

EN BUSCA DEL DESARROLLO:
MIRADAS MULTIDISCIPLINARIAS





EN BUSCA DEL DESARROLLO:
MIRADAS MULTIDISCIPLINARIAS

Jaime Ornelas Delgado
Celia Hernández Cortés
María Isabel Castillo Ramos



Universidad Autónoma de Tlaxcala
CIISDER
Tlaxcala, junio 2009



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

Dr. Serafín Ortiz Ortiz

RECTOR

C.P. y M. en A. Víctor Paredes Cuahquentzi

SECRETARIO ACADÉMICO

Mtra. Dora Juárez Ortiz

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Ing. Ramón Cervantes Mendoza

SECRETARIO TÉCNICO

Prof. y Lic. Efraín Ortiz Linares

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y DIFUSIÓN CULTURAL

Mtro. Felipe Hernández Hernández

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Dr. Osvaldo A. Romero Melgarejo

COORDINADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS

SOBRE DESARROLLO REGIONAL (CIISDER)

MAESTRÍA EN ANÁLISIS REGIONAL (MAR)



Coordinadores:

Jaime Ornelas Delgado, Celia Hernández Cortés y María Isabel Castillo Ramos

Diseño y portada:

Cuidado de la edición: Aracely Méndez Licona

Primera Edición, 2009

ISBN: 978 607 7698 15 9

Universidad Autónoma de Tlaxcala

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional

Boulevard Emilio Sánchez Piedras No. 5. Col. Centro Tlaxcala, Tlax., C.P. 90000

Teléfono y fax (246) 462 99 22

Derechos reservados conforme a la Ley

Impreso y hecho en México

Print and made in Mexico





PRÓLOGO

El libro *En Busca del Desarrollo: Miradas Multidisciplinarias* es resultado del trabajo colectivo del Cuerpo Académico en Análisis Regional y Estudios Metropolitanos (CAARyEM) del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). La publicación del documento fue financiada con recursos públicos otorgados a la Universidad por la Secretaría de Educación Pública con base en el proyecto de Fortalecimiento y Consolidación de Cuerpos Académicos, bienio 2008-2009.



El documento se inserta en la línea de generación y aplicación del conocimiento: Análisis Regional y Estudios Metropolitanos, marco general de las líneas de investigación que desarrollamos los integrantes del Cuerpo Académico (CA): economía regional y desarrollo, economía regional y territorio, políticas públicas para el desarrollo regional, planeación y ordenamiento territorial y desarrollo local y comunitario. Con ello damos respuesta a uno de los propósitos que el CA se propuso como tarea: difundir los resultados de investigación. Agradezco la colaboración y disposición de los integrantes del CA para la definición, elaboración y discusión de la obra y a la Mtra. Aurelia Flores Hernández integrante del Cuerpo Académico de Población, Desarrollo y Procesos Socioculturales del CIISDER por su valiosa colaboración.

Celia Hernández Cortés
Líder del Cuerpo Académico
Tlaxcala, México. Abril 2009.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
TRES TEORÍAS LATINOAMERICANAS DE DESARROLLO	17
Jaime Ornelas Delgado	
AGENDA DE LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	71
José Luis Castro Villalpando	
EL DESARROLLO DE LAS MUJERES Y DEL TERRITORIO: GÉNERO Y MICROFINANCIAMIENTO	103
María Isabel Castillo Ramos, María Elena Pulgares Caro y Adelina Espejel Rodríguez	
USOS Y DISCURSOS DEL GÉNERO Y DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL BANCO MUNDIAL	149
Aurelia Flores Hernández	
LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS ESPACIOS RURALES EN EL DESARROLLO DE TLAXCALA	179
Celia Hernández Cortés	
LA PLANEACIÓN EN LA ZONA CONURBADA DE PUEBLA-TLAXCALA EN EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TLAXCALA	223
José Jesús Sesín Marín y Octavio Flores Hidalgo	





INTRODUCCIÓN

Pese a la reconocida y proclamada necesidad de lograr el desarrollo económico y social, poco se ha estudiado su significado o procurado un consenso acerca de las acciones a emprender para alcanzarlo. Los tiempos neoliberales, dejaron siempre de lado los problemas implicados en el desarrollo, el mercado habría de resolver tanto la necesidad de crecer como de satisfacer las necesidades de los consumidores. La crisis actual, sin embargo, ha mostrado las insuficiencias del mercado y la inversión privada para sortear los problemas seculares de nuestra sociedad.



No obstante, el señalado desinterés gubernamental por el desarrollo, la identificación de las condiciones políticas para iniciar el proceso de desarrollo, así como de los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo, han formado parte de las preocupaciones del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER), de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. En efecto, en los últimos años los investigadores del CIISDER hemos sostenido la necesidad del desarrollo como proceso social de cambio estructural deliberado con el propósito de lograr mejorar el bienestar de la población.

Esto requiere, sin duda, un conocimiento profundo de la teoría y la realidad del desarrollo. Las nuevas formulaciones teóricas, entendemos, han de sustentarse en el rescate del pensamiento latinoamericano en la materia, no por nostalgia paralizante, sino para convertir esas aportaciones en experiencia viva de la cual ha de surgir la reinterpretación de nuestra realidad y, a partir de ésta,

construir las categorías explicativas indispensables para guiar las acciones encaminadas a lograr el desarrollo, entendido como el proceso de participación social, consciente y organizada, encaminado a transformar la realidad actual.

Este es uno de los propósitos de la presente publicación, derivada de investigaciones realizadas dentro del Cuerpo Académico “Análisis Regional y Estudios Metropolitanos” y la participación de investigadores de otros Cuerpos Académicos, todos del CIISDER.

El libro se inicia con el trabajo de Jaime Ornelas Delgado, titulado “Tres teorías latinoamericanas de desarrollo”, a las cuales considera hitos del pensamiento latinoamericano: la propuesta teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el populismo y la teoría de la dependencia.

Para el autor, no se trata de asumir el concepto de desarrollo tal y como se formuló a fines de la segunda guerra mundial. Por el contrario, en su reconceptualización contemporánea resulta indispensable, sin duda, remontarse críticamente a las primeras formulaciones teóricas de pensadores latinoamericanos sobre el desarrollo, pues sólo comprendiendo cómo se construyó el concepto y se teorizó su conocimiento se podrán construir las nuevas categorías teórico-prácticas necesarias para superar los problemas seculares de nuestra sociedad.

La necesidad de redefinir el desarrollo económico y social partiendo de nuestra realidad concreta, exige superar las visiones sesgadas de las teorías metropolitanas que solamente consideran su parte económica –el crecimiento basado en la productividad–, soslayando sus dimensiones sociales y políticas. Se trata, en todo caso, de repensar y reconceptualizar el desarrollo vinculando la economía con la política para hacer de ambas un sólo instrumento con estrategias y objetivos.

El segundo capítulo, “Agenda de las acciones públicas para el desarrollo regional sustentable” de José Luis Castro Villalpando, parte de considerar la condición de los factores desde lo local como determinantes del desarrollo endógeno de las regiones, im-

primiéndoles un dinamismo peculiar indispensable de reconocer en la agenda de las acciones públicas para el desarrollo local a fin de fortalecer tanto la capacidad de los gobiernos locales, como la participación ciudadana y las capacidades innovativas del sector privado dada su condición de actores estratégicos del desarrollo regional. De esta manera, se trata de definir acciones públicas desde lo local donde se incluya a los actores del desarrollo regional, una de las condiciones necesarias para garantizar un desarrollo regional sustentable.

Para el autor, la necesidad de definir una agenda para el desarrollo local, radica en la existencia de profundos desequilibrios regionales. Por tanto, las acciones incorporadas a la agenda del desarrollo regional corresponden a las oportunidades de los actores desde los espacios locales, es decir, son acciones endógenas para el desarrollo. La promoción de éstas corresponden, en un primer momento, a los gobiernos locales en tanto es un actor más estructurado y más organizado en las proximidades territoriales; en un segundo momento, es indispensable lograr la institucionalización del desarrollo a partir de la planificación estratégica, donde se considera ya a todos los actores del desarrollo regional.

La exposición del trabajo se estructura en cuatro apartados; en el primero se justifica la *endogeneización* del desarrollo por los pocos o nulos beneficios regionales resultantes del proceso de globalización y, de manera particular, de los flujos de inversión extranjera directa. En un segundo apartado, se identifican los actores del desarrollo regional; en el tercero, se analizan las condiciones favorecedoras del desarrollo regional, no sólo de los recursos naturales definitorios de la vocación productiva de las regiones, sino también de los factores especializados; en el cuarto y último apartado, se especifica la agenda de las acciones públicas.

El tercer capítulo de este libro, "El desarrollo de las mujeres y del territorio: género y microfinanciamiento", es producto de una investigación colectiva donde participan María Isabel Castillo Ramos, María Elena Pulgares Caro y Adelina Espejel Rodríguez, investigadoras del CIISDER y de la Universidad de Camagüey, Cuba.

Este trabajo, poco estudiado, se justifica en tanto el impacto de las acciones para el desarrollo económico en las condiciones y posiciones de las mujeres y hombres. Sin embargo, desde 1945 con el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres, incluido en el documento de creación de las Naciones Unidas y de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, así como del auge del movimiento feminista de la década de los setenta y de las diferentes conferencias internacionales para abordar la situación de las mujeres, la incorporación del enfoque de género en los proyectos de desarrollo realizados con el apoyo de los órganos y agencias de las Naciones Unidas ha tenido como objetivo promover una mayor participación en la actividad productiva y el *empoderamiento* de las mujeres.

De esta manera, las autoras de este trabajo, asumen el *empoderamiento* como una estrategia específica para hacer a las mujeres protagonistas del desarrollo regional. En consecuencia, las autoras proponen la formulación de políticas sociales con perspectiva de género, y una estrategia posible para llevarlas a cabo es a través de programas de *microfinanciamiento* a proyectos productivos dirigidos a las mujeres.

El trabajo consta de tres apartados, en el primero se establece la importancia del género y del *empoderamiento*; en el segundo se establece la importancia y relación del desarrollo territorial y las mujeres; por último, se integra el microfinanciamiento como instrumento de políticas sociales para propiciar el proceso de *empoderamiento* de las mujeres, así como el desarrollo regional.

Aurelia Flores Hernández es autora del cuarto capítulo de este libro. Su trabajo titulado "Usos y discursos del género y del desarrollo sustentable en el Banco Mundial", resulta de fundamental importancia para comprender las formas de intervención de éste y otros organismos del mismo corte en el desarrollo de nuestras regiones.

El trabajo retoma los postulados del Banco Mundial (BM), organismo financiero transnacional que parte del "Consenso de Washington", para exponer los debates en relación a los usos de

conceptos tales como “desarrollo sustentable” e “integración de las mujeres”, correspondientes a la macrovisión de dicho organismo de *ayuda para el desarrollo*.

Para la autora, el BM se ha constituido como el organismo diseñador por excelencia de estrategias y programas de protección del ambiente y de las mujeres, exclusivamente, desde el punto de vista de las naciones metropolitanas, de ahí la necesidad de someter a la crítica las maneras como ambos temas han sido integrados por esta agencia internacional, es decir, es necesario revisar críticamente desde nuestros países e intereses, las formas como las categorías “desarrollo sustentable” y “género” están presentes en el pensamiento y las decisiones de las agencias internacionales con sede en las naciones más desarrolladas.

Celia Hernández Cortés escribe sobre “Las condiciones socioeconómicas de los espacios rurales en el desarrollo de Tlaxcala”. De acuerdo con la autora, la idea de progreso surgida en el siglo XVIII con la economía clásica, se asociaba con el camino de la civilización moderna y el reconocimiento de que la humanidad avanza del pasado al futuro, es decir, pasando de lo atrasado a lo moderno.

Esta idea de progreso afianzada en el siglo XIX, tuvo como contexto la revolución industrial y, por tanto, se hacía énfasis en aquella actividad considerada, en ese momento la más importante: la industrial. En consecuencia, se apoyó de manera prioritaria el crecimiento de la actividad industrial para descansar en ella la absorción del empleo, y por ende, la transformación estructural de toda la sociedad.

En esta imagen de lo que deberían ser las sociedades progresistas y desarrolladas del siglo XX, el impulso del sector industrial se hizo en detrimento de otras actividades consideradas atrasadas o vinculadas a la premodernidad, como era el caso de la agricultura. Esto se tradujo en la caída pertinaz del producto agropecuario y el empleo en este sector. En esta idea de progreso económico, consistente en la transformación estructural que va



de lo agrícola a lo industrial y de lo rural hacia lo urbano y, por consiguiente, de lo atrasado a lo moderno, persistió durante buena parte del siglo XX.

De acuerdo con la autora, esta visión de lo rural a partir de los cambios globales y urbanos, no puede seguir sosteniéndose y hoy es indispensable encontrar la estrecha interdependencia del mundo rural con el resto de la economía y con el medio urbano en particular. Incluso la misma visión urbana requiere de otra ruralidad para el funcionamiento de lo industrial y de lo urbano.

Más allá de una discusión teórica de lo rural, Celia Hernández parte de una definición operativa con fuerte base empírica, que permite distinguir a la realidad rural del estado de Tlaxcala de otras realidades próximas. En esta innovadora definición, no se opone el concepto de sociedad rural al de sociedad urbana, ni la formulación de lo rural se hace de forma negativa, es decir, como lo que no es urbano. Esto, sin duda, enriquece las posibilidades del análisis de las relaciones entre lo rural y lo urbano.

El último capítulo del libro, cuyos autores son José de Jesús Sesín Marín y Octavio Flores Hidalgo, atiende los problemas de la planeación urbana y lleva por título: "La planeación en la zona conurbada de Puebla-Tlaxcala. Su impacto en el desarrollo del estado de Tlaxcala."

Parten los autores de un diagnóstico, ciertamente, preocupante, pues si bien en un inicio la planeación surgió como un esfuerzo por regular la expansión urbana y equilibrar, controlar y obtener los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, las sociedades contemporáneas han evolucionado a una velocidad tal que su ordenamiento espacial ha salido del control del Estado y de los planes y programas convencionales de ordenamiento y planeación del desarrollo de una localidad urbana. Incluso, han surgido formas inéditas de integración de desarrollo urbano. Una de ellas, es la conurbación, para la cual aunque no existe una definición precisa es necesario estudiarla pues es una realidad compleja y contradictoria que, sin duda, afecta y determina nuevas formas de convivencia social.





El objeto de estudio de este trabajo es, precisamente, la conurbación formada por varios municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala. Sin duda, esta realidad urbana ofrece distintos retos a los investigadores y a las autoridades de ambas entidades. Uno de ellos, se refiere a las dificultades presentadas por las diferencias de organización administrativa para la planeación urbana en cada uno de estos Estados. Esto complica las posibilidades necesarias para compatibilizar los instrumentos técnicos y legales para realizar una planeación eficiente. Este es, concluyen los autores, uno de los motivos por el cual consideraron pertinente el análisis del impacto que sobre el desarrollo del Estado de Tlaxcala tiene la existencia de la región conurbada de los estados de Puebla y Tlaxcala.



Trabajos polémicos, todos, los ofrecemos a la consideración de quienes se mantienen preocupados por los problemas del desarrollo. Si lo aquí planteado en los diversos artículos, provoca el interés y el debate sobre cómo afrontar nuestro futuro común, habremos cumplido con creces nuestro propósito al decidir la publicación de nuestros trabajos.

María Isabel Castillo Ramos,
Celia Hernández Cortés,
Jaime Ornelas Delgado.

Tlaxcala de Xicohténcatl, abril de 2009.



TRES TEORÍAS LATINOAMERICANAS DE DESARROLLO

Jaime Ornelas Delgado.

En contrapartida, si conseguimos satisfacer esa condición básica que es la reconquista del derecho a tener una política de desarrollo, habrá llegado la hora de la verdad para todos nosotros.

Celso Furtado (2007: 25).

INTRODUCCIÓN

América Latina ha sido, sin duda, fuente constante de creación teórica sobre su propia realidad y de las vías por donde ha transcurrido y habrá de transcurrir su transformación económica, política y social.

Dada su historia, iniciada con la lucha por su emancipación político-cultural de las potencias coloniales ibéricas y prolongada hasta nuestros días con el actual resurgimiento del movimiento popular en busca de los caminos de la liberación de la modalidad neoliberal del capitalismo, la producción del conocimiento social en América Latina ha estado siempre vinculada al ámbito de la lucha y el compromiso político, por lo que, en buena medida, estuvo marcada por la necesidad de pensar, comprender y explicar las causas determinantes de las transformaciones sociales, políticas y económicas de cada momento histórico.

A lo largo de todo el siglo XIX la mayor parte de los intelectuales y políticos latinoamericanos reflexionaron, de manera permanente, sobre las transformaciones necesarias para definir y consolidar los intereses nacionales, sustentados en una nueva cultura determinante de la identidad nacional capaz de permitir a nuestros países abandonar la indeseada herencia colonial y alcanzar, así, formas auténticas –no impuestas– de organización política y social.

En todo caso, uno de los ejes más constante en el “modo de teorizar” la realidad latinoamericana ha sido la idea del cam-

bio social donde se encuentra implícito el concepto de desarrollo que, en su momento, reemplazó o se identificó en distintos momentos con la idea del progreso y la modernidad. En consecuencia, bien puede decirse que desde el siglo XIX en América Latina ha predominado un pensamiento crítico orientado no sólo a comprender la realidad sino que, en muchos casos, la teorización ha sido llevada hasta sus últimas consecuencias en la búsqueda de explicaciones sobre cómo y hacia dónde habría de transcurrir la transformación de la realidad social.

De esta forma, si fuera posible sintetizar la historia de América Latina en el siglo XIX habría de hacerse como un proceso de ruptura y negación. En México, escribe Octavio Paz:

Si la Independencia corta los lazos políticos que nos unían a España, la Reforma niega que la nación mexicana, en tanto que proyecto histórico, continúe la tradición colonial. Juárez y su gente fundaron un Estado cuyos ideales son distintos a los que animaban a Nueva España o a las sociedades precortesianas. El Estado mexicano proclama una concepción universal y abstracta del hombre: la República no está compuesta por criollos, indios y mestizos [...] como especificaban las Leyes de Indias, sino por hombres a secas y a solas. (Paz, 1994: 96)

A lo largo del siglo XIX, el rumbo de la búsqueda latinoamericana por su identidad lo marca la intensión de construir una cultura propia mientras se fortalecía el modelo primario exportador heredado de la Colonia, prolongado hasta el primer tercio del siglo XX.

Así, a pesar de la importancia de la actividad industrial en países como Argentina, México o Brasil, en el seno de la economía exportadora de esos países nunca se llegó a conformar una verdadera economía industrial –en el sentido de su magnitud capaz de definir el carácter y el sentido de la acumulación de capital–, que trajera consigo un cambio cualitativo en el desarrollo económico de esas naciones.



En realidad, tal y como señala Mauro Marini:

Es tan sólo cuando la crisis de la economía capitalista internacional, correspondiente al periodo que media entre la primera y la segunda guerras mundiales, obstaculiza la acumulación basada en la producción para el mercado externo, que el eje de la acumulación se desplaza hacia la industria, dando origen a la moderna economía industrial. (Marini, 1973/1977: 56)

Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en América Latina se comenzó a hablar de desarrollo en una historia iniciada con una gran influencia de las teorías metropolitanas, las cuales durante un buen tiempo se arrogaron el monopolio de las explicaciones no sólo de lo ocurrido sino también de lo que habría de ocurrir, bajo sus recomendaciones, en Latinoamérica.

Paralelamente a la influencia de esas teorías, y en franco debate con ellas, comenzó la construcción del pensamiento económico latinoamericano, particularmente vinculado a dos vertientes: el desarrollo económico y la transformación social. Y



Desde ese momento las posiciones modernizadoras fueron encabezadas por las ciencias económico-sociales (como la cultura lo fuera en el siglo XIX), armadas de conceptos como desarrollo, industrialización, cambio social, transición y sociedad moderna, entre otras. (Devés, 2003: 14)

La primera escuela de pensamiento latinoamericano que rompe el monopolio de las teorías metropolitanas surge en 1948, cuando la Organización de las Naciones Unidas crea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Más tarde, surgirían otros cuerpos teóricos vinculados a la realidad y al pensamiento latinoamericano, entre otros, el populismo, un modelo de desarrollo seguido en diversos países de la región y la teoría de la dependencia, expresión latinoamericana del



marxismo, tan influyente en los movimientos políticos surgidos en las décadas de los sesenta y setenta, y que hoy ha recobrado vigencia con el resurgimiento del movimiento social en diversos países de América Latina.

Más recientemente, la situación económica y social en América Latina ha puesto en tensión a las fuerzas sociales en la región y colocado en la agenda política de varias naciones la búsqueda de una opción económica y social capaz de permitir superar la modalidad neoliberal que, actualmente, se encuentra en plena crisis de legitimidad originada por su evidente impotencia estratégica para satisfacer las necesidades sociales y ampliar los espacios democráticos para una verdadera participación de la población en las decisiones definitivas del rumbo histórico de nuestras naciones.¹

La creciente deuda social del neoliberalismo con nuestros pueblos ha traído, entre otras consecuencias políticas, el ascenso del movimiento popular en los años ochenta del siglo XX cuando pasó de las derrotas políticas a la resistencia civil y, en los noventa, al fortalecimiento de sus organizaciones y, luego, a las victorias electorales contundentes –cuya respuesta por parte de los sectores proclives al neoliberalismo ha sido una contraofensiva particularmente virulenta en Bolivia, Ecuador, Venezuela y

1 La siguiente información, necesariamente breve, puede ilustrar algunas de las consecuencias económicas y sociales del neoliberalismo en América Latina: el Producto Interno Bruto por habitante creció en la región únicamente 1.1% anual en promedio entre 1990 y 2005, tasa bajísima que con la década perdida de 1980 acumula ya un cuarto de siglo de semiestancamiento económico y social. En efecto, la población latinoamericana en condiciones de pobreza creció continuamente durante la etapa donde predominaron los gobiernos neoliberales al pasar de 136 millones (40.5% de la población total de la región) en 1980 a 221 millones (44% de la población) en 2002 y sólo a partir de ese año empezó a disminuir, en términos absolutos y relativos, la población que se encontraba en esa situación de pobreza, al bajar a 217 millones de personas (42% de la población total) en 2004 y a 209 millones (39.8% de la población latinoamericana) en 2005. (CEPAL, 2007)

Argentina—, aunque se mantiene en países como México, Colombia y Perú.

El rechazo al neoliberalismo, sin embargo, aunque necesario no es suficiente para definir los rasgos fundamentales de las nuevas sociedades latinoamericanas. Para esto, para construir la sociedad latinoamericana postneoliberal del siglo XXI, se requiere, además de sostener y acrecentar las acciones del movimiento social que ha sostenido una dura y desigual batalla contra el neoliberalismo y los grupos poseedores del poder real y fáctico, de un debate generalizado en el seno de nuestras sociedades con miras a construir desde abajo el poder popular.

Del movimiento social y los debates generalizados habrán de surgir, sin duda, propuestas capaces de guiar e impulsar la movilización de la población en el proceso social de construcción de una sociedad plural y democrática donde se establezca como propósito fundamental la realización de sus aspiraciones económicas, políticas, sociales y culturales por tanto tiempo pospuestas bajo la incierta promesa de un lejano bienestar.

