacolol<sup>6</sup>. En la primera, el proceso de producción se realiza en bajíos o terrenos de lomeríos, utilizando el arado o el tractor para remover la tierra y realizar las siembras. Normalmente, se tiene que dejar descansar uno o más años (sin cultivar) la tierra para recuperar sus nutrimentos o bien utilizar abono.

En el sistema de tlacolol, al que se le conoce técnicamente como de roza, tumba y quema, es un procedimiento en que el productor corta los árboles de un monte; posterior a la deforestación del espacio que escogió para el cultivo, deja pasar un tiempo para que se produzca el secado de los árboles y maleza cortados y les prende fuego, para finalmente y después de las primeras lluvias, realizar la siembra. Todo ello, sin considerar el daño ecológico que se propicia en los terrenos afectados.

Por lo que se refiere a la actividad ganadera bovina, por lo general en algunas de las regiones del estado, sobre todo en la Montaña y parte de la Sierra Madre, se sigue el

---

<sup>5</sup> En el artículo 63 de la Ley Agraria de México, este término se define como "las tierras que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal".

<sup>6</sup> Cultivos sobre las pendientes de las montañas.

manejo extensivo, que se caracteriza por el uso de tecnologías rústicas de baja eficiencia, lo que a su vez es producto de la creencia diseminada entre pequeños productores de que el ganado se puede bastar solo, ya que se encuentra permanentemente en pastoreo alimentándose exclusivamente de los pastos de praderas naturales o agostaderos y únicamente en tiempos de “secas” (mayo-junio) se les proporciona alimento complementario. Una gran mayoría de los productores no llevan controles de los índices reproductivos de sus hatos. Tal situación los imposibilita para establecer metas reproductivas y predecir los eventos futuros reproductivos, en el entendido de que tal situación es elemental para manejar la productividad del hato de ganado. Algunos otros problemas que enfrentan estos ganaderos se derivan de la falta de aplicación de controles genéticos para el mejoramiento de razas y la poca atención que ponen al cuidado sanitario del ganado, lo que sin duda propicia la poca rentabilidad de su actividad.

Es de señalar que en algunas regiones del estado, sobre todo en la Costa Chica, Tierra Caliente y algunos de los municipios de la Norte, Centro y Costa Grande, ciertos productores han tecnificado sus procesos productivos, manejando sus hatos bajo sistemas de producción de engorda mixta y de engorda intensiva, bajo parámetros controlados. Por lo que sólo requieren de pequeñas porciones de terreno que se acondiciona con corrales de engorda y corrales de manejo. Los primeros, equipados con comederos y bebederos y los segundos con las adecuaciones para la manipulación, la selección y el tratamiento de los animales.

Distintas son las causas que han limitado el desarrollo del área rural de Guerrero. Bartra (2000) señala que el estado carece de infraestructura de comunicación entre sus regiones, impactando el aislamiento de la mayoría de sus localidades y provocando el escaso desarrollo productivo y la obstaculización de la integración de la economía local.

Comparativamente con el resto de los estados de la República Mexicana, Guerrero es uno de los menos industrializados, independientemente de que la mayor parte de su población vive en poblados y rancherías de menos de cinco mil habitantes, donde los elevados Índices de marginación y bajo índice de desarrollo humano son una constante.

Componentes estadísticos que determinan el Índice de Marginación, en el año 2000 colocaron a Guerrero en el segundo lugar de México, sólo superado por Chiapas; posición que se refleja a nivel de sus siete regiones económicas. Donde la marginalidad es más acentuada es tanto en la Montaña como en la Costa Chica, regiones a las que se ubica como de muy alta marginación. Por su parte, Tierra Caliente, Norte, Centro y Costa Grande son regiones que reflejan alto nivel de marginalidad.

Además de la deteriorada caracterización de marginación en la mayoría de las regiones de Guerrero, un indicador más que demuestra valores negativos en las oportunidades de la población guerrerense, es el grado del desarrollo humano. Así, Morales (2006) ilustra con guarismos a nivel de las siete regiones, datos de su comportamiento medio en el año 2000, los que explican que únicamente a Acapulco se le cuantificó en un grado alto, contrastando con las regiones de Tierra Caliente, Centro, Montaña y Costa Chica, que presentaron un grado Medio bajo.

**Medias del Índice de Marginación e Índice de Desarrollo Humano por regiones en Guerrero**

Región	Media del IM	Nivel de la Media del IM	Media del IDH	Media del Grado de IDH
Tierra Caliente	0.666	Alto	0.678	Medio bajo
Norte	0.4407	Alto	0.669	Medio alto
Centro	0.8373	Alto	0.634	Medio bajo
Montaña	1.65882	Muy alto	0.562	Medio bajo
Costa Grande	0.1864	Alto	0.702	Medio alto
Costa Chica	1.20993	Muy alto	0.628	Medio bajo
Acapulco	- 0.9375	Bajo	0.806	Alto

Fuente: Morales (2006), con datos de CONAPO (2000)

En tal contexto de marginalidad y desarrollo humano, las actividades agropecuarias se caracterizan por su baja rentabilidad, provocando la apatía y abandono de los productores rurales, tanto de los cultivos temporales tradicionales de granos como de los perennes. Todo ello se refleja en la migración hacia centros urbanos, tanto del estado como de otras ciudades del país, o bien hacia los Estados Unidos.

En este esquema de deterioro de los sistemas de producción rural, el Estado no ha sido capaz de generar programas de desarrollo que permitan la transferencia tecnológica y oportunidades de nuevos sistemas de producción que sustituya los sistemas tradicionales. Si bien es verdad que en algunas localidades de municipios de la región Centro, como Chilapa y Quechultenango a partir del 2005 se ha impulsado la producción de hortalizas a través de invernaderos, la realidad es que muy poco se ha avanzado a nivel del estado en este tipo de sistema de producción controlada.

Económicamente, Guerrero es dependiente de una actividad turística que, sin duda, es frágil a los cambios económicos que se presentan tanto a nivel nacional como internacional, además de que las grandes inversiones en empresas de servicios (hoteles, restaurantes, agencias de viajes, etc.) son externas, situación que coloca a los pequeños capitales locales como maquiladores de algunos servicios y finalmente los vuelve dependientes de tales inversiones.

En Guerrero, 11 centros urbanos tienen más de 20,000 habitantes y es en éstos donde se han venido configurando nuevos asentamientos en sus periferias, lo que ha provocado la discusión sobre los efectos del periurbanismo derivado de la conformación de las zonas conurbadas de las ciudades, reflexión y discusión que discurre, entre otros, sobre aspectos del asentamiento urbano autorizado mediante el cambio de uso del suelo por autoridades locales, las que en ocasiones anteponen intereses mercantiles de las empresas desarrolladoras de viviendas, sobre la seguridad de la población adquirente de tales bienes.

Este hecho no sería relevante si en los espacios dedicados a tal fin no se presentaran problemas; entre otros, unidades habitacionales en lugares que en épocas de lluvias se inundan, como sucede en los nuevos desarrollos habitacionales del sureste de Acapulco, debido a que fueron construidos sobre humedales ganados a la laguna de Tres Palos, o bien en laderas de terrenos areniscos, arcillosos, calizos y alcalinos como es el caso de Chilpancingo, lo que implica riesgos para los patrimonios de quienes los adquieren. Sobre todo para la clase obrera, ya que destacan unidades habitacionales de interés social, es decir, viviendas que se adquieren mediante recursos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSTE), organismos encargados del otorgamiento de créditos para la vivienda de los trabajadores, los que como instituciones gubernamentales deben velar por la construcción de viviendas dignas para los trabajadores, generando mejores barrios y ciudades, más amables con el entorno y con quienes las habitan.