Entre los temas de ese debate se encuentra, hoy, el referido precisamente al desarrollo como concepto teórico-práctico capaz de permitir a nuestros pueblos pensarse a sí mismos en un entorno de globalización neoliberal y avanzar para superar la actual etapa de transición caracterizada en América Latina por el cuestionamiento y abandono de los postulados del “Consenso de Washington” para forjar otros de diferente contenido ético, político, social y económico.²

2 El discurso conservador, que explicó la bancarrota fiscal del Estado de Bienestar de los años setenta por los “excesos del gasto gubernamental”, se tradujo en una receta que recibió el nombre de Consenso de Washington “por la coincidencia de recomendaciones económicas formuladas por los organismos propulsores de las reformas (principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, todos ellos domiciliados en la capital de Estados Unidos”. La estrategia recomendada por el Consenso de Washington para superar el estatismo y alcanzar los equilibrios macroeconómicos con bajas tasas de inflación, se sustenta en el siguiente decálogo: 1. Disciplina y equilibrio fiscal; 2. Priorizar el gasto público en áreas de alto

Por supuesto no se trata de asumir el concepto de desarrollo tal y como se formuló en sus orígenes en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial; sin embargo, en su reconceptualización resulta indispensable remontarse críticamente a esas primeras formulaciones teóricas, y a las posteriores, expuestas por los pensadores latinoamericanos ya que sólo comprendiendo cómo se construyó y teorizó aquel presente se estará en condiciones de trazar los caminos por donde han de transcurrir ahora la solución a los problemas seculares de nuestras sociedades.

Recuperar el pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo no es refocilarse en la nostalgia paralizante del pasado, sino adentrarse a una tradición donde los pensadores han tratado de responder a la necesidad de transformación social demandada por nuestros pueblos y, lo que es quizá la mayor y mejor lección, comprometerse políticamente con sus propias conclusiones. En fin, recurrir al pasado y hacerlo presente vivo, puede permitirnos atisbar con mayor claridad los caminos viables a seguir en la construcción de la sociedad latinoamericana postneoliberal del siglo XXI.

De la misma manera, la necesidad de redefinir el desarrollo partiendo de nuestra realidad concreta exige superar las visiones sesgadas de las teorías metropolitanas que solamente consideran la parte económica del desarrollo –el crecimiento basado en la productividad–, soslayando sus dimensiones sociales y políticas, como la distribución del ingreso y la participación de la población en la determinación de objetivos y metas del desarrollo, así como la orientación y el ritmo del proceso de transformación social implicado en él. Se trata, en todo caso, de repensar y re-

retorno económico; 3. Reforma tributaria; 4. Tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5. Tipo de cambio competitivo y liberación financiera; 6. Apertura comercial; 7. Apertura total a la inversión extranjera a la que se dará trato de nacional; 8. Privatización de todos los activos públicos; 9. Desregulación de la economía; y 10. Protección a la propiedad privada. (Borón y Gamina, 2004: 133-134 y Vilas, 2000: 35)



conceptualizar el desarrollo vinculando la economía con la política para hacer de ambas un sólo instrumento con estrategias, objetivos y metas únicos.

Esos son los propósitos de las siguientes líneas, donde se exponen tres cuerpos teóricos que representan algunos de los hitos más significativos del pensamiento latinoamericano a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado: el pensamiento de la CEPAL, el populismo y la teoría de la dependencia.

LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Estamos en verdad en los comienzos de una gran aventura teórica. No sólo por la teoría en sí misma, sino porque apremia la praxis.
Raúl Prebisch (1980: xiii).

Con el propósito de ofrecer a Latinoamérica alternativas de desarrollo acordes con su potencial y realidad, apenas concluida la Segunda Guerra Mundial la ONU impulsó la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyas actividades se iniciaron en 1948 para constituirse en la primera institución latinoamericana dedicada a estudiar y explicar el funcionamiento de la economía de la región y proponer políticas y estrategias públicas para orientar el proceso económico con el deliberado objetivo de lograr el desarrollo económico.

Al mismo tiempo, la CEPAL se convirtió en el primer organismo supranacional orientado a la construcción de un pensamiento económico latinoamericano original, convertido con el paso del tiempo en el ariete teórico para iniciar la ruptura con el monopolio ejercido por las teorías metropolitanas, fundamentalmente la neoclásica y la keynesiana, respecto de las explicaciones no sólo de lo que ocurría en las economías latinoamericanas sino, aun, de lo que habría de ocurrir bajo su hegemonía teórica y política.



Y no sólo eso, al mundo de la ciencia económica la CEPAL aportó un conjunto de teorías de corte estructuralista, que le permitieron distinguirse de otros cuerpos regionales de la ONU caracterizados, más bien, por sus claras orientaciones tecnocráticas. (Love, 1987)

De ahí la importancia de las aportaciones de la CEPAL, expuestas brevemente en las siguientes líneas, que al mismo tiempo quieren ser un homenaje a quienes desde ese organismo iniciaron la tradición del pensamiento económico independiente y original en Latinoamérica.

LOS INICIOS

Los primeros estudios de la CEPAL, mostraron que la hipótesis de la teoría clásica del comercio internacional –sustentada en la especialización y la división internacional del trabajo–, respecto de permitir a todas las naciones participantes en el intercambio mercantil la obtención de ventajas mutuas, no se cumple cabalmente.³

Por el contrario en los hechos se puede observar como, en el comercio internacional, ocurre una constante disminución en los precios de los productos primarios –llevados al mercado mundial por los países de la periferia– en relación a los precios de las manufacturas producidas y comercializadas por las economías centrales; esta observación empírica, tiene un significado: el comercio entre naciones, además de implicar el traslado de

3 La teoría clásica del comercio internacional, sustenta las llamadas ventajas comparativas, principio incorporado a la ciencia económica por David Ricardo (1817/1959: 96), quien lo expuso de la siguiente manera: “En un sistema de cambio perfectamente libre, cada país dedicará lógicamente su capital y su trabajo a aquellas producciones que son las más beneficiosas para él [...]. Es este el principio que determina que el vino se elabore en Francia y Portugal, el trigo se cultive en América y Polonia, y la quincalla y otras mercancías se fabriquen en Inglaterra”. De esta manera, cada país producirá y comerciará internacionalmente con los productos que sea capaz de producir con mayores ventajas que otros países y estos harán lo mismo, con lo que todos saldrán ganando.

excedente de las economías agroexportadoras hacia las industrializadas, significa también el deterioro correlativo del poder adquisitivo de los salarios y del nivel de vida de la población de los países periféricos debido a sus bajos ingresos, situación determinada por los reducidos índices de productividad característicos de las economías periféricas.

De acuerdo con Raúl Prebisch, quien fuera uno de los teóricos más influyentes de la CEPAL,⁴ la teoría clásica del comercio

4 Raúl Prebisch nació en la provincia de Tucumán, Argentina, en 1901 y murió en Santiago de Chile el 2 de abril de 1986. En su momento, Prebisch se convirtió en uno de los intelectuales más influyente en el mundo de la economía y su nombre se asocia siempre, por cierto con justicia, a la idea de un pensamiento económico creativo y esencialmente latinoamericano. El principal instrumento de desarrollo y difusión de las ideas de Prebisch fue CEPAL, organismo que dirigió desde 1949 hasta 1961 cuando pasó a la dirección del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (ILPES), cuya creación impulsó el propio Prebisch y desde donde reafirmó la necesidad de una intervención *adecuada* del Estado en el desarrollo económico y social de los países periféricos.

Las ideas fundamentales de Prebisch fueron expuestas entre 1949 y 1951. En ese lapso, publica tres textos clave de su propuesta teórica: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949/1982); *Estudio económico de América Latina, 1949* (1950/1982), y *Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951/1982). En estos textos están presentes las ideas básicas que, en trabajos posteriores, Prebisch irá ordenando y profundizando. (Gurrieri, 1982: 14)

El trabajo de Raúl Prebisch en la CEPAL rebasó, con mucho, sus aportaciones teóricas y se convirtió en un entusiasta promotor de la integración económica latinoamericana, impulsó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contribuyó de manera decisiva a la creación y organización de la “Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo” (UNCTAD, por sus siglas en inglés), de la cual fue su primer director entre 1964 y 1969. Desde la UNCTAD, Prebisch pugnó por reformas específicas en la estructura agraria, la distribución del ingreso y la educación de los países del Tercer Mundo o periféricos, tal como prefería llamarlos. También bajo su dirección, la UNCTAD propuso un sistema generalizado de preferencias para las exportaciones de los países periféricos, iniciativa que condujo a la constitución del llamado “Grupo de los 77” que dio mayor fuerza de presión a los países subdesarrollados.

Como puede observarse y según concluye Gurrieri (1982: 13): “La propuesta de Prebisch no se limita a impulsar el conocimiento científico; por

internacional condenaba a las naciones periféricas a ser eternamente subdesarrolladas, es decir, agroexportadoras o mineroexportadoras, pobres y dependientes. Para superar esta situación, la CEPAL y Prebisch proponen impulsar la industrialización de la periferia como la única salida al atraso. Al respecto, aseguraba Prebisch:

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. No tenía ahí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos, sin embargo, la están imponiendo [...]

Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable, pero suele olvidarse que se basa sobre un premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad [...] Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen parte de aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse.

La falla de este razonamiento –concluye Prebisch– consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito... a los grandes países industriales. (Prebisch, 1949/1982:99)

Así, de acuerdo con la experiencia empírica, mientras el progreso técnico se concentra en los países centrales las ventajas del de-

el contrario, su programa es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla.”

sarrollo de la productividad no llegan a los países de la periferia en la magnitud alcanzada en los países del centro. Esta situación puede comprobarse con las grandes diferencias en los niveles de vida de la población de los países del centro con la periferia, así como con las discrepancias entre su respectiva fuerza de capitalización, “puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad”. En todo caso, concluye Raúl Prebisch (1980: vii): “La idea de que la tendencia del capitalismo a expandirse planetariamente traería consigo, de manera espontánea, el desarrollo de la periferia, ha sido un mito”.

El diagnóstico de la CEPAL sobre el desarrollo del comercio internacional, concluyó en el hecho “cierto y manifiesto” de la inequitativa distribución en el mundo del progreso técnico y de sus frutos. En efecto, en la década de los cincuenta del siglo pasado la información empírica mostraba una considerable desigualdad en el nivel de ingreso medio y bienestar de la población entre las naciones industrializadas y las productoras de materias primas. En todo caso, concluía la CEPAL: tal y como está organizado el comercio internacional el sector externo es fuente de desigualdad y no de igualdad como aseguraba la teoría clásica del comercio internacional.

Para Prebisch, este hecho evidente destruye la premisa básica –de los beneficios para todos los países– en la que se sustenta el esquema de la división internacional del trabajo.

La observación empírica sobre las diferencias en la distribución de los beneficios provocados por el comercio internacional, dio lugar a la teoría de los términos de intercambio desigual, reconocida como el punto de partida y pieza clave en el cuerpo teórico cepalino.

La explicación ofrecida por los economistas de la CEPAL al continuo deterioro de los términos de intercambio, consistió en demostrar, primero, que el desigual comportamiento de los salarios en la periferia y el centro es producto de los diferentes niveles de productividad, ocupación y organización sindical: “Admitido el supuesto de que la productividad industrial aumenta más que la primaria,



la caída de la relación de precios implicará necesariamente que la relación entre ingresos tiende a disminuir". (Rodríguez, 1980: 29)

En otras palabras, el deterioro de la relación de intercambio implica, para las economías periféricas, que el ingreso medio aumenta menos que la productividad del trabajo. Esto significa para esas economías la pérdida de buena parte de los frutos de su propio progreso técnico, transferido parcialmente a los grandes centros por la vía de la disminución de los precios de los productos primarios.

Otro factor, puesto de relieve por la CEPAL para explicar el deterioro de los términos de intercambio, es el desigual comportamiento de los coeficientes de importación entre las economías del centro y la periferia:

Que se expresa como limitante estructural para ampliar las posibilidades de exportación de los productos primarios de la periferia (en tanto disminuye el coeficiente de importación en los centros), mientras que los coeficientes de importación de la propia periferia tienden a crecer en virtud de las necesidades que exige el proceso de industrialización. (Rodríguez, 1980: 39)

En síntesis, la presencia de ambos elementos –el desigual comportamiento de la productividad, tanto como la tendencia a la desigualdad en los coeficientes de importación entre los países centrales y periféricos–, ocasionan un constante desequilibrio en las economías latinoamericanas ubicadas en la periferia de las economías industrializadas. El problema, entonces, consistía en superar esa situación. ¿Cómo hacerlo?

Para la CEPAL, la posible solución al desequilibrio crónico en América Latina tenía como sustento dos cuestiones básicas, a partir de las cuales se desarrollaría el resto de sus concepciones teóricas:

- 1) Demostrar que era un mito la idea de que la tendencia del capitalismo a expandirse mundialmente traería como conse-



cuencia, de manera espontánea, el desarrollo de la periferia capitalista.

- 2) Enfatizar la necesidad de la industrialización como una exigencia ineludible del desarrollo y que el instrumento más adecuado para impulsarla, dada la superioridad económica y financiera de los centros del capitalismo desarrollado, era la aplicación de una política proteccionista sustentada en la intervención del Estado. (Rodríguez, 1980: VII)

Alrededor de estos dos propósitos, se agrupó en la CEPAL un conjunto de jóvenes economistas latinoamericanos que se rebelaron contra la idea dominante de que las explicaciones teóricas sobre la economía de América Latina sólo podían provenir de las teorías y los economistas de los países metropolitanos.

Economistas como el brasileño Celso Furtado, el mexicano Juan F. Loyola, los chilenos Aníbal Pinto, Jorge Ahumada y Osvaldo Sunkel, entre otros, se unieron a la CEPAL y a Raúl Prebisch, para:

Conformar lo que Celso Furtado denominaría después la orden cepalina del desarrollo, cuya misión principal era la de tratar de liberarse de las ideas ajenas para dejar de explicar por analogía con las economías del centro, la problemática de la periferia y lo lograron, sin duda. (Guillén, 2007: 296)

Con esta posición claramente establecida, el pensamiento teórico de la CEPAL se desarrolla y difunde en la década de los cincuenta del siglo pasado y, a partir de esos años, su influencia crecerá en importancia dentro del pensamiento latinoamericano y, muy especialmente, en el diseño y aplicación de la política económica en varios países de la región.

LA TEORÍA DEL DESARROLLO DE LA CEPAL

A Raúl Prebisch se le reconoce como uno de los fundadores de la teoría del desarrollo económico de América Latina (Love, 1987), lo cual no es un mérito menor si se reconoce la hegemonía ejer-

cida en la región después de la Segunda Guerra Mundial por la escuela neoclásica, la teoría del inglés John Maynard Keynes –quien en 1936 publica su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, para ofrecer las respuestas a la crisis de 1929-33 que no ofrecían los economistas neoclásicos partidarios del libre mercado– y la llamada “teoría” de las etapas de Walt Withman Rostow (1960).

Con Keynes se admitía la intervención activa del gobierno en la economía como la mejor posibilidad de elevar el crecimiento económico y el empleo mediante el impulso gubernamental a la demanda efectiva; con Rostow, se aceptaba el desarrollo como un fenómeno de crecimiento cuantitativo que se desenvuelve gradualmente en etapas, lo cual hacía del subdesarrollo una situación temporal por la que todos los países del mundo han atravesado pero que, en su momento, habían superado. Ese destino, se suponía, habrían de recorrer también los países subdesarrollados de América Latina.

Romper con estas ideas para proponer, por ejemplo, la regulación e intervención en la actividad económica, así como el impulso a la sustitución de importaciones por parte del Estado o reconocer al subdesarrollo como una condición determinada por la estructura económica y no como una etapa del desarrollo, le permitió a Prebisch y a la CEPAL desarrollar su teoría sobre el intercambio desigual entre el centro y la periferia, como llamaba respectivamente al Occidente industrializado y al Tercer Mundo exportador de materias primas.

Raúl Prebisch, quien adquirió su primera formación como economista dentro de la escuela neoclásica, pronto observó que la gran depresión de 1929-33 había traído consigo situaciones como el desplome de los precios de las exportaciones, los productos sin mercados externos, una crisis sostenida de la balanza de pagos y una agobiante deuda externa, situaciones para las cuales los economistas neoclásicos no tenían respuesta alguna. Así, ante la impotencia teórica de esa escuela comenzó la herejía:

Prebisch dudó de las verdades dogmáticas proclamadas por los neoclásicos.

El análisis de Prebisch comenzó por poner de relieve algunos rasgos persistentes de la economía periférica, jamás considerados por los economistas neoclásicos, entre otros: el desempleo estructural, la tendencia permanente al desequilibrio externo y el continuo deterioro de los términos de intercambio con los países centrales. (Rodríguez, 1980)

En consecuencia, al definir su propuesta de desarrollo Prebisch abandona las ideas neoclásicas y recurre a los postulados de la escuela clásica que lo identifica con el progreso técnico, consistente, a su vez, en un proceso de elevación continua de los niveles de productividad de la fuerza de trabajo, lo cual termina por mejorar la distribución del ingreso debido a la elevación sostenida y consistente del salario de los trabajadores. De esta manera, en primera instancia el impulso al desarrollo se logra adoptando métodos de producción más eficientes para elevar la productividad del trabajo. Los frutos de ese progreso, son: la elevación del nivel de ingreso y de las condiciones de vida de la población. (Gurrieri, 1982)

Para elevar la productividad y desatar el desarrollo, Prebisch propone que los gobiernos impulsen y conduzcan una política de industrialización adecuada encaminada a contribuir y eliminar los problemas específicos de los países periféricos:

De ahí el significado fundamental de la industrialización. [Que] No es un fin en sí misma sino el único medio de que disponen los países nuevos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas. (Prebisch, 1949/1982: 100)

Por otro lado, la industrialización como factor determinante del desarrollo, sostenía Prebisch, se lograría sustituyendo con producción interna de las manufacturas importadas (industrialización sustitutiva de importaciones):

— |  | —

Quando la demanda de importaciones tiende a crecer a un ritmo más acelerado que las exportaciones, la sustitución de importaciones es necesaria para corregir esta disparidad y las importaciones satisfagan una proporción cada vez menor de la demanda total de productos industriales. Por otra parte, un país en que las exportaciones crecen a un ritmo muy acelerado y representan un elemento relativamente importante en el producto global, se encuentra en una situación más favorable que otros para acelerar el ritmo de crecimiento económico; pero esa aceleración puede reflejarse en una tasa de expansión de la demanda de importaciones mayor que la de expansión de exportaciones. Para eliminar tal disparidad habría que recurrir a la sustitución de importaciones. (Prebisch, 1960/1982: 444)

 Al Estado correspondería apoyar este proceso con políticas de tipo de cambio y protección fiscal, gravando las importaciones tradicionales y destinando los recursos captados por este concepto a impulsar el desarrollo industrial interno orientado a seguir sustituyendo importaciones. Así, la industrialización, cuya expansión además la haría capaz de absorber a la fuerza de trabajo desplazada por la introducción de técnicas modernas en la agricultura, se convertía en la pieza angular de la política de desarrollo económico. 

En todo caso, la CEPAL preconizó abiertamente a la industrialización como la estrategia por excelencia para salir del subdesarrollo e insistió en la necesidad de formular políticas encaminadas a una industrialización deliberada y amplia de sustitución de importaciones y una indispensable modernización de los sectores atrasados de la economía, particularmente de la agricultura:

La industria y el progreso técnico en la producción primaria son, pues, aspectos complementarios de un mismo proceso, en el cual la industria desempeña un papel dinámico no sólo al introducir el progreso técnico en las actividades primarias y otras sino al crear

las nuevas actitudes que derivan desarrollo industrial. (Prebisch, 1960/1982: 443)

El proceso de industrialización, propone la CEPAL, debe ser instrumentado mediante las siguientes medidas:

- 1) Una activa y planificada intervención estatal en la economía.
- 2) Un proteccionismo dinámico pero con tendencia a disminuir en la medida en que se fortaleciera el aparato industrial.
- 3) Una potencial ampliación de los mercados impulsada por la creciente integración de las economías latinoamericanas.

Al respecto, un destacado integrante de la CEPAL en sus inicios, Andrea De Tulio, al hacer una síntesis de esta posición, afirma lo siguiente:

La industrialización había de ser un esfuerzo deliberado, una responsabilidad fundamental de los propios países que se proponen desarrollarse, porque el capitalismo de los países desarrollados es esencialmente centrípeto. Su dinámica, con ser muy importante, no basta para que la periferia pueda impulsar su propio desarrollo. Al industrializarse, los países de la “periferia” hacen intencionalmente lo que la dinámica de los centros no había traído espontáneamente. (De Tulio, 1987: 393)

En fin, para la CEPAL las cosas no se detenían en la industrialización, aunque se consideraba como la única solución al subdesarrollo latinoamericano. Por el contrario, para la CEPAL: “La estrategia de sustitución de importaciones debía acompañarse de la modernización de la agricultura y de una política de ingresos capaces de crear un polo dinámico de desarrollo nacional auto-sostenido”. (Guillén 2007: 298)

EL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

De acuerdo con Octavio Rodríguez: “La unidad del pensamiento de la CEPAL depende del temprano planteo de la concepción del sistema centro-periferia, presente ya en sus documentos inicia-

les". (Rodríguez, 1980: 5). Dicha concepción tiene peculiaridades que la convierten en una aportación original de la CEPAL y del pensamiento latinoamericano.

En efecto, señala Guillén Romo:

A la concepción evolucionista rostowiana del desarrollo que priva de todo estatuto teórico a la noción de subdesarrollo, Raúl Prebisch, al frente de los economistas de la CEPAL, opone la idea de una economía internacional dividida entre un centro y una periferia, cuya base objetiva es el sistema de división internacional del trabajo instaurado en siglo XIX, en el cual América Latina, como parte de la periferia del sistema económico mundial, le correspondía producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. (Romo, 2007: 297)

De esta manera, la estructura productiva periférica se caracteriza por ser heterogénea, en tanto coexisten en ella actividades donde la productividad del trabajo es relativamente elevada y un mayor número de sectores económicos donde la productividad es muy baja debido al retraso tecnológico; además, se califica a esta estructura productiva como especializada en tanto la actividad exportadora se concentra en uno solo o en unos cuantos bienes primarios y carece de muchos otros sectores existentes en las economías de los países centrales, en los cuales la innovación tecnológica se ha difundido con amplitud.

En otras palabras, la estructura productiva de los economías periféricas se caracteriza por el rezago tecnológico, que a su vez provoca: 1) el menor ritmo de aumento de la productividad de la industria del país periférico respecto al de su sector exportador y de éste respecto de la economía central y 2) la generación continua de un excedente de mano de obra, que presiona a los salarios reales a la baja, lo que influye sobre los precios relativos de las exportaciones primarias de la periferia, tendiendo a reducirlos.