**Centros urbanos de Guerrero de más de 20 mil habitantes, 2005-2010**

Municipio	Ciudad	Población 2005	Población 2010
Acapulco de Juárez	Acapulco	616,394	673,479
Chilpancingo de los Bravo	Chilpancingo	166,796	187,251
Iguala de la Independencia	Iguala	110,390	118,468
José Azueta	Zihuatanejo	62,376	67,408
Taxco de Alarcón	Taxco	50,415	52,217
Tlapa de Comonfort	Tlapa	37,975	46,975
Chilapa	Chilapa	27,510	31,157
Pungarabato	Cd. Altamirano	25,317	25,168
Teloloapan	Teloloapan	21,592	23,549
Tixtla de Guerrero	Tixtla	21,720	22,826
Atoyac de Álvarez	Atoyac	20,788	21,407

Fuente: INEGI (2005, 2010)

Distintos son los cambios económicos y sociales que surgen derivados de la expansión de las zonas urbanas de las ciudades más importantes del estado de Guerrero. Se puede decir que en sus periferias se van conformando diferentes espacios socioterritoriales, donde se configuran nuevas formas de articulación y convivencia social y económica.

Castellanos (2009), al analizar la colonización de la ciudad y puerto de Acapulco, considerada la decimoséptima zona metropolitana más grande de México, encuentra que los asentamientos irregulares que se han presentado en su territorio han provocado una expansión de su zona urbana, caso concreto, el surgimiento de la actual colonia Ciudad Renacimiento, la cual nace en 1980 como una propuesta de ciudad para reubicar a más de 25 mil familias asentadas en forma irregular en el anfiteatro de la ciudad.

Para su conformación se destinaron en 1980, un total de 327 hectáreas de las que 115.10 se predestinaron al uso habitacional. En el año 2005 este proyecto urbanístico contaba con 401 hectáreas de las que 224.5 se consideran de uso habitacional; es decir, hubo un

incremento de 100% de terreno destinado para tal fin, lo que llevó a conformar una de las colonias populares de mayor asentamiento poblacional de la actual zona conurbada o también llamada periurbana, puesto que está dentro de la influencia de una gran ciudad como es Acapulco.

Ciudad Renacimiento se localiza al noreste del puerto; hasta el año de inicio de su fundación, los terrenos se dedicaban principalmente al cultivo de cocotero, y limón, actividad agrícola que con el paso del tiempo ha desaparecido. Actualmente, la mayor actividad económica de este centro urbano la componen tiendas departamentales, restaurantes de comida rápida, bancos, cines, etc. y como recuerdo de la actividad agrícola, a la vera del boulevard principal, hay pequeños comercios donde se expenden “cocos fríos” para llevar.

Desde su fundación, Ciudad Renacimiento presentó irregularidades, sobre todo en la provisión de los servicios que en el futuro demandaría la población. Por un lado, no se cubrieron los requerimientos de plantas tratadoras de aguas residuales, provocando que éstas se viertan a canales que desembocan en un río que otrora no presentaba los niveles actuales de contaminación y que desemboca en la Laguna de Tres Palos, con la consecuente contaminación de la misma. Aunado a lo anterior, un riesgo mayor que amenaza permanentemente a los asentamientos en terrenos ganados a la laguna, es el hecho de que toda la región costera de Guerrero está expuesta a una alta sismicidad, debido a la interacción geológica que presentan las placas de Cocos y la Norteamericana, elemento de estructura litosférico que debe ser considerado en todo proyecto urbanístico. Por otro lado, Rodríguez *et al.* (2009) plantean, al hacer referencia al crecimiento conurbado del puerto de Acapulco, que: “una de las consecuencias de las modificaciones al artículo 27 constitucional ocurrida durante la administración de Salinas en 1992 fue la entrada al mercado de la tierra urbana de terrenos rurales ubicados en la periferia de la ciudad de Acapulco, lo que abrió la posibilidad para el crecimiento de la ciudad, particularmente para la inversión privada en zonas ex ejidales, que tradicionalmente habían venido enfrentado impedimentos legales para su compra-venta”. Dichas inversiones desplazaron a los sistemas de producción en territorios de ejidos afectados, así como las formas de organización y representación de la sociedad civil. Hasta finales de los años noventa, una de las principales actividades de los ejidos de El Cayaco, La Zanja, Tres Palos y Llano Largo, era la producción y comercialización de plantas de ornato y césped para jardines. Los productores se encontraban organizados en la Unión de Empresas y Grupos de Viveristas de Acapulco de Juárez, que se conformaba por la Sociedad Cooperativa de Viveristas de Plantas de Ornato y Pasto “Tres Palos”, además de los Grupos de Trabajo de Responsabilidad Solidaria y Mancomunada: a) Viveristas de la Poza, b) Granjas del Marqués, c) El Bejuco y; d) Caja Solidaria Huracán Paulina. Sus dirigentes eran elegidos por los productores y se les facultaba para representar a las distintas organizaciones ante autoridades e instituciones que brindaban apoyo a su sector productivo.