En síntesis, concluye Rodríguez:

La diferenciación de la productividad del trabajo, por una parte, y el deterioro de los términos de intercambio, por otra, son dos tendencias de largo plazo propias del desarrollo periférico, que en conjunto explican una tercera: la tendencia a la diferenciación de los niveles de ingreso real medio, entre las economías mencionadas. (Rodríguez, 1980: 7)

En contraste, la estructura productiva de los países centrales es homogénea y diversificada; homogénea en términos de la productividad, que no muestra diferencias extremas en el conjunto de la actividad económica y, al mismo tiempo, es diversificada por el gran número de sectores integrantes de la actividad económica.

De acuerdo con estas características, las diferencias entre los niveles de productividad del trabajo y del ingreso, así como de las estructuras productivas en los dos polos, tienden a reforzarse mutuamente y a reproducirse a través del tiempo. Y, precisamente, sobre esta diferenciación de la estructura productiva entre los países periféricos y los del centro se asientan las distintas funciones de esos dos tipos de economía en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo: la periferia obtiene de los centros una gama muy amplia de bienes, en especial productos manufacturados, incluidos los bienes intermedios y de capital, a cambio las importaciones de los centros hacia la periferia se constituyen, fundamentalmente, de alimentos y materias primas:

Así pues, se concibe que centros y periferia formen un sistema único, cuya dinámica se caracteriza por la desigualdad entre los niveles de ingreso y las estructuras productivas de sus dos polos. Esta evolución bipolar, se produce no sólo en la fase de desarrollo hacia afuera, durante la cual el sistema se constituye, sino también en la fase que le sigue, llamada de industrialización o de desarrollo hacia adentro. (Rodríguez, 1980: 7)

La primera fase de la historia económica de América Latina, la llamada exportadora o de desarrollo hacia afuera, se inicia en la Colonia, continúa a todo lo largo del siglo XIX y se prolonga hasta el primer tercio del XX y es precisamente esta fase la que convierte a los países coloniales en la periferia de las economías centrales.

La siguiente fase, la fase de industrialización de la periferia posterior a la crisis de 1929-33, es designada por la CEPAL con el nombre de desarrollo hacia adentro (endógeno), o de “industrialización sustitutiva de importaciones”, y es el único camino que puede permitir a los países periféricos superar su situación de subdesarrollados.

LOS AGENTES DE LA TRANSFORMACIÓN: LA BURGUESÍA NACIONAL, EL ESTADO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

En la propuesta teórica de la CEPAL resulta inevitable referirse a los grupos sociales y/o agentes económicos factores de transformación en los países periféricos y, por supuesto, determinantes en la intensidad de los cambios producidos en el proceso de industrialización de la periferia. Entre otros se pueden mencionar a la burguesía nacional y al Estado.

Por ejemplo, en el proceso de transformación industrial, la burguesía nacional desempeña la función de liderazgo. Bajo su influencia cambian las relaciones entre los grupos capitalistas y los grupos de la población no propietarios; además, como se supone que estos últimos se incorporan a un sistema económico donde los niveles de productividad y de vida se elevan continuamente, sus conflictos encontrarán soluciones más sencillas en el marco de patrones de conducta y formas de relaciones sociales modernas y en continua renovación que las prevalecientes en las sociedades tradicionales.

Como se ha visto respecto de la política de desarrollo, la CEPAL sustenta una posición fundamentalmente *industrialista* que habría de permitir a las economías latinoamericanas una nueva forma de inserción en la división internacional del trabajo.

En la industrialización, acelerada e impulsada por la política económica, el Estado se convierte en un importante protagonista del proceso de desarrollo. De esta manera, la CEPAL admitió siempre a la intervención gubernamental como factor indispensable para el desarrollo de los países latinoamericanos.

En efecto, dentro del esquema cepalino el Estado, en tanto tiene intereses propios y capacidad para aprehender al sistema e imprimirle una racionalidad que por sí mismo el capitalismo no tiene, es concebido como una entidad externa al sistema socioeconómico; esto es, con Prebisch (1980: ix) la CEPAL reconoce “la ineficacia del mercado para resolver las flagrantes desigualdades en la distribución del ingreso, aun en los países que más han avanzado en la industrialización”, situación que sólo la intervención del Estado puede llegar a corregir.

Para la CEPAL, entonces, el Estado tiene un papel decisivo en la formulación y puesta en marcha de una política económica, por definición, autónoma de cualquier clase social incluida la burguesía industrial o comercial. Sin embargo, si bien la CEPAL atribuye al Estado una importancia significativa, que crece conforme se amplía el ámbito de sus propios intereses, esa expansión no deberá rebasar los límites compatibles con los de las distintas clases y grupos sociales. Es decir, el Estado no se somete a ninguna clase o sector social sino que debe servir a todos ellos. Además, sólo bajo la tutela estatal es posible lograr el afianzamiento y la expansión de las relaciones sociales capitalistas en la periferia y superar el subdesarrollo mediante la industrialización deliberada.

En tales circunstancias, la CEPAL considera como función del Estado la promoción económica y propone convertirlo en una especie de tutor de los cambios sociales exigidos por la industrialización sustitutiva de importaciones y la modernización del campo, además de conferirle al Estado la calidad de árbitro en los conflictos sociales surgidos en esos mismos procesos. Es el caso, por ejemplo, de Celso Furtado para quien: “La acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo constituía el corolario natural del

diagnóstico de los problemas estructurales de la periferia subdesarrollada". (Guillén, 2007: 298)

Pero si bien la propuesta cepalina para alentar el proceso de industrialización, y en paralelo la reforma agraria, se sustentaba en una política intervencionista y proteccionista que otorgaba al aparato gubernamental un papel preponderante en el logro de sus resultados, la CEPAL mantuvo también reservas frente a la excesiva intervención estatal en la economía. En efecto, en un informe del organismo de finales de los años ochenta, se puede leer lo siguiente:

La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, ha creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo. Aún en los casos en que el mercado interno pudiera ser suficiente, la falta de competencia externa desalienta el esfuerzo para acrecentar la productividad así como el régimen prevaleciente de tendencia del suelo sustrae alicientes a su mejor explotación. El capital se aprovecha mal en la industria; hay generalmente gran capacidad ociosa y no se cuida bastante la eficiencia de la fuerza de trabajo. Tampoco hay grandes incentivos para mejorar la preparación técnica en todos los planos. (De Tulio, 1987: 393)

En esta referencia, De Tulio menciona algunos de los aspectos del proteccionismo estatal que, más tarde, serían empleados por los ideólogos del neoliberalismo para justificar su demanda del retiro del Estado de la actividad económica y dejar a la mano invisible, al dejar hacer –dejar pasar, el ritmo y orientación de la actividad económica.

Finalmente, de acuerdo con la CEPAL al Estado le compete representar y vigilar los intereses de la nación en sus relaciones externas impulsando su transformación; además de asegurar, frente al capital y los intereses extranjeros, el carácter nacional del desarrollo.

En este caso y respecto del capital extranjero, la CEPAL sostiene que, “salvo casos de posición doctrinaria, se reconoce la conveniencia de la inversión privada extranjera cuando ella significa una aportación positiva de técnica productiva, de organización y de conocimiento de los mercados extranjeros”, aunque no se admitía su beneficio en el caso de desplazar al capital nacional, competía con él o no aportaba conocimiento tecnológico y fuerza de ventas en los mercados extranjeros. (De Tulio, 1987: 394)

Además, sostiene la CEPAL, la propiedad extranjera sobre el total de activos de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global, debería ser, a la larga, decreciente y sujeta a la previsión y control nacional.

EL NEOESTRUCTURALISMO DE LA CEPAL

Finalmente, después de un periodo de cierta *esterilidad* teórica debido a la hegemonía del “pensamiento único”, a lo largo de los años noventa del siglo pasado y como respuesta al fracaso cada vez más evidente de las políticas de ajuste estructural de orientación al mercado, renació el pensamiento de la CEPAL que empezó a desarrollar una nueva versión –neoestructuralista– sobre los problemas de América Latina, con el propósito de ofrecer un paradigma alternativo al neoliberal. (Guillén, 2007)

Para la CEPAL, al contrario de las ideas de los economistas neoclásicos, los principales problemas de la economía latinoamericana no derivan de las distorsiones inducidas por la política económica, sino son más bien de carácter endógeno, estructural y de origen histórico.

Al respecto, los economistas cepalinos señalan tres de los principales problemas no resueltos por el neoliberalismo en América Latina:

- 1) La presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora.
- 2) El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, heterogéneo, concentrador del progreso técnico e inca-

paz de absorber de manera productiva el aumento de mano de obra.

- 3) La persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, evidencia de la incapacidad del sistema de mercado para eliminar los factores estructurales determinantes de la pobreza.

Para enfrentar esta situación, los neoestructuralistas de la CEPAL mantienen su propuesta de la intervención estatal, sin embargo, ésta no debe suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva capaz de sostener el funcionamiento del mercado: "La cuestión ya no es tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Estado (musculoso en vez de adiposo) y un mercado más eficaz y equitativo." (Guillén, 2007: 309)

En otras palabras, el problema no es el tamaño del Estado respecto del mercado sino su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado para hacer funcionar a la economía. El Estado debe complementar el mercado no desplazarlo, para lo cual debe acudir a sus tareas clásicas (salvaguardar la paz pública, defensa contra las agresiones externas y administración de la justicia); las básicas (provisión de la infraestructura de comunicaciones y transporte, salud, educación y vivienda, entre otras) y las auxiliares, consideradas todas aquellas medidas necesarias para mejorar la competitividad del conjunto de la economía.

CONCLUSIÓN

El proyecto elaborado por la CEPAL, además de otorgar una elevada prioridad a los intereses de la burguesía industrial nacional, tiene un carácter policlasista y, además de preservar los intereses de la burguesía nacional en el proceso de desarrollo, plantea tutelar los correspondientes a las capas medias de la sociedad, los de los trabajadores y, en general, de los vastos grupos desposeídos y excluidos a partir de la absorción económica y la integración social, procesos que, para los pensadores cepalinos, sólo pueden

alcanzarse mediante la industrialización por sustitución de importaciones. (Rodríguez, 1980)

Por último, de acuerdo con Octavio Rodríguez (1980), el modelo elaborado por la CEPAL:

Postula ideológicamente la reproducción de las relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales definidas como periféricas; y lo hace sin reconocer la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, ni el carácter antagónico que la misma imprime al conjunto de las relaciones sociales. (Rodríguez, 1980:12)

Estas posturas le impiden a la CEPAL ir más allá de un reformismo, sustentado en la intervención estatal y en las posibilidades que tienen los países periféricos de desarrollarse mediante la industrialización como eje de la acumulación simplemente como un círculo virtuoso donde se alcance el bienestar convirtiendo a la industrialización en el eje de la acumulación de capital.

La razón de estas conclusiones se encuentra en el mayor rasgo de originalidad y del enfoque cepalino, que a la vez constituye su principal limitación: la visión estructuralista de la sociedad.

El estructuralismo del modelo de la CEPAL, al destacar la esfera de la producción de bienes y servicios producidos por la industria, deja de lado o analiza de manera superficial el significado que sobre la estructura económica tienen las relaciones sociales de producción determinadas por la relación capital-trabajo localizadas en la base del proceso de industrialización capitalista y de los impactos que esa relación provoca en el conjunto de la sociedad industrializada.

De la misma manera, el enfoque estructuralista del modelo cepalino trae consigo una segunda limitación: la imposibilidad de desarrollar sus propias hipótesis respecto de la desigualdad inherente a la evolución del sistema centro-periferia pues el análisis de las diferencias de productividad no puede realizarse sólo considerando las desproporciones entre las estructuras producti-

vas de la periferia y el centro, en tanto: “Las diferencias aludidas también se hallan relacionadas con las condiciones generales en que se realiza la acumulación a escala mundial que, como es claro, son capaces de favorecer, entorpecer o bloquear el crecimiento y la diversificación de la producción en uno u otro polo”. (Rodríguez, 1980: 9-10)

El problema, entonces, radica en considerar que la relación entre los países periféricos y los centrales puede subordinar a las relaciones de explotación de los trabajadores por el capital.

Finalmente, desde su aparición en 1948 la CEPAL tuvo el mérito de haber roto con el monopolio de los economistas de los países centrales respecto de las explicaciones de los procesos económicos de los países de la periferia: “Por primera vez, un grupo de economistas del tercer mundo, liberándose del colonialismo mental de que hablaba Celso Furtado, comenzaron a construir una nueva teoría del desarrollo y del subdesarrollo”. (Guillén, 2007: 313)

Esa ruptura no fue un hecho menor, por el contrario fue un enorme paso en la búsqueda de la identidad intelectual de América Latina.

EL POPULISMO

El populismo latinoamericano parece corresponder a la etapa final del proceso de disociación entre los trabajadores y los medios de producción. Corresponde a la época de constitución del mercado de fuerza de trabajo, por la formación de relaciones de producción de tipo capitalista avanzado.

Octavio Ianni (1975:18).

La mayor parte de los países latinoamericanos tienen tres características estructurales comunes, presentes en buena parte de su historia moderna:

- 1) La existencia una profunda desigualdad en el desarrollo del capitalismo.

- 2) Como resultado de lo anterior, se produce una elevada concentración del ingreso y de la riqueza, que profundiza continuamente la desigualdad;⁵ y
- 3) El desarrollo transcurre bajo una profunda y creciente dependencia hacia Estados Unidos.

Ante esta situación, desde los albores del siglo XX surgieron en la región diversas corrientes políticas preocupadas por interpretar y resolver los problemas sociales y económicos provocados por el desarrollo desigual, la pobreza y la dependencia.

Si bien es cierto que desde fines del siglo XIX y principios del XX en América Latina el anarquismo y el socialismo influyeron en los sectores intelectuales y en algunos núcleos de trabajadores urbanos, no lograron, salvo en contados casos, la adhesión de las masas populares, cuya presencia, más tarde, sirvió de sustento a los movimientos populistas que fueron capaces de atraer y agrupar a obreros, campesinos, intelectuales y sectores medios en su lucha contra el poder de los monopolios extranjeros y la resistencia al imperialismo.

5 Según el Banco Mundial, desde que se dispone de datos sobre los niveles de vida, América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones de mayor desigualdad en el mundo. Con excepción de la parte de África ubicada al sur del Sahara, esto es válido respecto de casi todos los indicadores, desde los ingresos o gastos en consumo hasta la mayoría de los resultados de salud y educación. (Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ruptura con la historia*, 2003). Esta situación, permite concluir al coordinador presidente de la ONU en México, Thierry Lemaesquiere: la desigualdad económica es una “dolorosa realidad en América Latina”, pues esa desigualdad económica “es, en promedio, la más alta del mundo, pues el 10 por ciento de los más ricos percibe 30 veces más el ingreso de los más pobres” (*La Jornada*, 15 de marzo de 2005: 14), cuando al finalizar la década de los 80, “la razón media entre el quintil más alto y el más bajo del ingreso familiar llegaba a 21.1 veces”. (Kaufman y Stallings, 1992: 28, Cuadro 2) Datos más recientes muestran que aunque la décima parte más rica de la población de Latinoamérica percibe 48 por ciento del ingreso total, la décima parte más pobre apenas recibe el 1.6 por ciento; en cambio, en los países desarrollados, la décima parte superior recibe 29.1 por ciento del ingreso total, en comparación con el 2.5 por ciento de la décima parte inferior.” (Cetré, 2006: 35)

Ideológicamente, las propuestas del populismo aparecen confusas pues en la mayor parte de los casos se mezclan conceptos socialistas, democráticos, liberales, cristianos, humanistas y otros cercanos al nacionalismo revolucionario.

Inicialmente, desde sus posiciones doctrinarias la izquierda tradicional representada por los partidos comunistas, socialistas y otros de corte marxista, vio con desdén las concepciones y prácticas populistas. A los socialistas, el nacionalismo les parecía autoritario y cercano al fascismo; los comunistas de raíz soviética, repudiaban el nacionalismo y le oponían el internacionalismo proletario, rechazaban el populismo pues además de no tener el propósito de socializar los medios de producción no reconocía al proletariado y su partido como la vanguardia del proceso social revolucionario, por lo cual terminaban considerando al populismo como un movimiento “pequeño burgués”.

LOS ALBORES DEL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

El 7 de mayo de 1924, en la entonces Universidad de México, convocados por el dirigente político peruano Raúl Haya de la Torre se reunieron estudiantes, obreros e intelectuales para dar nacimiento a la “Alianza Popular Revolucionaria Americana” (APRA), con la que había de surgir un vasto movimiento indo americano llamado a ser el pionero del nacionalismo popular continental.⁶

En esa misma reunión, se elaboró el programa político del APRA que habría de convertirse en la fuente de la cual brotarían los programas de todos los movimientos populistas en América Latina. En términos generales, el programa puede resumirse en los siguientes cuatro puntos:

6 En el discurso pronunciado en la reunión que dio nacimiento al APRA, dijo Haya de la Torre: “No sólo queremos a nuestra América unida sino a nuestra América justa. Sabemos bien que nuestro destino como raza y como grupo social, no puede fraccionarse: formamos un gran pueblo, significamos un gran problema, constituimos una vasta esperanza”. (Corbière, 2002)

- 1) Acción decidida y permanente contra el imperialismo.
- 2) Alcanzar la unidad política de América Latina.
- 3) Nacionalización de tierras e industrias en poder del capital extranjero.
- 4) Solidaridad con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo.

Estos puntos serían la base de los programas populistas donde convergerán, en un momento determinado, buena parte de los movimientos nacional revolucionarios de Latinoamérica. El apoyo social logrado por este programa, dio al populismo un sólido carácter de amplio frente político pluriclasista.

Políticamente, el populismo opuso al concepto socialista y comunista del “partido de clase” un bloque popular que incluía a obreros, campesinos, clase media y pequeña burguesía, organizado bajo la forma y disciplina de partido, como más tarde se caracterizarían partidos como el venezolano Acción Democrática, el de Liberación Nacional costarricense, el peronismo argentino, el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia, el PRI mexicano y otros similares en casi todos los países latinoamericanos.

A la cuestión de quién habría de dirigir el bloque popular, la respuesta del populismo, nunca explícita, era el Estado considerado como la única institución capaz de unificar a los sectores populares, encabezar el enfrentamiento con el capital extranjero y lograr la modernización del país.

El origen del concepto es difícil de precisar, pero José Steinsleger (2004) ofrece una versión que sostiene que en Latinoamérica el vocablo arrancó cuando el sociólogo ítalo-argentino Gino Germani (1962) empezó a hablar, a comienzos de la década de los años sesenta del siglo XX, de “las democracias de participación restringida” características del populismo.⁷

⁷ Según el propio Steinsleger (2004), entre las obras que sobre el populismo siguieron a la de Germani, principalmente de sociólogos, pueden contarse las siguientes: Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Desarrollo y dependencia en América Latina*, 1969; Francisco Weffort, *Clases populares y desarrollo social: contribución al estudio del populismo*, 1970; Octavio Ianni, *Populis-*

Con Germani, el brasileño Octavio Ianni (1975: 9) considera al populismo como una de las experiencias políticas más importantes en América Latina ocurrida en los años inmediatamente posteriores a la crisis general del capitalismo de 1929-33. Esto es, Ianni (1975: 15) ubica históricamente al populismo “como fenómeno típico del paso de la sociedad tradicional, arcaica o rural, a la sociedad moderna, urbana o industrial”.

Al ser considerado como etapa de transición entre el modelo agroexportador y el industrializador, el populismo no puede aplicarse a todos aquellos regímenes donde, por ejemplo, los gobiernos mantienen un déficit en el gasto público o promueven a intervención del Estado en la actividad económica.

LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA ECONOMÍA POPULISTA

En términos generales, quienes abordan el estudio del populismo coinciden en considerarlo como una estrategia económica referida al uso de políticas macroeconómicas con propósitos de crecimiento y redistribución del ingreso. Por ejemplo, los economistas neoliberales Carlos Bazdresch y Santiago Levy (1992), encuentran algunas semejanzas derivadas de las experiencias populistas en América Latina que les permiten establecer los términos comunes de la política económica de ese corte, a saber:

El uso dispendioso de los gastos públicos, el uso intensivo de los controles de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y las señales inciertas de la política, que tienen efectos deprimentes en la inversión privada. En política, tales semejanzas se relacionan con la dependencia del régimen del apoyo a las organizaciones obreras y campesinas, que generalmente lo ponen

mo y relaciones de clase en América Latina, 1972; Helio Jaguaribe, Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución, 1973; Torcuato di Tella, Clases sociales y estructuras políticas, 1974; Ernesto Laclau, Hacia una teoría del populismo, 1980 y Agustín Cueva, El desarrollo del capitalismo en América Latina, 1981.

en conflicto con el sector privado del país. (Bazdresch y Levy, 1992: 256)

Visto de otra manera y siguiendo el trabajo de estos mismos autores, en materia económica los programas populistas en América Latina han tenido en común los siguientes elementos:

- 1) La reactivación económica mediante una intensa política de industrialización sustentada en el fortalecimiento del mercado interno impulsado por la ampliación del gasto público.
- 2) Reestructuración de la economía para reducir la dependencia externa.
- 3) El propósito explícito de llevar a cabo una política orientada a la redistribución del ingreso y la riqueza.

Por su parte, los brasileños Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, enfatizan la importancia que en el esquema populista tiene la creación del mercado interno y las dificultades para consolidarlo, lo cual supone:

- a) La disponibilidad de capitales para ser invertidos dentro del país.
- b) Disponibilidad de divisas para financiar la industrialización.
- c) Posibilidades de redistribución, aunque limitadas, de la renta generada para permitir algún grado de incorporación de las masas.
- d) Capacidad empresarial, pública y privada, para expandir la economía interna.
- e) Un mínimo de eficiencia y de responsabilidad en las administraciones estatales.
- f) la consolidación de un liderazgo político capaz de presentar los contradictorios intereses de los distintos grupos como una conciliación en función de "los intereses de la Nación." (Cardoso y Faletto, 1969: 106)

A diferencia de los economistas neoclásicos, los populistas, sin olvidar el crecimiento cuyo impulso quedaría como parte de la acción estatal, enfatizan los aspectos de la distribución del ingreso y la riqueza como el objetivo central de la política económica.

La estrategia utilizada para distribuir el ingreso se sustenta en el incremento a los salarios reales aplicando un estricto control de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos tanto por el sector privado como por las empresas públicas; al mismo tiempo, se amplía el empleo productivo mediante el uso del gasto público dirigido a elevar la inversión, sobre todo, en infraestructura física necesaria para fortalecer las condiciones generales de la producción.

Las presiones inflacionarias derivadas del incremento inmediato de la demanda provocado por el aumento real del ingreso y el empleo, se resuelven mediante la reactivación y reestructuración de la economía impulsando la inversión destinada a favorecer la creación de empresas sustitutivas de importaciones lo cual permite ahorrar las divisas necesarias para sostener los niveles más altos del salario real y de un mayor crecimiento de la economía.

Al mismo tiempo se revalúa la moneda con el propósito de alentar la importación a bajo costo de bienes intermedios y de capital, al tiempo de aplicarse diversas prohibiciones y elevar los aranceles a las compra al exterior de bienes de consumo cuya producción se ha empezado a producir internamente para sustituir exportaciones. Todo esto en un contexto de planeación nacional indicativa, que ofrece seguridad y claridad a los empresarios respecto de las acciones gubernamentales en el mediano y largo plazos.

En síntesis, en una economía populista se trata de hacer compatibles el crecimiento, la distribución del ingreso y el desarrollo del capitalismo sustentados en las fuerzas internas orientadas por el Estado, pasando a un segundo plano las consideraciones sobre los equilibrios macroeconómicos.

Para Kaufman y Stallings (1992), la política económica populista encaminada a lograr esos objetivos incluye, aunque no se limitan a ellos, los siguientes instrumentos:

- 1) El déficit presupuestal para ampliar el gasto y estimular la demanda interna.



- 2) Aumentos en los salarios nominales con controles de precios para lograr elevar el ingreso real de los trabajadores y una efectiva redistribución del ingreso.
- 3) El control, o la apreciación del tipo de cambio para reducir la inflación, aumentar el ingreso real de los trabajadores y orientar la demanda interna hacia los bienes y servicios que no participen en el comercio internacional.

Estos mismos autores, reconocen que en América Latina esas medidas no sólo se han aplicado en gobiernos “populistas de izquierda”,⁸ sino también en regímenes “populistas de derecha” impuestos por gobiernos militares que han utilizado estas políticas para legitimarse en el poder.

La diferencia entre ambos tipos de populismo –el de izquierda y el de derecha– es el ambiente político prevaleciente en cada uno de ellos,⁹ aunque las medidas económicas sean similares y distintos sus beneficiarios.



8 Dentro de este tipo de regímenes populistas de izquierda, Robert Kaufman y Bárbara Stallings incluyen al de Juan Domingo Perón en Argentina (1973-1976); Alan García en Perú (1985-1990); José Sarney en Brasil (1985-1990); Luis Echeverría en México (1970-1976) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1974-1978) y, un tanto arbitrariamente, meten en el mismo saco al gobierno de Salvador Allende de Chile (1970-1973), al que consideran populismo en “transición al socialismo”. (Kaufman y Stallings, 1992: 25-26). A su vez, Bazdresch y Levy (1992: 256), incluyen entre los gobiernos populistas de América Latina a la “presidencia de [Lázaro] Cárdenas en México, pero también al régimen peronista en la Argentina y al régimen de (Getúlio) Vargas en Brasil [...] al régimen de (Salvador) Allende en Chile, a las presidencias de (Luis) Echeverría y (José) López Portillo en México, y a la de (Alan) García en Perú”.

9 En realidad, los gobiernos militares jamás necesitaron, ni contaron con el apoyo popular o de los trabajadores, aunque sí lo recibieron de ciertos sectores de las burguesías criollas y del capital transnacional, para sostenerse en el poder y llevar adelante su política económica que reforzaba la dominación y la dependencia en un ambiente dictatorial; en cambio, los regímenes populistas, en general, mantuvieron las instituciones y reglas de la democracia representativa que los habían llevado al gobierno, reglas e instituciones que, en su momento, también les hicieron perder la dirección del aparato gubernamental.



En síntesis, se puede concluir que la estrategia económica del populismo, referida al uso de políticas macroeconómicas con propósitos de crecimiento y redistribución del ingreso, ha requerido entre otras cosas:

- 1) Hacer del aparato gubernamental el principal responsable de alcanzar los objetivos y metas de crecimiento y distribución, conceptualizados como los principales ejes de la política económica.
- 2) Sustener una política de masas con el fin de lograr la movilización y el apoyo popular, el de los trabajadores urbanos y los productores rurales, así como el de los diversos grupos de la clase media a las propuestas de crecimiento y distribución propuestas por el gobierno.
- 3) Obtener el apoyo a esa estrategia del sector de empresarios cuyas actividades se orientan al mercado interno y que mantienen contradicciones no antagónicas con el gran capital ante el riesgo de ser desplazada del mercado interno.
- 4) Asegurar el aislamiento político de la oligarquía rural, de los dueños del capital financiero extranjero y de las elites industriales nacionales vinculadas a él.

FUNDAMENTOS Y LÍMITES POLÍTICOS DEL POPULISMO

El autoritarismo, sello indeleble en la historia de América Latina, fue determinante para que en todos los países de la región se formaran y desarrollaran movimientos nacional-democráticos cuyo eje programático fue la democratización del Estado formalmente existente. Esto terminaba por limitar la lucha social a las demandas de democratización política, lo cual fortalecía y legitimaba el surgimiento de gobiernos populistas apoyados por un movimiento de masas atraído por esa demanda.

Por supuesto, en los países donde los gobiernos oligárquicos asumen las formas más totalitarias recurriendo al aparato militar, los movimientos populistas siempre debieron referirse al objetivo de rescatar la constitución liberal-capitalista avasallada o, también, proponer un nuevo orden político en los marcos del capitalismo.

En realidad, en América Latina los regímenes militares de los setenta si bien asumieron el poder con el pretexto de modernizar a las sociedades latinoamericanas mediante la industrialización sustitutiva de importaciones, carecieron de una política específica destinada a distribuir la riqueza y el ingreso, por lo que se acercaron más a los postulados neoliberales, modelo del que fueron los precursores en América Latina y el antecedente necesario para permitir, posteriormente, a los representantes civiles asumir las tareas de gobierno para impulsar los cambios estructurales de orientación al mercado precursores del modelo neoliberal.

Por otra parte, aunque entre los populismos civiles puede haber una cierta dosis de autoritarismo, en términos generales prevalece un discurso democrático, particularmente electoral, imposible en las dictaduras militares. Es decir, el populismo civil está ligado estrechamente a la democracia procedimental representativa, “que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él.” (Bobbio, 1996: 35)

Esta forma de democracia, en los regímenes populistas se acompaña de un discurso preocupado por satisfacer las necesidades de la población mayoritaria y se proclama al aparato gubernamental como el responsable de lograr el desarrollo –concebido como crecimiento económico, acompañado de un proceso de ampliación de la seguridad social–, aplicando políticas macroeconómicas orientadas a reactivar y reestructurar la economía.

De la misma manera, el ambiente político específico para llevar a cabo la “política económica populista de izquierda” se caracteriza por ser una mezcla de nacionalismo revolucionario con algunas expresiones antiimperialistas; de unidad política multclasista encabezada por el gobierno que interviene de manera creciente en el proceso económico hasta hacerse protagonista de la acumulación de capital y la vida política nacional con cierta dosis de caudillismo, pragmatismo y movilización popular, a la que puede unirse tanto la burguesía nacional que mantiene diversas contradicciones con el capital extranjero en la disputa por el

mercado interno y, sobre todo, por los recursos naturales, como aquella fracción empresarial surgida del propio proceso de industrialización impulsado por las políticas populistas y, por tanto, vinculada a la demanda interna.

Ciertamente, cuando el movimiento popular rompe con la tradición reformista y es atraído por las ideas y las fuerzas socialistas, la lucha puede traducirse en un cambio político profundo y radical capaz de transformar revolucionariamente al capitalismo, lo que no se plantearon jamás ninguno de los movimientos populistas, que sin embargo fueron una notable experiencia latinoamericana poco y mal estudiada al grado de haberlo convertido injustamente en un mero adjetivo despectivo que irrumpe periódicamente en América Latina en los discursos de las clases gobernantes para descalificar al movimiento popular cuando éste parece amenazar al poder establecido.

En cuanto a los límites del populismo la historia continental permite apreciarlos en cada uno de los países. En su clásico estudio sobre el Estado populista, Octavio Ianni advierte que si bien el populismo fue “una experiencia política importante para la mayoría de los países de América Latina [...] En la mayoría de los casos, ha sido un experimento político malogrado, o cuyo éxito parece ser bastante limitado”. (Ianni 1975: 9)

Las razones del fracaso del populismo, tal vez, pueden encontrarse en el hecho de que la dirección del proceso ha recaído en el aparato gubernamental puesto al servicio de la burguesía nacional caracterizada por ser una clase política e ideológicamente endeble e inestable, que casi siempre termina desconociendo los postulados de justicia social y antiimperialistas que en algún momento pudo haber reivindicado y, al mismo tiempo, pactar con las viejas oligarquías y las empresas multinacionales comprometidos al margen de las demás clases con las cuales inicialmente formó el bloque pluriclasista peculiar del populismo.



LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

La dependencia, entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia.

Marini (1977/1973: 18)

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el ambiente de la guerra fría y de la intensa lucha política prevaleciente en los años sesenta del siglo pasado, surge en América Latina una nueva expresión marxista latinoamericana: la teoría de la dependencia, que tuvo una vigorosa vitalidad en el proceso de renovación de las ópticas históricas del desarrollo latinoamericano.

Reconociendo como antecedentes al peruano José Carlos Mariátegui y a los argentinos Aníbal Ponce y José Ingenieros, la teoría de la dependencia surge a finales de los años sesenta y principios de los setenta forjada por un grupo de pensadores latinoamericanos entre los cuales se puede mencionar, sin agotar la lista a Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Alonso Aguilar, Octavio Ianni Vania Bambirra o Theotonio Dos Santos, quienes construyeron la teoría de la dependencia a partir del esfuerzo de utilizar creativamente el marxismo a la búsqueda de explicar la realidad latinoamericana.

Estos pensadores representaron una legítima corriente de pensamiento latinoamericano, cuyos fundamentos teóricos se encuentran en la teoría del excedente económico desarrollada por los marxistas norteamericanos Paul A. Baran (1957/1975) y Paul M. Sweezy (1969), a partir de la cual se pudo construir una explicación al fenómeno del atraso y la dependencia de los países latinoamericanos.

Como pensamiento crítico, la teoría de la dependencia surge en América Latina como una severa crítica a las distintas corrientes llamadas desarrollistas, “que prosperaron en la década de 1950,



que suponían que los problemas económicos y sociales que aquejaban a la formación social Latinoamericana se debían a una insuficiencia de su desarrollo capitalista y que la aceleración de éste bastaría para hacerlos desaparecer". (Marini, 1977/1973: 57)

En tanto crítica a las teorías limitadas a describir el tránsito de una sociedad otra bastando sólo con remover los obstáculos impuestos al desarrollo, los teóricos de la dependencia rechazaban la idea del desarrollo como un proceso meramente económico o un proyecto tecnoburocrático. En este sentido, escribe Theotonio Dos Santos:

El desarrollo no es, pues, una cuestión técnica ni tampoco una transición dirigida por tecnócratas o burócratas hacia una sociedad definida por modelos más o menos fundamentados en la abstracción formal de experiencias pasadas. El desarrollo es una aventura de los pueblos y cabe definirlo y estudiarlo con una amplitud de vista y de enfoque que rebase los límites de los técnicos, burócratas y académicos. (Dos Santos, 1974:13)

En consecuencia, para los dependentistas el desarrollo sólo alcanza el estatus de ciencia cuando "se lanza a la comprensión del desarrollo como proceso histórico" (Dos Santos, 1974: 12), es decir, cuando no pretende repetir experiencias y se analiza el desarrollo como una práctica específica transcurrida bajo determinadas condiciones históricas.

Así, ni el desarrollo ni el subdesarrollo son considerados como etapas que se superan con determinadas acciones de política económica, sino situaciones históricas concretas, como es el caso de las sociedades capitalistas desarrolladas que corresponden a experiencias históricas específicas ya superadas, tanto por sus fuentes básicas de capitalización privada basada en el comercio mundial, como por la incorporación de amplias masas de trabajadores a la producción industrial, e incluso por la importancia del desarrollo tecnológico interno: "Todas esas condi-

ciones históricamente específicas no se pueden repetir hoy día".
(Dos Santos, 1974: 11)

Como puede concluirse, los dependentistas rechazan por un lado la idea del desarrollo como sucesión de etapas y, por el otro, que las sociedades subdesarrolladas se encuentren en una fase ya superada en países desarrollados pues no existían evidencias de que estos alguna vez hayan sido subdesarrollados con las características de los países latinoamericanos.

EL SECRETO DEL INTERCAMBIO DESIGUAL

Para quienes contribuyeron a definir los aspectos teóricos de la dependencia, resultó fundamental reconocer la integración de América Latina al mercado mundial como el proceso que comienza a forjar los lazos de la dependencia latinoamericana hacia las economías capitalistas más avanzadas.

Según Vania Bambirra, metodológicamente hablando:

No se puede analizar el proceso de reproducción del sistema capitalista dependiente desvinculado del sistema capitalista mundial sencillamente porque la reproducción dependiente pasa por el exterior, es decir, en un primer momento los sectores I (bienes de producción) y II (bienes de consumo manufacturados) están en el exterior, luego, con el desarrollo del proceso de industrialización, el sector II se desarrolló en el seno de varias de las economías latinoamericanas pero el sector I no; para que el sistema se reproduzca tiene que importar maquinaria. (Bambirra, 1978: 28)

De acuerdo a la división y especialización internacional del trabajo forjada desde la conquista, la integración de los países dependientes al sistema capitalista mundial, proceso acentuado en el siglo XIX, se hace en calidad de proveedores de materias primas para satisfacer las necesidades de los países industriales que, dado su poderío económico, tienen la ventaja de imponer



las condiciones bajo las cuales opera el mercado mundial. Sin embargo, advierte Ruy Mauro Marini:

No es porque se cometieron abusos en contra de las naciones no industriales que éstas se han vuelto económicamente débiles, es porque eran débiles que se abuso de ellas. No es tampoco porque produjeron más de lo debido que su posición comercial se deterioró, sino que fue el deterioro comercial el que las forzó a producir en mayor escala. (Marini, 1977/1973)

Bajo estas circunstancias se estableció una relación de intercambio mercantil desigual, que permitió a las naciones poderosas apropiarse del excedente económico producido por los países dependientes en las ramas primario-exportadoras.

¿Cómo se explica ese proceso? Si bien teóricamente el intercambio de mercancías expresa el cambio de equivalentes, cuyo valor se determina por la cantidad de trabajo socialmente necesario para producirlas, en la práctica se observan diferentes mecanismos que permiten realizar transferencias de valor pasando por encima de las leyes del intercambio. Por ejemplo, debido a la existencia de una mayor productividad del trabajo, una nación puede presentar costos de producción inferiores a los de otros países que participen del comercio internacional sin disminuir significativamente los precios del mercado. Esto, para la nación favorecida, se expresa en una ganancia extraordinaria a costa de las naciones dependientes que tienen costos más elevados debido a su baja productividad en el trabajo. (Marini, 1973/1977: 33 y 34)

Un segundo caso que actúa simultáneamente con el anterior, es que el intercambio entre naciones productoras de mercancías manufacturadas con las productoras de materias primas implica el hecho de que unas produzcan bienes industriales, mientras las otras no los producen o no lo pueden hacer con la misma facilidad. Esto, “permite a las primeras eludir la ley del valor, es decir, vender sus productos a precios superiores a su valor, configurando así un intercambio desigual”. (Marini, 1973/1977)



LA EXTRACCIÓN DEL EXCEDENTE

Al tradicional deterioro de los términos del intercambio debido al intercambio desigual, enfatizado por la CEPAL, los dependentistas agregaron la explicación de la forma mediante la cual las economías más desarrolladas se apropiaban del excedente económico.

Ante los análisis de los economistas neoclásicos, quienes aseguraban que en las economías atrasadas no había inversión por la inexistencia de excedente económico o su uso irracional, los dependentistas mostraron que en las economías subdesarrolladas se generaba un excedente suficiente pero ese excedente se perdía debido a la condición dependiente del país sometido a la existencia y funcionamiento de diversos y poderosos mecanismos de apropiación externa de ese excedente económico.

Así, el excedente se perdía:

- 1) De manera directa, mediante los beneficios, regalías, royalties e intereses remitidos al exterior.
- 2) Indirectamente a través de las ventajas que las corporaciones extranjeras obtienen por su acceso al crédito interno subsidiado y otros apoyos provenientes, sobre todo, de las políticas industriales de sustitución de importaciones, aspectos éstos que se omitían en el enfoque de las teorías metropolitanas que enfatizaban la falta de ahorro en los países subdesarrollados como el factor determinante de su condición.

De este modo, la pérdida de excedente resta vigor al proceso interno de ahorro-inversión, debilita la balanza de pagos (contrarrestando los transitorios efectos positivos gestados con el ingreso de los capitales extranjeros) y se hacían más inestables las relaciones cambiarias, todo lo cual coadyuvaba al estancamiento, el endeudamiento externo y la inflación de los países dependientes latinoamericanos.

SUPEREXPLOTACIÓN DEL TRABAJO

En virtud de su situación dependiente, los países latinoamericanos no son capaces de contrarrestar la pérdida de excedente económico que fluye constantemente hacia las economías desarrolladas. Esto obliga a las burguesías latinoamericanas a tratar de compensar esa pérdida aumentando la plusvalía extraída internamente de sus trabajadores.

Para lograrlo, Marini señala la existencia de tres procedimientos. El primero consistiría en “El aumento de la intensidad del trabajo”, que en esta perspectiva aparece como un aumento de plusvalía logrado a través de una mayor explotación del trabajador y no del incremento de su capacidad productiva.

También puede elevarse la magnitud de la plusvalía de manera absoluta prolongando la jornada laboral, que a diferencia del aumento de la intensidad del trabajo se trata simplemente de aumentar el tiempo de trabajo excedente, “aquel en el que el obrero sigue produciendo después de haber creado un valor equivalente al de los medios de subsistencia para su propio consumo”.

Un tercer procedimiento consiste en “reducir el consumo del obrero más allá de su límite normal [...] implicando así un modo específico de aumentar el tiempo de trabajo excedente”, constituido en fondo de acumulación de capital. (Marini, 1977/1973: 38)

Estos tres mecanismos –la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada de trabajo y la expropiación de una mayor parte del trabajo necesario al obrero para reponer su fuerza de trabajo–, “configuran un modo de producción fundado exclusivamente en la mayor explotación del trabajador y no en el desarrollo de su capacidad productiva. Esto es congruente con el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en las economías latinoamericanas”. (Marini, 1977/1937: 40)

Lo anterior hace la diferencia entre las economías capitalistas dependientes y las desarrolladas. En ambas se explota al trabajador, pero en las dependientes se infringe la ley del valor al pagarse a los trabajadores su fuerza de trabajo por debajo de su

valor (determinado por el valor de sus medios de subsistencia); en cambio, en los países centrales la explotación implica pagar la fuerza de trabajo por su valor elevando la plusvalía mediante el aumento de la productividad del mismo: "Por todo ello la superexplotación se define más bien por la mayor explotación de la fuerza física del trabajador, en contraposición a la explotación resultante del aumento de su productividad, y tiende normalmente a expresarse en el hecho de que la fuerza de trabajo se remunere por debajo de su valor". (Marini, 1977/1973: 92-93)

Finalmente, la superexplotación no corresponde al hecho de la supervivencia de modos primitivos de acumulación de capital, más bien es inherente a ésta y crece profundizándose conforme se desarrolla en las economías centrales la fuerza productiva del trabajo.

CRISIS DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

Las teorías del desarrollo surgidas en América Latina en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, al poner el énfasis en el tránsito desde una sociedad atrasada, tradicional o feudal hacia otra moderna, desarrollada o capitalista, suponían que los problemas por resolver provenían sólo del polo atrasado y, en consecuencia, concentraban el análisis en los obstáculos al desarrollo de los países atrasados.

La experiencia de la industrialización sustitutiva de importaciones permitió eliminar buena parte de los obstáculos atribuidos a las sociedades tradicionales y, sin embargo, surgieron nuevos problemas y tensiones levantados como obstáculos al desarrollo, situación que puso en crisis las teorías desarrollistas pues resultó que aún removiendo las barreras iniciales que impedían el desarrollo los países subdesarrollados estos lo seguían siendo, problema para el cual las teorías al uso no tenían solución alguna.

Y precisamente respecto de estas evidencias, escribe Theotonio Dos Santos:

De tal crisis nació el concepto de dependencia como posible factor explicativo de esta situación paradójica. Se trata de explicar por qué nosotros no nos hemos desarrollado de la misma manera que los países hoy desarrollados. Nuestro desarrollo está condicionado por ciertas relaciones internacionales que son definibles como relaciones de dependencia. Esta situación somete nuestro desarrollo a ciertas leyes específicas que lo califican como un desarrollo dependiente. (Dos Santos, 1974: 31)

En este marco conceptual en el que nace la teoría de la dependencia, el debate sobre el origen feudal o capitalista de América Latina adquiere sentido en tanto sus conclusiones tienen una fuerte conclusión política.

De acuerdo con André Gunder Frank (1969), las relaciones metrópoli-satélite penetran en toda la vida económica, social y política de los países latinoamericanos de tal modo que sus posibilidades de desarrollo dependen de la intensidad manifiesta en dicho vínculo.

Así, Gunder Frank concluye que América Latina ha estado siempre dominada por una economía de mercado, es decir, siempre ha sido capitalista y dependiente debido a su inserción inicial en el mercado mundial, lo cual finalmente provoca su subdesarrollo, es decir, su atraso se explica en términos de relaciones internacionales de circulación dependientes; por su parte, quienes consideran el origen de América Latina como feudal, la conciben como una "sociedad cerrada, tradicional, resistente al cambio y no integrada al mercado mundial", es decir, aunque se incorpore al sistema capitalista internacional las relaciones internas de producción siguen siendo feudales.

Las conclusiones de ambas posturas son distintas, en el primer caso los dependentistas sostienen que la lucha venidera será directamente por el socialismo en contra de la burguesía subordinada al imperialismo pues el capitalismo se agotó como alternativa (Laclau, 1984); en cambio, de acuerdo con la segunda postura se concluye que el desarrollo de América Latina, encabezado por

el Estado y la burguesía nacional, habrá de transcurrir por la vía capitalista precedida por una revolución “democrático burguesa”, que inclusive puede ser dirigida por el proletariado para generar las condiciones “objetivas y subjetivas” necesarias para acceder al socialismo.

CARACTERIZACIÓN DE LA DEPENDENCIA

Al definir la dependencia, uno de sus teóricos más destacados lo hace caracterizándola como una situación condicionante, es decir, “una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual está sometida”. Aún más, señala Theotonio Dos Santos: “La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y auto-impulsarse, en tanto que otros países (los dependientes) sólo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión”. (Dos Santos, 1974: 57)

Por su parte, otra destacada teórica de la dependencia, Vania Bambirra, escribiría al respecto:

A mi juicio la teoría de la dependencia debe entenderse como la aplicación creadora del marxismo-leninismo a la comprensión de las especificidades que asumen las leyes del movimiento del modo de producción capitalista en países como los latinoamericanos, cuya economía y sociedad, conformadas después de la destrucción de las sociedades indígenas, fueron productos del desarrollo del modo de producción capitalista primero en Europa, enseguida en Estados Unidos. (Bambirra, 1978: 26)

Precisamente de la caracterización tanto de Dos Santos como de Bambirra, deriva una de las más severas críticas al dependentismo, consistente en que aun proclamándose marxistas sus teóricos se alejan del marxismo en cuanto teorizan la dependencia



desde la esfera de la circulación, de manera tal que la presencia o ausencia de un vínculo con el mercado exterior se convierte en el criterio decisivo para definirla, visión economicista opuesta a la propuesta de Marx quien considera al capitalismo como un modo de producción cuyo análisis ha de hacerse desde las relaciones de producción como una totalidad, esto es, no solamente desde la esfera de la circulación, considerada como un momento del proceso de producción en su conjunto.