A partir del cambio del uso del suelo, la mayoría de los productores ejidatarios vendieron sus tierras a empresas constructoras de vivienda. Así, en los otrora viveros, ahora se encuentran unidades habitacionales. Pocos son los productores viveristas que persisten en su actividad, la que sin duda con el paso del tiempo tenderá a desaparecer. Por lo que toca a la organización y representación de la sociedad civil, al ir desapareciendo la actividad productiva, lo mismo ha sucedido con sus organizaciones, ya no se presenta la lucha por apoyos crediticios de los programas institucionales para sus asociados; además, se van perdiendo con el tiempo estas contrapartes sociales de las instancias de gobierno de apoyo a productores rurales. Actualmente, hay nuevos protagonistas; nuevas son las formas y estructuras de organización en esta parte de territorios conurbados del puerto de Acapulco. Sobresalen las “juntas de vecinos” y las “asociaciones civiles de defensa de colonos”, cuyos objetivos son la defensa de sus patrimonios y el reclamo de servicios no otorgados por las constructoras.

Otro ejemplo del periurbanismo se presenta en la capital del estado de Guerrero, Chilpancingo, ciudad que sustenta su desarrollo económico en su influencia política estatal, lo que le permite desarrollar oferta de fuentes de empleo en el área de servicios burocráticos, de comercio y turísticos. Desarrollo económico que permitía a Chilpancingo ser considerado como centro atrayente de población emigrante del interior del estado, fenómeno que ha provocado su crecimiento comercial y habitacional.

Al igual que en muchos otros centros receptores de población emigrante, en Chilpancingo se ha presentado la apropiación de terrenos de manera irregular y desordenada. En principio llegan familias y se posicionan de manera irregular de terrenos rurales aledaños a la zona urbana, donde construyen en forma “provisional” sus viviendas, en muchos de los casos en terrenos no aptos, puesto que son laderas con pendientes inestables en virtud de las características de los suelos; o bien en zonas de escurrimientos pluviales y barrancos. Por tanto, van edificando su patrimonio en forma irregular y en terrenos de alto riesgo.

Hasta principios de los años setenta, en el polígono de la ciudad, hacia el sur, se combinaban las prácticas agrícolas con las de ganadería intensiva. En esos años, los límites de la ciudad capital llegaban a lo que hoy se conoce como Jacarandas. En los terrenos aledaños a Jacarandas, donde se encuentra actualmente la “Casa Guerrero”, hasta 1970 se ubicaban las instalaciones que albergaron la Escuela de Promoción Agropecuaria, institución educativa que usufructuaba los terrenos contiguos donde los estudiantes realizaban prácticas agrícolas y ganaderas propias de su formación educativa profesional. Al presente, en esa área se localizan oficinas de distintas dependencias de los tres niveles de gobierno.