El análisis exclusivamente de la dependencia mediante las relaciones comerciales internacionales, lleva a los dependentistas a considerar que la contradicción fundamental en el capitalismo se sitúa en la esfera de la circulación –por decirlo de alguna manera, entre el imperialismo y las naciones dependientes– y no en la de la producción; en cambio, para la ortodoxia marxista bajo el capitalismo la contradicción fundamental transcurre entre proletarios y burgueses, contradicción y lucha de clases ubicada en el proceso de producción.

Por otra parte, de acuerdo con la teoría de la dependencia la expansión de las empresas transnacionales y los cambios en las estructuras económicas internas produjeron un proceso de marginalización que afectaba a vastos segmentos de la fuerza de trabajo; en contrapartida, algunas minorías –sobre todo de la pequeña burguesía–, comparten algunos beneficios de aquella expansión, situación que las conduce a establecer alianzas políticas subordinadas con los dueños del capital extranjero.

En la esfera económica, se sostenía que los modelos de desarrollo característicos de la evolución reciente de las sociedades latinoamericanas estaban determinados por sus procesos de acumulación y reproducción del capital, cada vez, más integrados a la dinámica capitalista en escala mundial. Esta integración, se afirmaba, era estructuralmente desigual y asimétrica, por tanto, estaba condicionada por relaciones de dominación y dependencia.

Asimismo, la dependencia acentuada mediante la exportación de capital-maquinaria llegada a los países dependientes en forma de inversión extranjera directa, era un indicador de la fuer-



za con que avanzaba el mayor control de la economía nacional por parte del capital transnacional y con él de las condiciones para una distribución cada vez más desigual de la propiedad, el empleo y el ingreso. Esos desequilibrios imponían limitaciones a un crecimiento autosostenido de los países latinoamericanos y ponían en tela de juicio las propiedades dinámicas del capital transnacional.

De esa manera, el enfoque de la dependencia introducía el estudio específico del nuevo modelo social vinculado a la presencia del capital transnacional, que desde el punto de vista de los dependentistas se había omitido en el enfoque cepalino.

Por último, mediante la explicación de la reconfiguración de la estructura social el enfoque dependentista trató de demostrar aquellas mediaciones sociales que alentaban la conversión de la dependencia económica en dependencia política e impulsaban la transformación de las alianzas populistas en pactos de dominación. En otras palabras, el enfoque dependentista concluía que en el plano político las teorías desarrollistas desembocaban en una alianza de una burguesía dependiente con la burguesía desarrollada para hacer avanzar al capitalismo, lo cual establecía el marco reformista de esas teorías.

LA CRÍTICA A LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

En el debate entre los dependentistas, Laclau (1984) señala los errores de Gunder Frank y otros autores de la misma corriente, quienes nunca explicaron cómo entendían al capitalismo, pues si bien remiten a la contradicción entre explotados y explotadores como la esencial, olvidan o soslayan que esta contradicción existe en toda sociedad dividida en clases antagónicas.

Por su parte, los dependentistas afirmaban no requerir de teorizar sobre el modo de producción capitalista, “porque eso ya lo hizo Marx [ni sobre] el modo de producción capitalista dependiente, pues esto no existe”. (Bambirra, 1978: 26) De esta manera, en su análisis prescinden de las relaciones de producción al defi-

nir el capitalismo y establecen la dependencia sólo a partir de la esfera de la circulación, esto es, del mercado.

Diversos críticos del dependentismo, se refieren específicamente a Gunder Frank señalando la inconsistencia de su modelo teórico en tres aspectos:

- 1) La contradicción de la expropiación-apropiación del excedente económico, sustituye la idea de plusvalía por el de excedente, categoría adecuada a su análisis específicamente en la esfera de la circulación.
- 2) La contradicción de la polarización metrópoli-país dependiente, es sólo una versión diferente de la anterior, con la diferencia de que esta se centra en los protagonistas y no en el proceso.
- 3) La contradicción de la continuidad en el cambio con la cual se deshistoriza la estructura.

Por su parte, Agustín Cueva (1979) cuestionó la teoría de la dependencia señalando que se constituye en un “neomarxismo al margen de Marx” y refuta la tesis del dualismo estructural, esto es, de la división de la economía en un sector tradicional y otro moderno; a su vez, la sustitución de las contradicciones de clase por otras entre naciones y regiones hace que los países y regiones se constituyan en unidades últimas e irreductibles en el análisis.

Cueva crítica la idea de dependencia en cuanto se erige en una dimensión omnimoda, cuestionando la manera de evadir el análisis de los modos de producción y de las clases sociales debido a que se habla de de integración de clases, no de lucha entre ellas; de la misma manera, impugna Cueva la teoría de la dependencia acusándola de pretender explicar el desarrollo de una formación social a partir de su articulación con otras formaciones. Para Cueva, la peculiaridad de las sociedades latinoamericanas –cuyos modos de producción se desarrollan de manera desigual– es la determinante de su forma de inserción al mercado mundial y no a la inversa.

Por su parte, para el enfoque marxista crítico de la dependencia es indispensable recuperar las categorías de modo de producción y lucha de clases para comprender el desarrollo del

capitalismo en América Latina y su inserción en la economía mundial. En otras palabras, la perspectiva marxista sobre el desarrollo como crítica a las teorías desarrollistas y estructuralistas, y aún las dependentistas, tiene como eje de los cuestionamientos la necesidad de analizar el desarrollo del capitalismo en la región, su génesis y expansión, incluso esclarecer la categoría misma de capitalismo en América Latina para poder establecer las condiciones “objetivas y subjetivas” para transformar revolucionariamente al capitalismo. Es, pues, una visión radical donde lo importante no es explicar las condiciones y obstáculos del desarrollo, sino reconocer el momento social, económico y político de la destrucción final de la sociedad capitalista.

CONCLUSIÓN

Para los dependentistas, la situación de dependencia impuesta por el capital transnacional cancela toda posibilidad de un desarrollo económico favorable al país dependiente. De ahí su rechazo a cualquier posibilidad de la burguesía y los estados nacionales para modificar la situación dependiente de sus economías; en todo caso, tanto la burguesía como los estados dependientes terminan siempre por subordinarse o aliarse de manera dependiente (subordinada) al capital extranjero.

Para los dependentistas, el desarrollo de una parte y el subdesarrollo por otra se hallan en interdependencia mutua y dialéctica. Esto es, el capitalismo produce el desarrollo de un polo y al mismo tiempo el subdesarrollo en el otro.

De esta manera, el subdesarrollo no es un simple atraso, en el sentido de etapa necesaria de la sociedad, como lo concebía W. W. Rostow, sino que significa un tipo de sociedad dependiente y explotada tributaria del desarrollo de los países centrales.

Así las cosas, la dependencia es un rasgo específico e ineludible del subdesarrollo, es decir, tiene un carácter estructural. Esto equivale a decir que –en el esquema del capitalismo dependiente– no hay posibilidad de desarrollo sino de simple creci-

miento económico y toda posibilidad de crecimiento económico conlleva, como contrapartida, una mayor dependencia debido a la incapacidad para utilizar el excedente económico –existente en las economías subdesarrolladas pero que se fuga del país dependiente mediante diferentes mecanismos determinados por la propia dependencia– se traduce en insuficiencia de ahorro que se resuelve con mayor endeudamiento externo o mayor inversión extranjera directa a la articulada a los conglomerados y consorcios transnacionales.

Finalmente, la utopía la proporcionó a los autores dependencistas la posibilidad de alcanzar una sociedad socialista en América Latina, aunque en realidad su propósito fue siempre la emancipación del trabajo alienado y como de acuerdo a sus análisis sabían que el subdesarrollo dependiente era irresoluble en el marco del sistema capitalista concluían en la necesidad de su transformación revolucionaria, lo cual fue forjando una ideología sostenida en la idea de una revolución proletaria que, en el caso de Latinoamérica, se fundió en no pocas ocasiones con posturas nacionalistas y antiimperialistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar M., Alonso, Arturo Bonilla, Fernando Carmona y otros (1975). *Capitalismo, atraso y dependencia en América Latina*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Bambirra, Vania (1978). *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, ERA, Serie Popular, número 68, México.
- Baran, Paul (1957/1975). *Economía Política del Crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bartra, Roger (1985). “El marxismo al pie de la horca”, en Roger Bartra, Jorge Alonso, Miguel Ángel Velasco y otros. *La izquierda en los cuarenta*, Fondo de Cultura Popular, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, México, pp. 7/25.

- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1992). "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (compiladores). *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, número 75, México, pp. 255/296.
- Bobbio, Norberto (1996). *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Breviario número 476, México.
- Borón, A. y J. Gambina. 2004. "La tercera vía que no fue: reflexiones sobre la experiencia argentina", en John Saxe-Fernández (coordinador), *Tercera vía y neoliberalismo*, Siglo XXI Editores, México, pp. 129/177.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI Editores, México.
- Carson, Jim y David Brooks (2004). "Descubre el Pentágono una nueva amenaza en América Latina: el populismo radical", *La Jornada*, 29 de marzo, p. 30.
- CEPAL (2007). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago de Chile.
- Cetré, Moisés (2006). "Pobreza y distribución del ingreso en América Latina, Colombia y Bogotá", *Comercio Exterior*, Volumen 56, número 1, México, enero, pp. 33/40.
- Corbière, Emilio (2002). *El populismo, una ideología latinoamericana*, Mimeo, 18 de septiembre.
- Cueva, Agustín (1979). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI Editores, 3ª edición, México.
- De Tulio, Andrea (1987). "La CEPAL y la industrialización", *Comercio Exterior*. Volumen 37, número 5, México, mayo, pp. 392-395.
- Devés Valdés, Eduardo (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, tres tomos, Editorial Biblos, Colección Historias Americanas, Buenos Aires, Argentina.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (compiladores) (1992). *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, número 75, México.

- Dos Santos, Theotonio (1974). *Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina*, Ediciones El viejo topo, Buenos Aires, Argentina.
- Ekelund, Robert y Robert Hébert (1992). *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, McGraw Hill, 3ª edición, México.
- Furtado, Celso (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*, Siglo XXI Editores. México.
- Furtado, Celso (2007). "Los desafíos de la nueva generación" en Vidal, Gregorio y Arturo Guillén Romo (coordinadores). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Universidad Autónoma Metropolitana/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Galeano, Eduardo (1974). *Las venas abiertas de América Latina*, Siglo XXI Editores, 8ª edición corregida y aumentada, México.
- Galindo, Miguel Ángel y Graciela Malgesini (1994). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*, McGraw-Hill, Madrid, España.
- García, Antonio (1978). "Elementos para una teoría latinoamericana del desarrollo", en Alonso Aguilar, Paul A. Baran, Antonio García y otros (1978), *Crítica a la teoría económica burguesa*, Editorial Nuestro Tiempo, México, pp. 214-253.
- Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Guillén Romo, Héctor (2007). "De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina", *Comercio Exterior*, Volumen 75, número 4, abril, México, pp. 295-313.
- Gunder Frank, André (1969). *Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo*. ERA, Serie Popular, número 12, México.
- Gurrieri, Adolfo (compilador) (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Ianni, Octavio (1975). *La formación del Estado populista en América Latina*, Ediciones ERA, México.
- Kaufman, Robert y Bárbara Stallings (1992). "La economía política del populismo Latinoamericano", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (compiladores). *Macroeconomía del popu-*

- lismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, número 75, México, pp. 24/58.
- Keynes, John Maynard (1936/1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Laclau, Ernesto (1984). "Feudalismo o capitalismo en América Latina", en Carlos Assadourian y otros, *Modos de producción en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- Love, Joseph L. (1987). "Raúl Prebisch (1901-1986). Su vida y sus ideas", *Comercio Exterior*, Volumen 37, Número 5, México, mayo, pp. 361-365.
- Marini, Ruy Mauro (1973/1977). *Dialéctica de la dependencia*, Serie Popular Era, número 22, Tercera Edición, México.
- Paz, Octavio (1994). *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch, Raúl (1949/1982). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México, pp. 99-155.
- Prebisch, Raúl (1950/1982). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico", en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México, pp. 156-247.
- Prebisch, Raúl (1951/1982). "Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México, pp. 248-297.
- Prebisch, Raúl (1960/1982). "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados desde el punto de vista latinoamericano", en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México, pp. 442-465.
- Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Prebisch, Raúl (1980). "Prologo" al libro de Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México, pp. vii-xiii.
- Ricardo, David (1817/1959). *Principios de Economía Política y Tributación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez, Octavio (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México.
- Rostov W. W. (1960/1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sacristán Roy, Emilio, 1996. "Alcances y límites del mercado en el desarrollo económico", en Rodolfo García Zamora (coordinador), *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas y Juan Pablos Editor, México.
- Sader, Emir (2006). *La venganza de la historia. Hegemonía y contrahegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible*, Ediciones ERA, México.
- Sidicaro, Ricardo (1975). *Introducción al capitalismo dependiente latinoamericano*, Editora Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Steinsleger, José (2004). "Botana populista", *La Jornada*, 13 de octubre, p. 27.
- Sweezy, Paul (1969), *Teoría del desarrollo capitalista*, Fondo de Cultura Económica, 5ª edición, México.
- Vidal, Gregorio y Arturo Guillén Romo (coordinadores) (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Universidad Autónoma Metropolitana/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina.
- Vilas, Carlos (2000). "¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial", *Aportes*, Año V, número 15, Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Septiembre-diciembre, pp. 33/69.
- Vitale, Luís (1979). *La formación social latinoamericana (1930-1978)*, Fontamara, Barcelona, España.



AGENDA DE LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

José Luis Castro Villalpando

INTRODUCCIÓN



La necesidad de definir una agenda para el desarrollo local, es porque en el país existen desequilibrios regionales que se explican no sólo por la existencia de actividades modernas y tradicionales en algunas regiones, sino por la presencia de actividades ligadas al comercio internacional y a los flujos de capital internacional que permite invertir en infraestructura productiva sin encadenamientos productivos con otros sectores de acuerdo a las potencialidades de la región. Otro contraste presentado en las regiones cuyo dinamismo es endógeno, su desarrollo depende de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de la participación de los ciudadanos.



Por tanto, las acciones del desarrollo regional propuestas en este análisis, corresponden a las oportunidades que los actores tienen desde los espacios locales, es decir, acciones endógenas para el desarrollo. La promoción de estas acciones corresponden en un primer momento a los gobiernos locales, dado que son actores más estructurados y organizados en las proximidades territoriales; en un segundo momento, es responsabilidad de la institucionalización del desarrollo a partir de la planificación estratégica, donde se considera a todos los actores del desarrollo regional. Con la participación de éstos –que de manera general los hemos agrupado en el sector gubernamental, representaciones del sector privado y la ciudadanía– las acciones son conceptualizadas como públicas, por tanto, no son

exclusivas de los gobiernos locales como actores, sino es una agenda consensuada que articulan las acciones de todos los actores independientemente de las características de la región. En otros términos, podría denominarse la agenda del instituto creado para fines del desarrollo regional como una institución, claro está, donde se admita la participación de todos los actores locales del desarrollo.

Así, estructuramos en cuatro apartados nuestros argumentos:

- 1) Justificamos la endogeneización del desarrollo por los pocos o nulos beneficios regionales resultantes del proceso de globalización y de manera particular de los flujos de inversión extranjera directa.
- 2) Identificamos los actores del desarrollo regional, cuya configuración tradicional caracterizada por desarticulaciones busca el beneficio sectorial o individual; respecto a la participación ciudadana es incipiente o no existe en muchos de los espacios locales.
- 3) Analizamos las condiciones que favorecen el desarrollo regional, no sólo de los recursos naturales que definen la vocación productiva de las regiones, sino de los factores especializados como: los servicios de consultoría, servicios financieros, instituciones de educación superior y centros de investigación y desarrollo; estos últimos permiten las transformaciones e innovaciones en el sector gubernamental y en el sector privado.
- 4) En este especificamos la agenda de las acciones públicas para:
 - a) El fortalecimiento de las capacidades de los actores locales;
 - b) la sustentabilidad del desarrollo mediante su institucionalización;
 - c) el fortalecimiento de los mercados regionales y
 - d) el fortalecimiento de las capacidades productivas de las regiones.

EL DESARROLLO ENDÓGENO TERRITORIAL COMO UNA ALTERNATIVA SOSTENIBLE

La importancia de una dimensión espacial como categoría de análisis, no sólo político sino económico, está asociada al proceso de globalización del orden económico mundial, siendo por tanto, la proximidad geográfica una fuente importante de ventajas competitivas para las firmas en términos de economías de escala y economías de aglomeración. Pero la importancia de la dimensión espacial (de la cual nos ocupamos en el presente trabajo) connotada en las disparidades regionales y en el desarrollo endógeno de los espacios locales, es vista desde una perspectiva social como resultado del desarrollo económico globalizado.

Estos contrastes regionales en el país, no se explican por las políticas de gobierno y los flujos de inversión extranjera directa, se expresan, más bien, en las diferencias económicas de las entidades del centro del país respecto a las del norte, las cuales, compiten por los flujos de inversión; también por otra parte, la presencia de actividades primarias, extractivas y de transformación insertadas al comercio exterior, han definido que el ingreso per cápita sea más alto en algunas Entidades Federativas del norte del país respecto a las del sur (caso de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz); por si fuese poco, los conglomerados industriales han provocado flujos migratorios y por consecuencia la expansión de las manchas urbanas que demandan cada vez más servicios públicos.

La presencia de municipios con déficit fiscal, o aún peor la dependencia fiscal tanto de la Federación como del Estado no resuelven estas disparidades regionales, cuando los recursos están etiquetados desde arriba y se destinan en mayor proporción a la creación de infraestructura urbana (obra pública) dependiendo de la dinámica poblacional de las localidades.

Contrario a lo anterior, la inversión privada (incluyendo la inversión extranjera directa) y la dinámica poblacional definen un patrón de desarrollo económico en las proximidades de las lo-

calidades más pobladas (poblaciones urbanas en cuya superficie habitan más de 2500 habitantes) al aprovechar las ventajas comparativas y competitivas. Sus efectos marcan la diferencia en la dinámica del empleo y se expresan en los desequilibrios sociales y espaciales en los diferentes componentes del desarrollo como la contribución individual a la riqueza, los niveles de educación, salud y alimentación.

Otro aspecto de las grandes desigualdades de desarrollo entre regiones se ubica en el resultado de una desequilibrada distribución geográfica de actividades relacionadas con los aspectos climáticos determinados por la altura, la presencia de los recursos naturales explotables, la composición del suelo y la superficie adecuada para la realización de actividades económicas, sean estas agrícolas, extractivas o manufactureras.

En el ámbito público es necesario repensar el desarrollo resultante no sólo de los procesos económicos macro, sino también, dice Cabrero (2006) en términos de la institucionalización y de la articulación de actores diversos. Además, el desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio determinado, dan a la acción pública mayor relevancia.

En la actualidad, la acción pública territorial se caracteriza por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización y los métodos tradicionales de acuerdo entre agencias y actores son disfuncionales dada la verticalidad de las decisiones.

Siguiendo con Cabrero, es indudable que la acción pública regional y local se ha ido diversificando, lo que ha propiciado el desarrollo de nuevos actores capaces de activar nuevos intereses, para la competencia público-privada por los servicios urbanos, de igual modo la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para la acción territorial. A partir de este escenario, el riesgo de una acción local centrífuga y las dificultades de coor-

dinación llevan a la necesidad de construir esquemas de acción duradera, escenarios ordenados y ordenadores de la construcción cooperativa de la acción pública. El desafío es entonces, establecer un marco institucional para construir un nuevo contexto de la acción pública local que intercambie y genere acuerdos y consensos:

En la medida en que la acción pública local es capaz de promover el desarrollo se puede pensar en una capacidad de autogestión de lo local en relación con lo nacional, y por lo tanto el estudio de la acción pública local cobra importancia como espacio de análisis relevante y con una cierta especificidad; estaríamos por así decirlo frente a un modelo endógeno de acción pública. (Cabrero, 2006: 44)

Ante estos retos, es necesario impulsar el desarrollo desde la proximidad territorial, donde los actores sean considerados no sólo en la planeación sino también en la construcción de la competitividad de los espacios locales; la institucionalización de la participación de los actores será estratégico para darle sustentabilidad al desarrollo regional.

LOS ACTORES ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO LOCAL

Para entender el papel de la acción pública y poder planear adecuadamente el desarrollo en las proximidades territoriales, es necesario identificar los actores en los espacios locales y su papel en el desarrollo regional, de esta manera, estaremos en posibilidades de distinguir las acciones que le corresponde a los gobiernos locales para impulsar la endogenización del desarrollo.

Como ya se señaló en la sección previa, los agentes del desarrollo regional son diversos y pueden ser clasificados en forma agregada, según Cabrero (2006), estos se pueden clasificar en gubernamentales y no gubernamentales o de acuerdo con Sepúlveda (2001) en sector público, sector privado y al conjunto de la sociedad civil. Asimismo, los actores también pueden ser caracterizados en una forma más desagregada, en este caso:

Se destaca el rol jugado por el gobierno municipal o provincial y sus agencias vinculadas a temáticas de desarrollo, las organizaciones representantes del sector privado (cámaras empresarias), las firmas productivas, industriales y de servicios y los establecimientos productivos del sector primario, las instituciones financieras, las organizaciones sindicales, los colegios de profesionales y consultores, las universidades y las escuelas técnicas, los institutos de investigación y desarrollo, los centros de servicios empresariales y las agencias de desarrollo, las instituciones mutualistas y cooperativas. (Sepúlveda, 2001: 45)

No obstante, agregaríamos, en los que Cabrero hace énfasis en una de sus investigaciones sobre las configuraciones gubernamentales, las asociaciones civiles y las sociedades civiles.

Respecto al sector privado o empresarial diría Sepúlveda su papel ha sido la conformación de regionalismos de tipo funcional, que dan prioridad a aspectos relativos a la producción, en este sentido, sus intereses están allí donde la plataforma política está construida sobre aspectos altamente sensibles para el sector, como pueden ser una política que los favorezca en términos impositivos y/o en relación a los marcos regulatorios que los afectan, pero también en aquellos espacios locales donde la disponibilidad de factores (trabajo o recursos primarios) le generan ventajas competitivas en términos de costos de producción. Sin embargo, aquellas empresas que están ligadas al comercio exterior, su dinamismo no genera encadenamientos horizontales o verticales con el resto de los sectores productivos, lo que significa sólo la generación de clusters con efectos en los niveles de empleo en las proximidades territoriales.

Por el contrario, el denominador común en los espacios locales es la fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas (PyMES) que prevalecen a partir de sus clientes y actores regionales. En términos generales, continúa Sepúlveda, estas empresas presentan una serie de características por las cuales ellas se desenvuelven en ámbitos territoriales específicos y son

más dependientes de factores y ventajas competitivas locales, aunque no necesariamente de su estrategia de mediano y largo plazo. Por ejemplo, las PyMEs están más restringidas a mercados locales y regionales, tienen una menor capacidad para la relocalización de sus actividades en otras regiones, una menor capacidad sectorial para defender sus intereses en ámbitos políticos nacionales y, por otra parte, son cada vez más dependientes de la existencia de bienes públicos y servicios empresariales en los territorios donde están localizadas.