Un poco más abajo, a la vera de la carretera federal hacia Acapulco, estaba instalada una estación radiodifusora, la XELI, con cobertura regional en aquellos años. En la actualidad, en los terrenos que ocupaba esa estación de radio se encuentran las instalaciones del DIF Estatal. Siguiendo la ruta hacia el poblado de Petaquillas, a ambos lados de la carretera, se apreciaban terrenos con sembrados de maíz y hortalizas; también se practicaba la

ganadería, esencialmente de razas criollas, aunque también había ganado Holstein (vacas pintas productoras de leche) y Cebú-Suizo de doble propósito, cuyos productos se comercializaban en el mercado central de Chilpancingo. Hacia el oeste, la parte más alejada era la naciente colonia del PRI y en los terrenos actuales de la colonia Servidor Agrario, se localizaban corrales destinados al manejo de ganado.

Sin embargo, en los últimos 15 años, la periferia de la capital se ha expandido hacia los distintos puntos cardinales en forma acelerada, pero sobre todo, hacia el sur, donde se han construido nuevos conjuntos habitacionales y un boulevard de 3.5 kilómetros (cuatro carriles más cunetas de protección) que une al poblado de Petaquillas con la ciudad capital. Esta nueva urbanización ha propiciado que a lo largo de esta vía se hayan asentado nuevas empresas, sobre todo pequeños hoteles, restaurantes, bodegas y talleres automotrices, entre otros, “modernidad” que aún contrasta con actividades agrícolas tradicionales de gramíneas (maíz) y hortalizas que agricultores realizan en terrenos localizados a los costados del actual boulevard.

Por otro lado, derivado de las nuevas colonias y conjuntos habitacionales, el gobierno municipal de Chilpancingo ha tenido que enfrentar distintos requerimientos de la población conurbada, principalmente de obras que tienen que ver con el suministro de agua, drenaje y pavimentación de calles.

Parecido es el comportamiento que ha seguido la extensión de Ciudad Altamirano, corazón económico de la región de Tierra Caliente. Centro urbano donde la actividad terciaria se caracteriza por el comercio de todo tipo de productos de la “región calentana“, destacándose el “pan de baqueta”, sombreros de palma, huaraches de piel, mezcal, alimento para ganado y frutas como melón, sandía y mango. En relación a los servicios de salud, existen el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y centros de la Secretaría de Salud (SSA), además de clínicas particulares y consultorios médicos.

En términos de educación, la oferta se da en los distintos niveles. Destaca la oferta a nivel de licenciatura por parte de la Universidad Autónoma de Guerrero, en formación de profesionistas en medicina veterinaria y enfermería, además de distintas escuelas tanto de nivel medio superior como de educación básica (secundaria, primaria y pre-escolar).

La actividad industrial la conforman pequeñas fábricas de jabón, fábricas de sombrero de palma, embotelladoras de refrescos y panaderías, entre otras. También destaca la orfebrería, sobre todo de objetos de oro en filigrana (collares, anillos, pulseras).

Hasta finales de los años sesenta, su periferia hacia el noroeste, que se compone de lomeríos semiplanos y cuya vegetación que se caracteriza por ser de selva baja caducifolia, suelos húmferos, en su mayoría de riego que se destinaba al cultivo de maíz, ajonjolí, sorgo forrajero y melón, distaba unos tres kilómetros de Coyuca de Catalán.

Al paso del tiempo, al convertirse Ciudad Altamirano en el principal centro comercial y agropecuario de la región de Tierra Caliente, provocó la llegada de población inmigrante y con ello, la periferia se fue ampliando y cambiando paulatinamente. En la actualidad, hay distintas “colonias” donde la población demanda los servicios propios de las ciudades,

agua, pavimentación de avenidas, drenaje, luz eléctrica, entre otros, y la vía que une a Altamirano con Coyuca de Catalán presenta en sus costados, bodegas de casas comerciales, hoteles, restaurantes, gasolineras y talleres de servicios. Empresas que contrastan con extensiones de terrenos con cultivos de gramíneas (maíz y forrajes), que distan mucho de proporcionar buenos rendimientos de cosechas en virtud del deterioro de las parcelas, el cual es consecuencia de la aplicación indiscriminada de agroquímicos que utilizaron en los años setenta y ochenta las empresas meloneras transnacionales.