Según Sepúlveda (2001) la representación del sector productivo (las cámaras de comercio, industria u otras cámaras sectoriales) suelen contar con estructuras gerenciales más tradicionales, cuya funcionalidad está más asociada a la organización de la defensa del interés sectorial frente a problemas impositivos y marcos regulatorios que a cuestiones más vinculadas al desarrollo productivo como la innovación y a la inserción externa como detonantes de desarrollo.

Respecto al conjunto de la sociedad civil, como las universidades, los colegios, las consultorías, los centros de Investigación y Desarrollo (I+D), las instituciones financieras, las asociaciones comerciales, sindicatos, asociaciones civiles, sociedades civiles, etc., tienen un papel importante en la construcción de desarrollo endógeno, desde su inclusión para la planificación hasta su institucionalización, donde se define de manera precisa su actuación para el desarrollo regional.

El sector público considerando desde las comisarías ejidales, las juntas auxiliares, las agencias municipales, las presidencias municipales y los gobiernos de las entidades federativas, su papel debe centrarse en el fomento del desarrollo económico del territorio, cuyas acciones se concreten en la canalización del presupuesto a la creación de infraestructura, acciones orientadas al establecimiento de normas y reglas que fomenten la competitividad en los espacios locales y acciones que garanticen la participación de los actores en el desarrollo, acciones que van más allá de presupuestos y acciones trienales.

LA CONDICIÓN DE LOS FACTORES EN LAS PROXIMIDADES TERRITORIALES

Para impulsar el desarrollo regional se requiere de condiciones primarias y especializadas de los factores productivos¹⁰ o en otros términos de medios que permitan generar valor agregado en las regiones, las condiciones primarias se refiere a la dotación de factores naturales y la infraestructura pública disponible para facilitar la producción y la distribución de los productos, mientras que los especializados informan de las instituciones que proveen servicios especializados a los agentes económicos y a la configuración gubernamental.

Entre las condiciones primarias, no sólo para el fortalecimiento de las capacidades productivas locales, sino también para atraer inversión encontramos:

- a) La dotación de recursos naturales que generan ventajas competitivas entre regiones para la instalación de empresas según insumos y sector de producción.

En el país, existen regiones ricas en recursos minerales, lo que permite la proliferación de industrias extractivas; son regiones provistas de tierras fértiles propias para las actividades agrícolas y ganaderas, donde las condiciones climáticas y las fuentes hidrológicas permiten las actividades turísticas, asimismo, la existencia de las actividades forestales requiere de un manejo sustentable, ejemplo de ello son los litorales donde se desarrolla la actividad pesquera, etc.

La disponibilidad de los recursos naturales, quienes además de definir las vocaciones productivas regionales son un punto de partida para el desarrollo regional en la especialización productiva de generación de valor agregado en el fortalecimiento de la competitividad en las proximidades territoriales.

¹⁰ El término especializado se retoma de Michael Porter cuando hace referencia a los atributos de las ventajas competitivas y de manera particular a la condición de los factores que los divide en básicos, generales, avanzados y especializados. Los especializados corresponde a la Investigación y desarrollo, educación, habilidades y tecnología de punta.



- b) La calidad de la infraestructura pública disponible o la capacidad para crear infraestructura permite la atracción de capitales, no sólo nacionales sino también de índole internacional, desde luego esto va a la par con las ventajas fiscales y regulatorias que oferten los gobiernos locales.

La obras disponibles para despegar el desarrollo regional está en función de las vocaciones productivas de las regiones, por tanto, estas son diversas, sin embargo, las que deben prevalecer en todas las regiones son aquellas que faciliten la instalación de las unidades productoras y las que permiten el almacenamiento y distribución para la comercialización de los bienes. En si, requieren de parques industriales o espacios locales provistos de servicios necesarios para la operación de las empresas e infraestructura de comunicación como puentes y una red de carreteras que comuniquen las regiones productoras y los mercados.

Otras obras públicas para fortalecer las capacidades productivas de las regiones pueden ser más especializadas, según las vocaciones productivas de los espacios locales, como plantas para la generación y distribución de electricidad, presas para la retención de aguas pluviales y cuencas, obras para evitar la erosión de tierras, infraestructura de riego agrícola, infraestructura para la producción de especies, infraestructura para el almacenamiento y distribución, puertos, aeropuertos, etc.

Las condiciones especializadas en su mayoría son provistas por el sector privado y se refiere a los servicios que permitan al sector productivo generar innovaciones tanto en los procesos de producción como en productos o formas de comercialización. En otros términos, se requieren de instituciones financieras regionales para ofertar créditos y servicios financieros a los agentes económicos, dado que la restricción de efectivo inhibe los incipientes mercados regionales; de igual manera de asociaciones de profesionales para ofertar servicios empresariales (jurídica, contable y comercialización), de instituciones de educación superior y técnica para la formación, la capacitación y la especialización del



capital humano, así como centros de investigación y desarrollo que permita la transferencia de nuevos conocimientos tanto al sector público como privado.

La configuración gubernamental¹¹ debe caracterizarse por la innovación y transformación; de acuerdo con Cabrero (2006), la primera se caracteriza por transformar la relación entre la configuración gubernamental y no gubernamental, en esta el gobierno considera una mayor participación de agentes sociales en la formulación de su política; en la administración interna se generan nuevas ideas, nuevos sistemas de gestión, estructuras administrativas y de planeación, esto permite a los funcionarios adaptar un perfil más diverso en su formación y, en ocasiones, en su trayectoria profesional. La transformación gubernamental se caracteriza por admitir participación social, además de innovar cambios radicales importantes en el interior de la administración municipal, la coherencia interna, busca el compromiso de institucionalizar los cambios iniciados que permitan dar solidez y sostenibilidad al espíritu de transformación con una visión más allá de los tres años, no obstante, para institucionalizar hay que crear reglamentos, estructura, sistemas profesionales y departamentos o instancias no sujetas al cambio trienal.

Siguiendo con Cabrero un arreglo institucional orientado a la transformación gubernamental combinado con un arreglo de fuerte propensión a la cooperación por el lado de la configuración no gubernamental, generará una acción pública de alta intensidad, es decir, una convergencia en coevolución la cual facilitará una acción pública de fuerte componente endógeno. En esta situación, los intereses de la acción social que buscan cooperar para la construcción de oportunidades en el desarrollo local convergen con la acción gubernamental que busca institucionalizar los arreglos que hacen posible una acción pública dinámica y

11 El término de configuración gubernamental se retoma de Enrique Cabrero, el cual hace referencia a los modos de regulación interna o los arreglos institucionales.

empresarial. La propensión a la cooperación y la institucionalización genera confianza entre los actores y una vez alcanzada es valorada por los actores locales y procuran perpetuarla.

Por tanto, la innovación es una de las herramientas de los gobiernos locales (gobiernos municipales y su representación en agencias y juntas auxiliares) para movilizar la acción pública y los actores no gubernamentales en busca de nuevos arreglos institucionales. En este sentido, las innovaciones se pueden concretar en acciones de modernización administrativa que consideran la adopción de nuevas normas y procedimientos, de nuevas técnicas, de nuevos sistemas de gestión, de nuevas estructuras de organización interna o de reorientaciones en la finalidad de la acción gubernamental, constituyen, pues, todas ellas, propuestas innovadoras que con su evolución modifican el arreglo institucional original generando un cambio gubernamental de mayor impacto.

El mismo Cabrero coincide con otros teóricos (Naschold y Daley) en la organización de otras medidas innovadoras adoptadas en tres tipos: las orientadas a la administración interna (sistemas de fortalecimiento fiscal, presupuestos por resultados, sistemas de calidad, estructura de organización por proyectos, reingeniería y sistemas de control); las orientadas al mercado (*contracting out* o contratos con terceros, privatización, comercialización, autonomía de gestión, etc.), y las orientadas a democratizar el sistema de gobierno (comités ciudadanos, consejos plurales de planeación urbana y referéndum, entre otras).

Es indudable que un tejido denso de redes de política permite enriquecer la acción pública local y dar a ésta un mayor componente endógeno, puesto que facilita los puntos de contacto y la convergencia de las configuraciones de actores. Debido a ello, la configuración gubernamental puede construir convergencias a través de la promoción y construcción de redes de política. Sin embargo, se tienen muchos obstáculos normativos y del sistema político que Cabrero lo señala en los siguientes puntos:

- 
- 
- 
- a) El periodo de gobierno de tres años son cortos en tiempo, dificultan la continuidad que requieren las iniciativas gubernamentales locales y la consolidación de algunas conexiones y diversas convergencias entre actores gubernamentales y sociales.
 - b) La legislación municipal no reconoce estatus diferentes para los distintos tipos de municipios (que les otorgue mayores atribuciones en materia de planeación regional, tributación y recursos fiscales, mecanismos de inversión pública y privada en proyectos de desarrollo urbano y regional).
 - c) La ausencia de una función pública territorial que promueva la profesionalización de los administradores locales y evite la rotación excesiva ha sido una dificultad para el fortalecimiento de la acción pública local.
 - d) Se requiere de pluralidad en los cabildos municipales que admita representación ciudadana y que no sea por planillas de partidos políticos.
 - e) Los diversos actores tienden a perpetuar los esquemas de desconfianza generados por experiencias fallidas. Por ello, los gobiernos locales deberán focalizar más su atención en atrapar cada oportunidad de construir convergencias, ya que no se presentan con frecuencia.
 - f) Los movimientos ciudadanos y las ONG en ocasiones, al buscar una mayor presencia regional o nacional, pierden su efecto local o regional.

Aunque ya se ha señalado, las condiciones gubernamentales y de factores especializados para impulsar un desarrollo regional, la situación real en los espacios locales es totalmente diferente, por tanto, el problema se dificulta para generar acciones de política en pro del desarrollo de las regiones. Respecto al sector gubernamental, los modos de regulación interna se caracterizan por un sector que Cabrero denomina de tradicional gubernamental, donde existe un hermetismo en sus mecanismos que no permite establecer relaciones con el resto de los actores del desarrollo, negando, entonces innovar en la estructura y administración; esto

evidencia la inexperiencia de los funcionarios debido a su única formación partidista, aunadas a sus políticas verticales diseñadas desde la Federación o el Estado para implementarse en los espacios locales. Por su parte, el sector no gubernamental en los espacios locales, dice Cabrero (2006) tampoco reúne las condiciones para impulsar el desarrollo regional y que le caracterice por una acción generalmente desarticulada y poco cohesiva, presentada por una tradición cívica poco movilizadora, por tanto el capital social está desactivado y la ciudadanización apenas está en construcción.

De lo anterior, se podrá pensar entonces en una agenda de las acciones públicas para el desarrollo local con un fuerte componente endógeno y con factores clave para la construcción de convergencias, para ello se requiere de administradores públicos con capacidad de liderazgo y consenso en los tejidos sociales para generar confianza en el desarrollo de los espacios locales.

LA AGENDA DE LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Características de la agenda

La agenda debe reunir tres características fundamentales; la primera corresponde, a las acciones públicas propias de los gobiernos locales para la planificación del desarrollo; mientras que la segunda, es una agenda de política regional separada de la coyuntura política-económica y finalmente la tercera, debe ser sostenible mediante esquemas institucionales. Por tanto, para llevar a cabo las acciones públicas se requiere de una ejecución horizontal y condensada entre los actores.

Las acciones públicas para el desarrollo regional son elementos clave en la estrategia política que merecen su separación de la coyuntura política y económica, debido al desarrollo regional antisistémico y anticíclico constituido desde los consensos. Por ende, en periodos electorales tanto federales como locales, las acciones diseñadas en la agenda, simplemente se retoman por

las nuevas administraciones y no son propensas a modificación, sólo a la innovación.

La agenda debe contemplar acciones que hagan sostenible el desarrollo, para ello según Sepúlveda (2001), debe asegurarse un horizonte de largo plazo a la política, esta debe ser transferida y gerenciada desde y a través de la creación de agencias de desarrollo regional u otros esquemas institucionales similares diseñados para tales efectos por los marcos de acuerdo existentes entre el sector público, privado y de la sociedad civil.

Institucionalización del desarrollo

Para establecer las diversas convergencias de las configuraciones del sector gubernamental y no gubernamental, que permita la sintonía en el desarrollo armónico de las regiones, no basta con las economías de escala, economías de aglomeración o simplemente la competitividad a partir de la condición de los factores. Se requiere de consensos, de generar confianza en los actores respecto a las acciones de política pública, de la participación de los diferentes actores del desarrollo local en el diseño de la planificación estratégica del desarrollo.

Entonces, cabe la pregunta ¿Cómo lograr un desarrollo armónico sustentable en las regiones? La respuesta no es nada fácil por la cantidad de actores involucrados en el desarrollo, por las estructuras heterogéneas de las proximidades territoriales, por la configuración de los gobiernos locales y la desarticulación de la participación ciudadana.

El desarrollo regional no se logra con los planes trienales de los gobiernos municipales o sexenales, para el caso del gobierno federal y los gobiernos estatales, se requiere de una planificación estratégica del desarrollo de largo plazo, donde cada administración local y estatal contribuya con innovaciones sobre las metas ya trazadas.

El desarrollo regional se planea desde el interior de los espacios locales, es decir endógenamente; incluye responsabilidades de varios gobiernos locales y estatales, de ahí la necesidad de

gobiernos horizontales. También el desarrollo es multifacético, máxime cuando no existen condiciones locales para su despegue, como es el caso de muchas regiones del país donde existe rezago social, regiones donde las acciones de política pública son marginales.

La institucionalización de las acciones públicas y el reconocimiento de la participación de los actores en las leyes del país, garantizan la sustentabilidad del desarrollo, a esta institucionalización, algunos autores le han denominado consejos de desarrollo, institutos de planificación o agencias del desarrollo; pero la denominación no nos debe preocupar por ahora, lo que sí es necesario señalar, es que no corresponde a una figura gubernamental intermedia entre la federación y los Estados, no es cuestión de federalismo para la distribución de recursos, más bien es una institución cuyo campo de acción va más allá de los límites territoriales de la división política del Municipio y de los Estados. Por tanto, su campo de acción territorial está delimitado a partir de estructuras más o menos homogéneas según la condición de los factores y las capacidades productivas de las proximidades territoriales.

La institución debe ser un organismo autónomo, con figura propia, cuyo fin es exclusivamente, en el sentido amplio del término, el desarrollo regional. La administración debe estar fundada en recursos humanos profesionalizados sin afiliación partidista y con representación de todos los actores del desarrollo.

El instituto tendrá la capacidad de convocatoria para diseñar, de manera conjunta con los actores, la planificación del desarrollo regional, además de la emisión de normas, reglas y procedimientos para lograr su finalidad. Las instituciones de apoyo son los institutos de participación ciudadana (forma parte de la agenda), gobiernos locales y las cámaras de comercio e industria. Su financiamiento, una vez reconocido, debe ser por partida presupuestal y aportaciones de sus actores (fundamentalmente los gobiernos locales y representación del sector privado).

Fortalecimiento del mercado en los espacios locales

El mercado de bienes en los espacios locales está deprimido en el sentido de que el aprovechamiento de los factores locales por parte de empresas nacionales o transnacionales no generan encadenamientos productivos hacia las demás actividades de la región; su establecimiento en los espacios locales se explica por la ventaja competitiva que les genera en los mercados donde participan proveedoras de otras industrias más especializadas, es decir, forman parte de los denominados clusters industriales.

Por otra parte, los beneficios de la globalización expresados en términos de precios accesibles de productos, variedad de bienes, competitividad, calidad de los productos, normas y reglas de producción, no han tenido eco en las regiones del país, principalmente en las regiones rurales, dado la baja capacidad de consumo de la población, información de productos, la cultura de consumo y la falta de empleos remunerados.

Las características anteriores obligan a considerar en la agenda de las acciones públicas el fortalecimiento del mercado, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, para la comercialización de los bienes y servicios entre regiones y para incrementar la capacidad exportadora de las mismas. Esto es otro de los elementos endógenos para el desarrollo regional.

Por el lado de la oferta, se requiere agendar las siguientes acciones:

- a) Crear fondos y fideicomisos a nivel regional para financiar proyectos productivos viables en la región.
- b) Aprovechar el financiamiento de programas de gobierno, fundaciones y préstamos de organismos financieros, internacionales con proyectos productivos que generen un alto impacto social.
- c) Establecer los premios a la calidad a nivel regional.
- d) Establecer normas de calidad de acuerdo a parámetros internacionales.

- 
- 
- 
- e) Establecer reglas, normas y procedimientos que fomenten la productividad de las empresas, regulen la operación o en su caso el establecimiento a nivel regional.
 - f) Establecer acuerdos entre el sector público y privado para otorgar incentivos fiscales regionales.
 - g) Simplificación de trámites de negocios.
 - h) Promover los *contracting out* en los gobiernos locales para que las empresas locales puedan participar como oferentes de servicios públicos
 - i) Promover las licitaciones a nivel local para que empresas locales puedan participar como proveedoras del gobierno.
 - j) Promover el fomento de las actividades económicas de acuerdo a las vocaciones productivas de la región.
 - k) Establecer un sistema que les permita a las empresas locales generar encadenamientos productivos regionales.
 - l) Promover las actividades económicas en sectores con un alto potencial exportador.
 - m) Crear una red de proveedores locales para las industrias inclusive para los gobiernos en las regiones.
 - n) Emitir convocatorias de acuerdo a las oportunidades de negocios que resulten de la organización de mercados.
 - o) Promover la especialización productiva regional de acuerdo con las ventajas provistas por la condiciones de los factores e inclusive de las condiciones climáticas.

Por el lado de la demanda, partimos por reconocer que el consumo de los bienes debe rebasar las fronteras regionales y la cultura de consumo, en consecuencia se requiere de productos competitivos no sólo a nivel región, sino también a nivel mundial. Las acciones que se deben agendar son las siguientes:

- a) Establecer costos e inclusive formar precios regionales que no sigan la lógica de los montos de los productos comerciables nacional e internacionalmente.

- b) Incrementar la capacidad de compra de la población consumidora local mediante la creación de empleos remunerados productivamente.
- c) Establecer un sistema regional de información de mercados donde se considere una base de datos sobre precios, productos y plazas.
- d) Organización de los mercados para una distribución estratégica y de fácil concurrencia.
- e) Crear infraestructura en espacios locales para la comercialización permanente de productos especializados (no mercados populares o tianguis).
- f) Promover los productos regionales en el exterior para aprovechar nichos de mercado.
- g) Promover los productos regionales mediante ferias regionales y nacionales.
- h) Reglamentar los establecimientos comerciales para la realización de la venta.
- i) Establecer acuerdos con la banca comercial para facilitar medios de pago para el consumo.
- j) Establecer esquemas de distribución para fortalecer el sistema producto-consumo.

Para implementar estas acciones públicas se requiere un cambio de cultura, tanto de las formas de consumir como de producir, lo que facilitará la reducción de la brecha tecnológica mediante la diversas incorporaciones de tecnologías y la implementación de normas para mejorar la calidad.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL APROVECHAMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO

De acuerdo con Cabrero (2006), el capital social se refiere a las normas generalizadas de responsabilidades que junto con redes de compromiso cívico impulsan la confianza y la cooperación social. En capital social, también es una condición previa al desarrollo.

En este apartado consideramos a la participación social para dos fines específicos que tienen que ver con el desarrollo, el primero, es el aprovechamiento del capital social comunitario para la realización de obras de infraestructura social necesarias para el desarrollo en los espacios locales, y segundo, el aprovechamiento de la participación ciudadana organizada para el fomento de actividades productivas que permitan generar y distribuir valor agregado en los espacios locales provistos de factores básicos. Ambas formas de aprovechamiento del capital social requiere ser institucionalizadas para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en las regiones.

Admitir participación ciudadana en las acciones públicas significa reconocer el empoderamiento ciudadano y mediante su organización establecer un sentido de corresponsabilidad social. Partiendo de este reconocimiento, dice Lombera y Cabrero (1998: 3) se aspira “a rediseñar un sistema de participación que permita su institucionalización y compartir objetivos básicos de redistribución y descentralización del poder desde las estructuras de gobierno hacia la ciudadanía”.

La participación ciudadana permite a los gobiernos locales avanzar al exterior con un desarrollo social integral y hacia el interior con mejores prácticas al ser un gobierno integrado vertical y horizontalmente. En una visión muy general o desde una conceptualización sociológica dijera Arzalus (1999), la participación ciudadana tiene varias expresiones:

En un primer término el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas; en segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios; en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. (CEPAL, 2000: 65)

La forma de participación que se considera de utilidad para el desarrollo social integral, es evidentemente la que corresponde al segundo y tercer término. Por una parte, se requiere participación ciudadana en procesos decisorios y deliberantes debido a que las formas de participación transparentan el ejercicio de los recursos y les permite promover sus derechos económicos, sociales y culturales.

Desde esta perspectiva integral (segunda y tercera expresión), el término ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público (poder del gobierno local) y los individuos, por lo que el ciudadano, dice Ziccardi (1999), no sólo es receptor de prestaciones, sino también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales para formar parte de proyectos colectivos y de iniciativas que los propios ciudadanos procuran para su bienestar.

El capital social se admite para que forme parte en la construcción del desarrollo mediante la realización de obras de infraestructura social y participación en actividades productivas. En este escenario, los gobiernos locales asumirán la responsabilidad de fomentar la participación ciudadana y social, y es aquí precisamente donde juegan un papel fundamental, porque en ellos recae la construcción del nuevo tejido social.

Por tanto, los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad y aquellos que no necesariamente lo están, como organizaciones civiles, sectores medios, pequeños agricultores y comerciantes, pueden organizar, tanto en municipios como en comunidades, mecanismos de participación para orientar los recursos públicos a partir de una necesidad concreta y resolver la problemática existente.

El tema deja de ser una abstracción cuando se proponen mecanismos de participación ciudadana y social para eficientar el gasto y promover el desarrollo con sentido social; es aquí entonces, donde se considera a los Comités de Desarrollo Social (CDS) de conformación heterogénea, pero fundamentalmente de grupos sociales, para organizar a los ciudadanos y poder impulsar el desarrollo de las regiones.

Para garantizar el desarrollo, en una primera etapa, la finalidad de la participación ciudadana es para disminuir los niveles de desigualdad social entre regiones, en este sentido, los CDS fomentarán y crearán infraestructura social básica para reducir los niveles de pobreza y marginación que caracteriza a la población. En una segunda etapa, dado el carácter intergeneracional, los diferentes rostros sociales de la pobreza y los desequilibrios regionales, los CDS tendrán la finalidad de garantizar un ingreso a los ciudadanos mediante la participación organizada en diferentes actividades económicas, tanto para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, como para el desarrollo sostenible de la región.

Los Comités creados para incrementar la oferta de servicios públicos, contribuyen a eficientar el gasto público destinado por la Federación y la Entidad Federativa para la creación de infraestructura social en los municipios, de esta manera se garantiza el desarrollo mediante acciones solidarias entre los gobiernos locales, la participación ciudadana y el sector privado.

Los gobiernos locales pueden promover la organización de los ciudadanos como beneficiarios directos de las obras de infraestructura social, como lo señala Ontiveros (2003), la participación ciudadana puede realizarse mediante la cooperación voluntaria en sus diferentes denominaciones regionales: tequio, jornales, faenas, fatigas, mayordomías, junta de vecinos o padres de familia. Así, la participación se expresa en una cooperación voluntaria para el bienestar social, cooperación voluntaria para el desarrollo regional y para el control y ejercicio de los recursos públicos destinados a la inversión social.

La cooperación voluntaria y los compromisos establecidos por los gobiernos locales para la realización de obras de infraestructura social contribuyen al mejoramiento de los niveles de vida (educación, salud, vivienda, urbanización, alimentación, caminos, etc.), máxime cuando se otorga una alta prioridad a la infraestructura que en todo caso satisfaga las necesidades más apremiantes de las comunidades locales.

El carácter regional y sostenible de los Comités está en la construcción de obras de infraestructura regional y en la ejecución de Programas Estatales y Federales para el desarrollo de regiones o micro regiones, consideradas como prioritarias en el país de acuerdo a los lineamientos de la política pública. Esta forma de participación ciudadana requiere de acciones intermunicipales para:

- a) Lograr la coordinación ciudadana en la realización de obras de infraestructura regional.
- b) Permitir la administración de fondos participables destinados a la creación de infraestructura.
- c) Alcanzar la cooperación voluntaria de los ciudadanos directamente beneficiados por las obras que contribuyan con el desarrollo.

Los CDS deben integrarse tanto por el grupo específico de beneficiarios como por actores que no necesariamente pertenecen a estratos sociales populares. Con esta representación amplia y plural quedan integrados en el Comité los demandantes de obra (ciudadanos), los ejecutores del gasto (gobierno estatal y municipal) y los operarios (responsable de obras públicas del municipio).

Los Comités con participación social y ciudadana para el fomento de las actividades económicas de las regiones tienen la finalidad de generar empleos productivos a fin de garantizar un ingreso que permita satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable, en este sentido debe prevalecer el enfoque regional con prioridad en aquellos proyectos productivos de alto impacto social bajo las siguientes vertientes económicas:

- a) Aprovechamiento de recursos naturales con potencial de mercado.
- b) Actividades económicas con generación de encadenamientos productivos.
- c) Actividades económicas que incorporen tecnologías limpias,

- d) Actividades económicas para la conservación del medio ambiente.
- e) Actividades económicas con orientación a la exportación.

Estos comités deberán contar con autonomía jurídica y autonomía financiera para el ejercicio de los recursos con fines de inversión social, por lo que su institucionalización debe reconocer su figura jurídica, los requisitos de constitución y señalar sus vertientes de desarrollo (regional, urbano o rural).

Pueden aprovecharse las transferencias de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, fondos de desarrollo de instituciones financieras, fondos del Banco Mundial y un fondo de inversión social de los gobiernos en sus diferentes esferas (Federal, Estatal y Municipal), así como las aportaciones de los ciudadanos organizados, para el financiamiento de las actividades económicas.

El campo de acción de los comités no sólo puede ser en el ámbito urbano o rural como señalan algunos autores, sino también puede tener un carácter regional, su constitución puede resultar, en una primera fase, por convocatoria de comités intermunicipales a fin de garantizar el desarrollo regional, o bien, puede originarse a propuesta de partidos políticos o por convocatoria de administraciones locales; en una segunda fase, estos comités necesariamente deben constituirse a partir de su institucionalización, es decir por las agencias de desarrollo en los espacios locales.

FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES

Capacidades de gestión e innovación de los gobiernos locales

Para impulsar el desarrollo regional endógeno (desde los espacios locales) se requiere del fortalecimiento de las capacidades gubernativas autogestivas, conducidos por líderes que no sólo sean formados desde los partidos, sino también en las instituciones de educación superior con un perfil de gerentes públicos y en

la misma praxis mediante el ejercicio de la administración. Esto significa la implementación del servicio profesional de carrera en las administraciones locales, la cual sólo es posible si existe una figura institucional, también a nivel local y de función pública.

Por otra parte, se requiere de una estructura heterogénea de los cabildos municipales donde estén representados los ciudadanos, partidos locales o representantes de la sociedad civil, a fin de democratizar las decisiones a nivel local. La estructura heterogénea, perfiles públicos y la profesionalización son características que definen las capacidades locales para desplegar un desarrollo estratégico en las proximidades territoriales.

Si a estas capacidades le agregamos las características que definen a la Nueva Gerencia Pública (NGP), entonces estamos hablando de las posibilidades de innovación y transformación en los gobiernos locales, como condición necesaria para garantizar un desarrollo regional.

De acuerdo con Martínez (2007), las características de la NGP se pueden agrupar en seis rubros: visión del ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnologías de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación estratégica y contratos con terceros.

Entre las acciones públicas para el desarrollo regional derivadas de la visión del ciudadano como cliente, podemos señalar los métodos de consulta para el consenso de la planeación regional, así como los programas de calidad tanto de los servicios públicos como de los bienes generados por el sector privado, además de los premios a la calidad a nivel local.

Con el uso de las tecnologías de la información, se puede lograr una reingeniería de procesos al interior de la estructura organizativa de la administración local, con ello la agilización de trámites para una mayor prontitud de respuestas o inclusive se facilita la prestación de servicios gubernamentales solicitados por los actores del desarrollo.

La acciones públicas en materia de descentralización se concretan precisamente en la institucionalización a nivel local de la

participación ciudadana, la institucionalización del desarrollo y la función pública local para el servicio profesional de carrera en las administraciones gubernamentales.

La rendición de cuentas es un elemento que genera confianza en los actores locales del desarrollo, no sólo sobre la transparencia en la utilización del recurso público, sino también, en los procesos de evaluación y control de las acciones públicas relacionadas con el desarrollo territorial.

La planeación estratégica debe ser incluyente considerando la participación de los actores locales del desarrollo para legitimar las acciones públicas y las convergencias en el desarrollo regional. Mediante la planeación estratégica los gobiernos locales pueden crear infraestructura pública, buscar cofinanciamientos, reglamentar las actividades empresariales para su integración regional e inclusive buscar autonomía fiscal.

Las acciones correspondientes a la última característica señalada de la NGP (contratos con terceros) es la contratación de servicios con entidades privadas para la realización de obras consideradas como condiciones del desarrollo, la contratación de servicios de consultoría, contratación de servicios con las instituciones financieras para la recaudación de contribuciones o facilitar los medios de pago de las transacciones regionales.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INNOVATIVAS EN EL SECTOR NO GUBERNAMENTAL MEDIANTE LA VINCULACIÓN CON LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los centros de I+D en el país están concentrados en zonas urbanas y difícilmente realizan transferencia de conocimientos hacia el interior de las regiones según sus vocaciones productivas, es decir existe una desarticulación, no sólo de los centros de I+D, sino también de los institutos de educación superior y universidades con el sector privado y con la ciudadanía. Es necesaria una descentralización de los centros de educación hacia el interior de las regiones, principalmente de aquellas disciplinas del cono-

cimiento que permitan fortalecer las capacidades innovativas en las regiones según la condición de los factores.

La vinculación de los centros de educación e investigación con los ciudadanos debe caracterizarse por la firma de convenios que permitan, primero, organizar a los ciudadanos mediante CDS; segundo, formas de representación ciudadana (incluyendo formas tradicionales); tercero, formas de participación en la planificación estratégica para el desarrollo; y cuarto generación de novedosos procesos de decisión. La vinculación también debe fortalecer las capacidades productivas de la región mediante la formación de capital humano, la capacitación y la especialización, según las vocaciones productivas en los espacios locales.

La vinculación con el sector privado debe caracterizarse por el establecimiento de un sistema regional de innovación tanto en productos, procesos y distribución, de esta manera el sector productivo puede acceder a capacitación especializada y consultoría desde las regiones.

Las transferencias y el aprovechamiento de tecnologías puede proporcionarse a partir de establecimientos de parques tecnológicos, incubadoras de empresas y centros de desarrollo de la tecnología, laboratorios regionales y centros experimentales, los cuales formarían parte del sistema regional de innovación.

Las representaciones comerciales e industriales no deben quedar al margen dado que son los directamente responsables de la vinculación al gestionar los esquemas de colaboración.

Mediante la vinculación se puede reducir de manera acelerada la brecha tecnológica respecto a otras regiones y conducir el desarrollo hacia la convergencia tecnológica, lo que permitiría fomentar la productividad de las regiones y ganar presencia en los mercados internacionales mediante una mayor competitividad.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS REGIONALES

Entendemos como el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales a la creación de infraestructura productiva, tales

como carreteras, obras para el aprovechamiento del agua pluvial, centros de almacenamiento y comercialización, infraestructura educativa, creación de parques tecnológicos e industriales, puertos y aeropuertos, puentes, plantas tratadoras de desechos industriales, plantas generadoras de energía, obras para el suministro de agua, alcantarillado, plantas tratadoras de agua, entre otras obras de infraestructura.

El crear infraestructura productiva implica grandes montos de inversión, sobre todo pública, porque son los gobiernos locales en coordinación con los otros niveles los que tienen la capacidad presupuestal para satisfacer estas necesidades regionales.

En la planeación del desarrollo debe procurarse la canalización de recursos presupuestales para tal fin. Como se ha señalado líneas arriba, la infraestructura productiva forma parte de las condiciones de los factores para impulsar el desarrollo regional por tanto, es prioridad su consideración en las agendas de los gobiernos locales.

Las condiciones de los factores básicos (recursos naturales) definen las vocaciones productivas regionales, las cuales requieren ser explotados de una manera racional y sustentable, por lo que el fomento de las actividades productivas para el aprovechamiento de estos recursos naturales debe estar regulada regionalmente. Las unidades económicas deben comprometerse con el desarrollo regional, por lo que su reglamentación debe garantizar la generación de encadenamientos horizontales y verticales con otras ramas y sectores de la actividad económica. Su operación debe ser eficiente (producción responsable) para explotar los recursos naturales de una manera racional generando un valor agregado.

De acuerdo con Elizalde (2003), las políticas de fomento del desarrollo local no sólo deben contener incentivos fiscales, sino lineamientos para financiar fondos estructurales cuyos objetivos deben ser los siguientes:

- a) Apoyar las inversiones productivas que permitan la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo.

- b) Apoyar la creación o modernización de infraestructura que contribuya al desarrollo o reconversión de las regiones deprimidas.
- c) Apoyar las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno de la región: 1) Potenciar acciones de investigación y desarrollo. 2) Apoyar las inversiones en los ámbitos educativos, protección al ambiente, calidad y sanitarios.

De manera general, dado que las acciones de fomento productivo corresponden a los gobiernos locales, su apalancamiento del desarrollo mediante incentivos (fiscales y financieros) y creación de infraestructura económica debe estar orientado a la generación de economías de escala, economías de aglomeración, distritos industriales y economías de enclave. De esta manera se constituye una red de empresas que facilitan la transferencia de tecnologías y la innovación tecnológica.

CONCLUSIONES

La globalización de los mercados, las acciones de política pública y el destino de los flujos de inversión no han creado las condiciones para lograr un desarrollo equilibrado en el país, al contrario, existe contrastes regionales que se explican por la presencia de actividades modernas y tradicionales, regiones dotadas de infraestructura idónea para atraer capitales y regiones marginadas no provistas de estas condiciones, regiones con un nivel alto de ingreso per cápita y regiones con grandes rezagos sociales.

Ante estas circunstancias, es evidente que se requiera de acciones públicas conjuntas entre los diferentes actores para impulsar un desarrollo endógeno de las regiones, aprovechando las potencialidades de las regiones y sus vocaciones productivas, pero esto no es posible si no existe una agenda definida de acciones públicas, una planificación estratégica, consensos establecidos y confianza entre los actores.

De hecho, las acciones públicas deberían establecerse en la planificación estratégica del desarrollo regional, pero tal no exis-

te, porque en muchas regiones los actores del desarrollo regional no están articulados, la participación es incipiente o no existen formas de participación, de ahí la necesidad de agendar las acciones públicas para un desarrollo regional sustentable.

Una vez identificado el papel estratégico de los actores del desarrollo local, es posible definir una agenda de acciones públicas, la cual debe caracterizarse por ser sostenible, planificada y separada de la coyuntura político-económica.

A continuación citamos las acciones de política pública donde participan los diferentes actores de una manera concensuada para el desarrollo de las regiones:

1. La institucionalización del desarrollo. Se requiere de un instituto que de sostenibilidad al desarrollo regional y con capacidad de establecer normas, reglamentos y procedimientos de participación de los actores. También el instituto debe tener la responsabilidad de la planificación estratégica del desarrollo de las regiones.
2. Fortalecimiento de los mercados. Los mercados regionales se encuentran deprimidos por la falta de capacidad de consumo endógeno, presencia de instituciones financieras que faciliten las transferencias y oferten créditos, establecimientos de tamaño micro y pequeños que no generan encadenamientos productivos. Por ello se requieren acciones públicas que fortalezcan tanto la oferta como la demanda, tales como, incentivos fiscales para incrementar la oferta regional, fondos de financiamiento de las actividades regionales según vocación productiva, promoción de empresas para que oferten servicios públicos o sean proveedoras de los gobiernos, establecer un sistema de información de mercados, mecanismos de formación de precios regionales, crear una red de distribución de productos regionales mediante espacios adecuados para la comercialización de productos especializados que al mismo tiempo fomenta la competitividad.
3. Institucionalización de la participación ciudadana. Se requieren formas de reconocimiento de la participación ciudadana, primero para aprovechar el capital social comunitario en la

formación de infraestructura social básica que satisfagan las necesidades más sentidas de la población, sobre todo, en aquellas regiones con mayores rezagos sociales y segundo, se requieren formas de organización ciudadana para que realicen actividades económicas que les permitan garantizar un ingreso y mejorar sus capacidades de consumo.

4. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. La agenda debe estructurarse también a partir de acciones que incrementen las capacidades autogestivas de los gobiernos locales, tales como, el servicio profesional de carrera, la profesionalización de los funcionarios públicos y el establecimiento de un modelo de gobierno con base a resultados según los postulados de la nueva gerencia pública.
5. Fortalecimiento de las capacidades de los actores no gubernamentales. Para que los actores adopten cambios en pro del desarrollo y abandonen la búsqueda de intereses sectoriales o individuales, se requiere de esquemas de organización, integración y cooperación basados en una planificación regional. Estas acciones se fortalecen a partir de la vinculación de las universidades, institutos y centros de I+D con la ciudadanía y las cámaras empresariales y comerciales, facilitando la capacitación y la especialización de los recursos humanos, la transferencia y la innovación de tecnologías.
6. Fortalecimiento de las capacidades productivas de la región. Se requiere agendar acciones que garanticen la canalización de recursos públicos para la creación de infraestructura productiva en las regiones, fundamentalmente para la creación de parques industriales y tecnológicos, infraestructura para el transporte de bienes y plantas tratadoras de residuos o proveedoras de energía.

BIBLIOGRAFÍA

- Arzaluz, Solano Socorro, (1999). *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano: algunas reflexiones teóricas sobre el concepto, ponencia presentada en el 1er Congreso del IGLOM, "Gobiernos Locales el futuro político de México"*, México.
- Cabrero, Mendoza Enrique (2006). *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.
- Elizalde, Hevia Antonio (2003). "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local" en *Serie de Gestión Pública* no. 29, ILPES-ONU, Santiago de Chile.
- Kats, Jorge y Giovanni Stumpo (2001) "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional" en *Revista CEPAL*, no. 75, CEPAL, Diciembre 2001, Santiago de Chile.
- Lombera, Rocío y Milagros Cabrera (1998). *Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadana: base teórica, conceptual y metodológica, ponencia presentada en el primer encuentro de experiencias latinoamericanas "Gobernabilidad democrática y participación ciudadana"*, Red de Educación Popular para la Construcción del Poder Local (REPPOL), México.
- Martínez, Vilchis José (2007). "La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México", en *Buen Gobierno*, segundo semestre de 2007, México.
- OCDE-SFE (2006). *Participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Paris. (La versión en español está a cargo de la Secretaría de la Función Pública).
- Ontiveros, Ruiz Guillermo (2003). *El Programa Nacional de Solidaridad: La política social en México 1988-1994*, México, Editorial eumed.net.
- Sepúlveda, Ramírez Leandro (2001). *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, CEPAL, Santiago de Chile.

Ziccardi, Alicia (1999). *Los actores de la participación ciudadana, ponencia presentada en el 1er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), "Gobiernos Locales el futuro político de México"*, México.



EL DESARROLLO DE LAS MUJERES Y DEL TERRITORIO: GÉNERO Y MICROFINANCIAMIENTO

María Isabel Castillo Ramos
María Elena Pulgares Caro
Adelina Espejel Rodríguez

INTRODUCCIÓN



El impacto de las acciones para el desarrollo económico en las relaciones entre los sexos, así como en la condición y posición de las mujeres, ha sido poco estudiado. Sin embargo, desde 1945 con el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres que formaba parte del documento de Creación de las Naciones Unidas y de la Declaración de Derechos Humanos (1948), así como del auge del movimiento feminista de los años setenta y de las Conferencias Internacionales de las Mujeres, la incorporación del enfoque de género en todos los proyectos de desarrollo realizados con el apoyo de los órganos y agencias de las Naciones Unidas tiene el objetivo de promover una mayor participación en la actividad productiva y empoderamiento de las mujeres. El presente artículo asume el empoderamiento como una estrategia específica para insertar a las mujeres en el desarrollo regional. En consecuencia se requiere la formulación de políticas sociales con perspectiva de género, y uno de los instrumentos utilizados para la implementación de éstas, lo constituye el microfinanciamiento a proyectos productivos dirigidos a las mujeres, que como recurso humano forma parte del potencial de desarrollo. El presente artículo consta de tres apartados, en el primero se establece la importancia del género como categoría de análisis y del proceso de empoderamiento de las mujeres; en el segundo se resalta la importancia y relación del desarrollo territorial y de las mujeres como parte del potencial del desarrollo y por último se integra el microfinancia-

miento como instrumento de políticas sociales para propiciar en las mujeres su proceso de empoderamiento y favorecer el desarrollo del territorio.

GÉNERO Y EMPODERAMIENTO: UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LAS MUJERES

Existen diferentes concepciones acerca del concepto género; la FAO (2002) define género a las condiciones entre hombres y mujeres, sean objetivas o subjetivas. El género no está determinado biológicamente como consecuencia de los atributos sexuales de hombres y mujeres, sino que se modela culturalmente. Por su parte, Lamas (1996 en Lázaro, 2003:88) lo define como una construcción social establecida sobre datos biológicos de la diferencia sexual, define los roles y las actividades de cada individuo, estableciendo un orden social y jerárquico y de acuerdo con Martínez (2000) los roles de género pueden ser analizados y definidos como los papeles asignados culturalmente a mujeres y hombres, que varían según las distintas sociedades y culturas, clases sociales, edades y los distintos períodos históricos, por tanto sujetos a cambios. Esta definición coincide con la FAO, además agrega que los roles específicos de género y la atribución de responsabilidades generalmente están condicionados por la estructura familiar, el acceso a los recursos, factores locales relevantes, así como condiciones ecológicas, entre otras (<http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPdos001.htm>).

En este trabajo, se asume la definición que da Alberti cuando dice que:

Género es una categoría teórico-metodológica que analiza la construcción social de la diferencia sexual, cuestiona las relaciones desiguales de poder y propone la igualdad y la equidad entre hombres, entre mujeres, entre hombres y mujeres. (Alberti, 2004:22)



Esta desigualdad la hace visible Margaret Mead (1935), al concluir que lo que hacían las mujeres y hombres tenían diferente valor.¹² Aún en la misma actividad, cuando los hombres la realizaban adquiría valor, esas sociedades eran androcéntricas.¹³ Por tanto lo que otorgaba valor no era la actividad si no quién lo hacía. Esto se le llama inequidad, que se refiere a las diferencias de oportunidades entre hombres y mujeres (SEDESOL, 1999: 6-11).

La posición diferenciada para hombres y mujeres se adquiere en una sociedad fundamentada por los bienes materiales, la participación dentro de la organización, la contribución, retribución y reproducción de prácticas sociales y mantenimiento de roles de su época y región.

Para Cebotarev (1994), el género es una de las variables más determinantes para ubicar a los individuos en la sociedad. A medida que las sociedades evolucionan y se vuelven más complejas, surge la división de roles, que reflejan la clase y el género de aquellos que los realizan. Por ello la actividad productiva del ser humano se volvió más específica, al ampliar los campos de acción entre mujeres, la diferencia entre géneros se notó más, se modificó la participación de éstas y exaltó la acción de los hombres.

El punto para establecer las diferencias entre los géneros radica en la división del trabajo y las áreas de acción reproductiva, reproductiva-productiva, lo público-privado, lo masculino-femenino y lo racional-emotivo. Estos elementos se convierten en va-

12 Ella puso el ejemplo de que la comunidad "A" los hombres pescaban y las mujeres hacían canastas, en esta comunidad la actividad que tenía mayor valor era pescar. En la comunidad "B" las mujeres pescaban y los hombres hacían canastas. En esta comunidad la actividad que tenía mayor valor era hacer canastas.

13 El término androcéntrico considera lo propio y característico de los hombres como centro del universo, parámetro de estudio y de análisis de la realidad y experiencia universal de la especie humana. Confunde la humanidad con el hombre varón. Es una forma específica de sexismo que se manifiesta sobre todo en la ocultación de las mujeres. (EMAKUNDE: Instituto Vasco de la Mujer,1998:116)



lores androcéntricos interiorizados por los varones en la sociedad que les ha permitido tener el control y dominio sobre las mujeres en muchos ámbitos. Al respecto, actualmente existen dos grandes corrientes feministas¹⁴ que interpretan estas situaciones: el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia.

El feminismo de la igualdad (aquí se insertan las feministas liberales), menciona que igualdad es tener acceso a los mismos derechos, trato, educación, sueldos, decisiones, entre otros. Las principales representantes son Celia Amorós (www.cimacnoticias.com/06abr/06040402.html) y Empar Pineda (www.pensamiento-crítico.org/emppin0506.html), quienes aspiran a una sociedad en la que se produzca la integración de las individualidades una vez superados los estereotipos del sistema sexo-género. Esta corriente defiende que mujeres y hombres tienen los mismos derechos y, de esta manera, pueden participar en igualdad en todas las estructuras sociales. La igualdad no pretende homogeneizar sino reconocer la diversidad de mujeres y hombres.