Es decir, hay un suceso naciente de convivencia económica y social, que se aprecia en los procesos y escalas de producción y en la interrelación de las distintas actividades de los sectores económicos, con lo que se puede decir que en este espacio se presenta una nueva ruralidad.

## **Discusión y conclusiones**

El periurbanismo es un enfoque que lleva a conocer los cambios que se generan en los espacios rural-urbanos, dando oportunidad a planteamientos que permiten encontrar soluciones acordes a la nueva convivencia social y de los propios procesos de producción que se generan en tales territorios. En tal sentido, estoy de acuerdo con Echeverri Ribero (2002), quienes señalan que: “La nueva ruralidad entraña más que un cambio en los conceptos que subyacen a la visión territorial del desarrollo rural. Implica un redireccionamiento de enfoques y estrategias contenidas en las visiones predominantes de las políticas sectoriales”.

En Guerrero, el crecimiento urbano de varias ciudades está terminando con sus zonas periféricas rurales, ciudades donde no tan sólo se van configurando nuevas relaciones entre sus habitantes, sino entre éstos y los distintos niveles de gobierno. Por tanto, por un lado, el Estado debe actuar con responsabilidad, interpretando las nuevas realidades que se presentan en las zonas periféricas de las ciudades. Reconociendo la importancia que el sector rural mantiene en tales espacios, en tal sentido, debe mantener la relación con las organizaciones de los productores rurales a fin de repensar el tipo de desarrollo idóneo que conlleve a impulsar el desarrollo productivo y económico de este segmento de la sociedad, además de actuar con equidad como objetivo ineludible del desarrollo de los espacios periurbanos. Por otro lado, tiene que precisar estrategias de apoyo a las nuevas actividades que se gestan en el contexto periurbano, las que están asociadas a nuevos requerimientos de servicios que demanda la nueva población asentada en tales territorios, para lo cual deberá entender la importancia que reviste la organización social civil, en su lucha en la gestión de servicios domésticos, de educación y salud.

Así también, en términos de desarrollo económico local, los tres niveles de gobierno tendrán que diseñar e impulsar estrategias que permitan que la planta productiva local genere empleo en la medida que se presente el índice de crecimiento de la población económicamente activa en la ciudad.

Para el caso de centros urbanos turísticos, como Acapulco, Zihuatanejo y Taxco, es forzoso propiciar la apertura de nuevos centros de turismo alternativo, los que tendrán que tener una visión de sustentabilidad y de participación comunitaria, donde los antiguos campesinos tengan la oportunidad de mantener sus valores y prácticas culturales del medio rural emanadas de la construcción de su hábitat generacional.

Por lo que toca a ciudades como Chilpancingo e Iguala, y todas aquellas donde se ha presentado la inversión en la construcción de vivienda y, en el entendido que todo crecimiento poblacional genera tanto efectos positivos como negativos, es pertinente la valoración de los agentes privados que reactivan tales economías locales, puesto que las constructoras de viviendas y los centros comerciales propician la inversión y generan empleos. Fuera de ello, el Estado debe ser vigilante y garante del cumplimiento normativo de su operación, vigilando que se cumpla con las normas de control ecológico, la calidad en la construcción y la mitigación de riesgos. En el entendido de que el riesgo de un desastre es la probabilidad de que se manifieste una amenaza determinada sobre un sistema con un grado de vulnerabilidad dado.

En ciudades como Altamirano, Tlapa, Teloloapan, Tixtla, Tlapehuala y Atoyac, donde se manifiesta el periurbanismo y el escenario de integración comercial gira alrededor del sector agrícola, es pertinente impulsar políticas públicas que creen proyectos encaminados al desarrollo de actividades agroindustriales y artesanales e impulsar el desarrollo territorial sustentable.

## **Bibliografía**

- Arias, P. 2002. Hacia el espacio rural urbano: una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 50: 363-380.
- Ávila, H. 2009. Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. <http://www.scribd.com/doc/32681301/Periurbano-Hector-Avila> (Acceso: 20 mayo 2012).
- Banco Mundial. 2000. *Una Agenda para el Desarrollo de México*.
- Bartra, A. 2000. Sur profundo. En: *Crónicas del Sur, Utopías campesinas en Guerrero* A. Bartra (comp.). Era. México.
- Castellanos, C. 2009. Desarrollo urbano y vivienda en Acapulco de Juárez, Guerrero, estudio de caso: Ciudad Renacimiento. En: Rodríguez A., Rosas, J.L., Quintero, D.M., Ruz, M. (Coords.) *Los retos del desarrollo en Acapulco*. Universidad Autónoma de Guerrero. México. pp. 75-90.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2003. América Latina y el Caribe: envejecimiento de la población. Boletín Año XXXVI, no. 72, Julio. División de Población. Santiago de Chile.

- Ceña, F. 1993. El desarrollo rural en sentido amplio. En: *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas. Andalucía, España.
- Delgado, M.M. 2004. *La política rural europea en la encrucijada*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- Echeverri, R. y Ribero, M.P. 2002. *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*. IICA. México.
- Entrena F. 1992. Cambios en la concepción y en la organización de espacios rurales. *Estudios Regionales* 34: 147-162.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2001. Datos reportados en el 1er. Informe de Gobierno, 1º Septiembre, Anexo, México. Pág. 10
- \_\_\_\_\_. 2005. Censo de Población y Vivienda 2005. México.
- \_\_\_\_\_. 2010. Censo de Población y Vivienda 2010. México.
- Llambí, L. 1996. Globalización y nueva ruralidad en América Latina. Una agenda teórica y de investigación. En: S.M.L. Flores y M. Chauvet (coords. del volumen) *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, Vol. I. INAH, UAM, UNAM y Plaza y Valdés Editores, México. pp. 75-98.
- Medina, S. 2006. La reforma del Artículo 27 Constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México. El Colegio Mexiquense.  
<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI121407.pdf> (Consultado: 22/02/2010).
- Morales, R. 2006. *Remesas familiares y condiciones de vida en el contexto de la migración guerrerense hacia los Estados Unidos de América*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Guerrero. México.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Remesas familiares de la migración guerrerense hacia los EEUU*. Universidad de Málaga-Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. España.
- Pérez, E. 2001. Hacia una nueva visión de lo rural. En: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* N. Giarracca (Comp.). Colección Grupos de Trabajo CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Buenos Aires, Argentina. pp. 17-29.
- Pérez, L.N. 1993. Introducción a lo rural y la ruralidad: algunas reflexiones teórico-metodológicas. *Relaciones* 54, Primavera 1993. Pp. 5-20.
- Rodríguez, A.;Rosas, J.L.; Quintero, D.M; Ruz, M. 2009. La percepción del riesgo en Llano Largo, Zona Diamante. En: Rodríguez A. *et al.* (Coords.). *Los retos del desarrollo en Acapulco*. Universidad Autónoma de Guerrero. México. pp. 334-355.
- Santos, M. 2000. *La naturaleza del espacio*. Ariel. España.
- SEMAREN (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2007. Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Guerrero. Gobierno del estado.  
 En <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/1514/file.03.pdf>. Consultado: 07 de marzo 2010.
- Terry, G.J.R. 2007. Teoría y práctica del desarrollo comunitario rural integrado. *Revista del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)* 1(2): 240-268.

Trpin, V. 2005. El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos. AIBR. Revista de Antropología Latinoamericana No. 042. Julio-Agosto.