En cuanto al feminismo de la diferencia, centra su atención en el significado que se le da al hecho de ser mujer, por el reconocimiento de los valores que tradicionalmente se han considerado como femeninos reconociendo su autoridad y poder social, al margen de las estructuras. Las feministas de la diferencia como Luce Irrigaría (www.jornada.unam.mx/2001/03/06/31irigaray.html); Annie Leclerc (<http://pronap.ilce.edu.mx/genero/materiales/textosliterarios/mujeryeducación.doc>); Cristhine Delphi (www.agendadelasmujeres.com.ar), Carla Lonzi (<http://es.wikipedia.org/>

14 El feminismo es una corriente de pensamiento en permanente evolución por la defensa de la igualdad de derechos y oportunidades entre ambos sexos. Constituye una forma diferente de entender el mundo, las relaciones de poder, las estructuras sociales y las relaciones entre los sexos. Esta nueva manera de observar la realidad, desde la perspectiva de las mujeres, es el motor que está produciendo más cambios en el presente siglo, en el sistema y los valores sociales, consiguiendo que las instituciones modifiquen sus políticas, sociales y económicas. (<http://www.nodo50.org/doneselx/femaracast.html>)

wiki/feminismo_de_la_diferencia.html); Victoria Sendón de León (http://www.nodo50.org/mujeresred/victoria_sendon-feminismo_de_la_diferencia.html), entre otras, plantean que hombres y mujeres son diferentes y desiguales ya que las mujeres tienen menos recursos materiales para su autorrealización. Plantean que la vida interior psíquica es diferente a la de los hombres y que las diferencias son biológicas, institucionales y construidas.

Con relación a estas dos posiciones esta autora considera que la igualdad entre los géneros requiere de autonomía en la capacidad de escoger, decidir y recibir entre alternativas, es decir, la igualdad entre hombres y mujeres con la misma capacidad para ejercer poder de decisión y poder de recibir. En la igualdad de oportunidades deben crearse las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que permitan a los individuos tener un acceso igual a la educación, la salud, el empleo, entre otros. Pero mientras persistan los roles de género tradicionales y no se cambie la división del trabajo por género, los hombres y las mujeres tendrán diferentes puntos de partida y por consiguiente no poseen las mismas oportunidades, ni recibirán los mismos beneficios, de aquí la importancia de incorporar y considerar la condición y posición de las mujeres y los hombres.

Para analizar la condición y posición de las mujeres se requiere del enfoque y perspectiva de género. En este trabajo se comparte la definición del Instituto Vasco de la Mujer:

...como categoría de análisis que sirve para conocer y evaluar un contexto, una realidad determinada, una experiencia, o un proyecto concreto. Se puede utilizar para analizar y evaluar los efectos de las propuestas de intervención, el cambio en la condición y posición de las mujeres o determinados aspectos en las relaciones de género. (Instituto Vasco de la Mujer, 1998:23)

Por su parte, la perspectiva de género se entiende como:



Opción política para el cambio del sistema sexo-género vigente. La perspectiva de género supone considerar sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades respectivas de las mujeres y de los hombres, en las fases de planificación, ejecución y evaluación de todas las políticas comunitarias en todos los países del mundo. (Ibidem, 18, 23).

Es decir, es el compromiso institucional para modificar la condición y posición de las mujeres y lograr un sistema sexo-género más equitativo, justo y solidario.¹⁵ También el enfoque se utiliza como la visión de hombres y mujeres, y en el caso de la perspectiva también se valora como herramienta de análisis que permite identificar las diferencias entre hombres y mujeres para establecer acciones tendientes a promover situaciones de equidad. En éste trabajo el enfoque de género es una categoría de análisis en tanto que la perspectiva de género es inherente a las políticas. Dicha aseveración tiene implicaciones relativas al diseño e implementación de políticas dirigidas a las mujeres, estas políticas han de concebirse con perspectiva de género y evaluarlas con enfoque de género.

El concepto de género y por consiguiente los estudios de éste tienen aplicación tecnocientífica por su importancia para la vida pública. Pero por su reciente incorporación, el lenguaje conceptual y manejo es aún limitado entre la sociedad en general, de aquí la necesidad de divulgar su conocimiento.

El desarrollo de los estudios de género en el ámbito académico ha sido determinante para los avances en la mentalidad y estructura de valores entre las y los profesionales en la materia, lo que da sentido y efecto gradual en la sociedad en general.

15 Se establece la diferencia entre ambos conceptos como el de González (1993:18) define por igual al enfoque y a la perspectiva de género cuando menciona que implica “analizar a todos los niveles cultural psicológico, económico, social, político cómo se construyen y operan las diferencias entre los sexos que sistemáticamente tienden a colocar a las mujeres en posiciones de desventaja”.



La cuestión de las mujeres en términos de bienestar y anti-pobreza, como problemática específica, y la importancia de su participación en el desarrollo, se plantean en México y en países subdesarrollados desde los años setenta. Con ello, las políticas sociales a través de programas y proyectos, se fundamentaron en las actividades relacionadas con su papel de ama de casa (actualmente esta visión no está del todo superada). Esto obedece y coincide con Kabeer (1998: 24), al no lograrse en la práctica las demandas relacionadas con la igualdad entre los sexos, así como una revalorización de los papeles asignados a hombres y mujeres.

La resistencia a establecer programas para lograr la igualdad condujo a priorizar la atención de las mujeres en condiciones de pobreza. Es así como en los años setenta el gobierno, instituciones internacionales y la academia hacen referencia a la situación de las mujeres y a las formas de abordar esta problemática. En correspondencia la participación de las mujeres en el desarrollo y las políticas públicas dirigidas hacia ellas en condiciones de pobreza, han sido analizadas desde los enfoques Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED).

En el enfoque MED los movimientos de las mujeres, las feministas, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), influyeron para que las agencias internacionales de desarrollo incluyeran a las mujeres en sus agendas. En 1970 la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional consolidó la expresión MED, el cual expresa el interés de aquellas personas que trabajan en el campo del desarrollo y su preocupación por la discriminación de las mujeres en los programas de asistencia internacional. MED se convirtió en un área de estudio especializada, las publicaciones se incrementaron y constituyó la formulación de estrategias de surgimiento para todas las relaciones de igualdad entre los sexos, es la incorporación de las mujeres a la economía, es la igualdad en el acceso para la educación, capacitación, empleo, tierra, crédito y tecnología. Aunque hoy en día a conveniencia de algunas agencias de desarrollo utilizan MED.

Los programas estatales se dirigían y en muchos casos se dirigen a optimizar los roles tradicionales de las mujeres en madres y encargadas del hogar, basaban sus actividades en áreas tradicionalmente “femeninas” como costura, limpieza, artesanía, tejido, lavandería (Portocarrero, 1990:56). MED luchaba por introducir a las mujeres a un proceso de desarrollo limitado al ámbito doméstico y laboral sin cuestionar el papel tradicional de las mujeres en las relaciones genéricas de desigualdad y sin considerar que con estas acciones se incrementaba su carga de trabajo. Se pretendía una “integración” de las mujeres en el desarrollo sin considerar cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y entre las mujeres, por lo que no constituía la solución a los tradicionales problemas de éstas.

En cuanto al enfoque Género en el Desarrollo (GED) no centra su análisis únicamente en el problema de las mujeres sino en la desigualdad a partir de las diferencias biológicas. Se interesa en la causa de la desigualdad cultural, educación, política, económica y de poder. Por ello profundiza en las relaciones de género, analiza las normas, valores, representaciones y aspiraciones, cuestionando las desigualdades entre lo masculino y lo femenino (Portocarrero, 1990). GED buscó superar las limitaciones del enfoque anterior pretendiendo transformar de forma radical los procesos y estructuras que reproducen la subordinación genérica de las mujeres (Young, 1995, p.158).

Mientras MED trata de incorporar a las mujeres al mundo laboral, GED define las diferencias en los ámbitos laborales de hombres y mujeres, potencializando el papel de unos y otras, propicia el cambio entendiendo lo social como multideterminado. GED evalúa cómo el género se relaciona con otros condicionantes, acciona cambios en las esferas públicas y privadas, así como en ámbitos económico, social y analiza las conexiones sociales entre géneros a fin de entender los conflictos (Portocarrero, 1990:74). Así se tiene que el GED enfatiza en las relaciones de poder entre las mujeres y entre mujeres y hombres.

En resumen Género en el Desarrollo surge por la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres como las relaciones entre ambos, el impacto de las mismas en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar. Este enfoque no sólo busca integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo, sino también investiga el potencial de las intervenciones para transformar las relaciones desiguales, sociales, de género y empoderar a las mujeres. La estrategia del enfoque GED es identificar y señalar las necesidades prácticas de hombres y mujeres para mejorar sus condiciones de vida y al mismo tiempo señalar las necesidades estratégicas de las mujeres y se propone el cambio a partir de roles, responsabilidades y poder.

No necesariamente se pasa de uno a otro a pesar de que este enfoque supera a MED por lo dicho anteriormente, hay elementos en éste que son utilizados para darle prioridad a los temas del bienestar y antipobreza. Lo que distingue fundamentalmente a los enfoques son las propuestas para analizar e integrar a las mujeres al desarrollo. Las prácticas para abordar la problemática de las mujeres en el desarrollo se pueden identificar en varios enfoques: del bienestar, de la antipobreza, de la eficiencia, de la equidad y del empoderamiento (Buvinic, 1983., Moser, 1991; Kabeer, 1998. en Zapata y López, 2005: 10). Cada una de estas prácticas representa una respuesta a distintos requerimientos que no se pueden ver de forma cronológica ni como mutuamente excluyentes (Zapata y López, 2005: 10).

Los programas gubernamentales derivados del enfoque MED tiene varias limitaciones: consideran a las mujeres de forma aislada y no reflexionan sobre el control que los hombres tienen de los recursos materiales e ideológicos. De acuerdo con Moser (1989: 1789-1825), el enfoque del bienestar visualiza a las mujeres desde su papel como amas de casa y proponen cómo mejorar sus condiciones de vida; por lo que ser madres era la función principal en la sociedad y la crianza de los niños era su papel más efectivo en todos los aspectos del desarrollo económico.

Benería y Sen (1981), consideran que ante el debilitamiento de los esquemas de la industrialización basados en la ayuda externa y el capital privado así como el bajo impacto de la Revolución verde en cuanto a la generación de empleo y por tanto de mejoras en las condiciones de vida, crece el interés desarrollista por las mujeres de los países subdesarrollados. De aquí que el enfoque de antipobreza visualiza a las mujeres pobres en sus papeles productivos y busca incrementar las opciones de empleo y generación de ingresos. Sin embargo, los programas surgidos bajo este enfoque expresan poca claridad de quiénes son las personas realmente beneficiadas.

Vinculado al MED se deriva el denominado enfoque de eficiencia. En éste se identifica división sexual del trabajo y la desigualdad de los sexos¹⁶ en la unidad doméstica. Al respecto Tinker menciona que:

...la introducción de nuevos productos agrícolas y de nuevas tecnologías lejos de disminuir el problema han ocasionado mayor responsabilidad económica para la mujer... el ingreso continúa controlado por los varones. La crisis económica de los últimos años agravó

16 Para distinguir los conceptos de sexo, sexualidad y género, (García Canal (1998), citado por Mercado, 2001: 375) establece ciertas distancias entre "hombre/mujer, lo hombre/ lo mujer y lo masculino/lo femenino", a saber: Hombre/mujer. Esta distinción se inscribe en el orden biológico y anatómico, y es tan clara que casi apunta a la certeza, salvo en los casos donde la naturaleza pareciera que se confunde, como en el hermafroditismo. Aquí se tendría que ubicar el concepto de sexo, que tiene una base anatómica. Lo hombre/lo mujer: en el marco de la sexualidad, se trata de los elementos concretos que socialmente hablando nominan a los hombres y mujeres (formas de vestir, de hablar, tipos de discursos, marcas corporales, gestualidades, comportamientos). Son formas estereotipadas que marcan y codifican a los cuerpos, que socialmente generan una imagen propia de hombre y de mujer. Lo masculino/lo femenino. Este registro se mueve en el plano de lo estrictamente simbólico. Son todos los discursos textuales y visuales producidos por la cultura; no se dan de una vez para siempre sino que se van construyendo y reconstruyendo en un continuo devenir. Es el plano del modelo que la sociedad construye, de la ética y del deber ser. No es otra cosa que la fábula que se asienta sobre lo biológico (sexo) y sobre las prácticas cotidianas (sexualidad). Aquí se inscribe el género.

las condiciones de vida de las mujeres, especialmente de aquellas que son jefas de familia. (Tinker, 1990: 5)

Por su parte, Zapata y López (2005: 16) mencionan que el enfoque de eficiencia supone que a mayor participación económica de las mujeres, mayor equidad. Se da un reconocimiento económico de que la mitad de los recursos humanos disponibles para el desarrollo estaban siendo desperdiciados o subutilizados. En este enfoque se considera a las mujeres en sus papeles de agentes económicos, propuso su participación en sectores de subsistencia y en el informal de la economía, postuló la educación y capacitación para incrementar las posibilidades de empleo y representación política en el ámbito comunitario. Este enfoque absolutiza el aspecto económico.

El enfoque de equidad responde a la preocupación por la dimensión humana del desarrollo. Cuestionaba la capacidad del mercado para distribuir los beneficios del mismo, al tratar de acentuar las similitudes mentales de las mujeres con las de los hombres a costa de las diferencias biológicas de las mujeres. Se presentan indiferencias ante las implicaciones sociales de las diferencias biológicas como menciona Kabeer (1998:45) cuando se ignora la importancia social de las actividades derivadas biológicamente, se devalúa el trabajo, el tiempo y la energía de quienes las llevan a cabo y esto tiene importantes implicaciones de género.

El enfoque GED considera las relaciones entre hombres y mujeres que constituyen el ámbito sociocultural. Se dice que sobre las diferencias biológicas se construyen las sociales entre hombres y mujeres, las cuales se convierten en desigualdades sociales que se manifiesta como subordinación y discriminación de las mujeres y se caracterizan por la desigualdad entre los sexos y las relaciones de poder. Por tanto, la reclusión de las mujeres en el ámbito privado establece límites para su participación en el trabajo asalariado, aún cuando las actividades que le generan ingresos son llevadas a sus casas, por priorizar su trabajo do-

méstico (Castillo, 2006). Y más aún, la participación política de las mujeres se ve opuesta a las actividades que socialmente les han impuesto. (Zapata y López, 2005: 17). También el ingreso es considerado complementario al del hombre, sin reconocer las múltiples actividades que implica el trabajo doméstico y el remunerado (Castillo, 2001).

Este cuestionamiento del poder da paso a la estrategia del empoderamiento desde el enfoque GED y es aportado por feministas de países tercermundistas. La estrategia de empoderamiento se desarrolla por la administración de empresas con el fin de otorgar poder hacia abajo dentro de la jerarquía administrativa (Bennett, *et al.*, 1994:1).

Este es un concepto que se propone el desarrollo igualitario y la plena participación de las mujeres con la toma de decisiones compartidas. El término se empieza a utilizar en el campo del desarrollo debido al interés por superar la marginación de las mujeres. Con él se insiste en la necesidad que tienen las mujeres de acceder al poder y dejar de ser uno de los colectivos con menor oportunidad de incidir en las decisiones que les afectan diariamente. (EMAKUNDE: Instituto Vasco de la Mujer: 24).

El término de empoderamiento se ha generalizado en intervenciones para el desarrollo, específicamente para la reducción de la pobreza y potenciar los derechos de las mujeres (CEPAL, 2004).

En los años ochenta el interés por el tema se incrementó, así se manifiesta en diversos documentos, como los de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que se llevó a cabo en Nairobi en 1985; así como Sen Gita y Caren Crown (1987), del grupo feminista Alternativas del Desarrollo para la mujer en la Nueva Era (*DAWN: Development Alternatives for Women in a New Era*). En ellas se escribieron documentos de discusión sobre el empoderamiento.

En los años noventa, en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing el concepto de empoderamiento se convierte en objetivo de las propuestas de las mujeres. La palabra empodera-

miento desde la visión feminista se usa para describir a personas pobres que obtienen poder para ayudarse a sí mismas. La visión neoliberal de empoderamiento en el gobierno privatiza los servicios a fin de reducir los impuestos y “empoderar” a los ciudadanos para que decidan si prefieren gastar sus ingresos en su salud, pensiones o en otro tipo de consumo. En el nivel local el empoderamiento, desde una visión neoliberal, promueve cierta confianza empresarial entre las mujeres pobres en lugar de cambiar estructuras sociales de desigualdad, como si el único problema fuera la falta de empuje de las mujeres pobres (Young, 1997).

El empoderamiento comienza por medio de la adquisición de conciencia y la organización de las mujeres eligiendo sus propias prioridades en lugar de que se les incorpore a algún programa de desarrollo, educación o generación de ingresos (Batliwala 1997: 12). Y continúa dicha autora considerando que es un proceso largo, difícil de medir y de encontrar indicadores que lo expresen, por lo que propone que se analicen acciones concretas en proyectos específicos con acciones que la refuercen como la autoestima y el liderazgo, que deben ser integrados como indicadores de empoderamiento.

Por su parte Young (1995:158-159) considera que es asumir el control sobre sus propias vidas, organizarse para ayudarse unas y otras y demandar apoyo al Estado y cambios en la sociedad. Por lo que el empoderamiento en las mujeres se convierte en capacidad de autocambio para generar una transformación en su situación y asumir un papel activo y conciente en ella.

Moser (1989) centró su análisis en la confianza en sí misma y sobre las capacidades personales de las y los agentes, describió la ayuda brindada a las mujeres pobres en los países de esa misma condición en los aspectos de asistencia social, equidad, antipobreza, eficiencia y empoderamiento, ésta última categoría como producto de la lucha de las mujeres pobres.

Hasta aquí cabe destacar dos aspectos de los planteamientos: 1) el incondicionalmente neoliberal que considera que con “otorgar poder” se resolverían todos los problemas de este grupo

vulnerable y 2) el que lo considera como parte de una estrategia para generar y consolidar los procesos de desarrollo. Este último enfoque no niega y considera necesaria la incorporación de las mujeres a programas de educación y otras necesidades sociales a través de las políticas sociales y en consecuencia se adscriben a él las autoras del presente trabajo.

Retomando lo planteado en 1995 durante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, el empoderamiento se planteó como condición necesaria para construir un mundo mejor para las mujeres, de ahí que se comenzaran a realizar propuestas teóricas para evaluar el grado de cumplimiento de dicha estrategia, o si estaba teniendo los resultados previstos.

Desde momentos cronológicos anteriores a esta conferencia, Valks (1992:10, en Zapata y López, 2005:18) propone que para estudiar el empoderamiento se deben considerar cuatro aspectos: el físico, que se refiere al control de la sexualidad femenina y la reproducción; el económico, en donde se da la división laboral entre los sexos y se propone el acceso igualitario al trabajo, la propiedad de bienes, acceso al conocimiento, participación activa en los procesos de toma de decisiones; el político, acceso a posiciones de poder con la disposición, la autodeterminación y la formación de poder, las relaciones entre mujeres, cooperación organización; y el último aspecto es el sociocultural, que relaciona la ideología entre masculinidad y feminidad (ideología de género, derecho a la propia identidad y autovaloración).

En la planeación del desarrollo, al igual que en los estudios de administración de empresas, se habla de construir capacidades, pero carece de las implicaciones del concepto del poder. Price (1992) traspasa la dimensión individual e integra la participación de las personas en las estructuras políticas y en la identificación de sus necesidades. Friedman (1992) propone la existencia de tres tipos de poder: poder social, acceso a la información, al conocimiento, al desarrollo de habilidades, a recursos financieros y de participación en las organizaciones o grupos. El segundo es el poder político que significa tener acceso a decisiones del

y para el futuro y el tercero lo denomina poder psicológico que significa confianza en sí misma y en la capacidad personal. Y es a través de éste último que se potencializan los dos primeros.

Rowlands (1997:200-233) propone un esquema para definir el proceso de empoderamiento, se fundamenta en tres tipos de poderes:

- a) El poder para, o capacidad para crear o generar nuevas posibilidades y acciones sin dominar.
- b) El poder con, que es el colectivo que resulta ser mayor a la suma de los poderes individuales de quienes forman el colectivo.
- c) El poder desde dentro, que se refiere al poder espiritual que tienen las personas. Las relaciones de poder, son algunas veces de aceptación y otras de resistencia.

La misma autora identifica factores que impulsan y otros que inhiben el empoderamiento (según su modo de actuación), ubicándose en diferentes niveles:

1. Poder personal: en la medida en que las mujeres desarrollan la confianza y habilidad para trabajar sobre la opresión interna.
2. Poder grupal, donde las mujeres trabajan juntas por metas que no pueden alcanzar solas.
3. Poder relacional o poder en las relaciones en la medida en que las mujeres mejoran su capacidad para negociar e inducen la naturaleza de las relaciones.

En correspondencia con lo anterior, para el análisis del empoderamiento, se establecen tres dimensiones: personal, cercana y colectiva. Para Rowlands (1997: 224-230), en la dimensión personal la confianza y autoestima permiten a las mujeres alcanzar cambios tales como formular ideas, participar, influir, aprender, organizar el tiempo personal, creer que las cosas son posibles y que ellas pueden de alguna manera hacer que sucedan, en conclusión se manifiesta a través de los cambios positivos a nivel espiritual o psíquico de las persona como: adquisición de habilidades y

aprendizajes, mayor participación, incursión e influencia en nuevos espacios, aprender a analizar, obtener y controlar recursos.

De aquí que el proceso de empoderamiento en la dimensión de las relaciones cercanas se manifiesta en la capacidad de transformar relaciones para poder influenciar, negociar y tomar decisiones con personas cercanas a ellas. En la dimensión colectiva se refiere al proceso mediante el cual trabajan con el objetivo de lograr mayores habilidades y capacidades para enfrentar procesos externos.

Partiendo de este modelo, Hidalgo (1999) propone el modelo multifactorial de empoderamiento enfatizando en los factores impulsores e inhibidores del empoderamiento, incorporando el conflicto, los procesos de negociación y compensación, presentes en todo el proceso. La autora identifica que un sólo factor puede ser inhibidor o impulsor según la interpretación subjetiva que cada mujer hace de él, dependiendo de cada contexto en el que se desenvuelve la persona. Hidalgo (1999), también propone separar los factores que son impulsores de aquellos que son consecuencias de éstos.¹⁷

De esta manera las propuestas que se hacen desde GED, Bunch (1986) las sintetiza en tres puntos: concientización, eliminación de la dependencia y reto y transformación de las estructuras sexistas de la sociedad. El enfoque GED se ha desarrollado poco y las políticas mundiales dirigidas a las mujeres estuvieron y están generalmente orientadas por el limitado enfoque MED. El enfoque GED en cambio no sólo puede generar avances en el aspecto económico y social, sino también promueve el físico y el político. Como señala Zapata et. al (1994) los enfoques MED y GED se reflejan en diversos programas gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan diferentes actividades para las mujeres.

¹⁷ La autora cita como ejemplo: en la dimensión personal, identifica que los factores impulsores serían: formar parte de un grupo y participar en las actividades fuera del hogar y terminar el aislamiento, pero éste último es una consecuencia de los dos primeros.

Por tanto, para lograr la incorporación de las mujeres a un proceso de gestión del desarrollo se requiere de una política social para mejorar las condiciones y posición socioeconómica de las mujeres en especial, pero ésta debe favorecer su empoderamiento para que participen en el desarrollo de la sociedad y sea posible el cambio en ellas. Al respecto, Lagarde (1996: 13-15) menciona que esta estrategia tiene como objetivo cambiar las estructuras de poder que colocan en desventaja a las mujeres frente a los hombres. Propone la construcción de una nueva configuración social y subjetiva en la que exista una relación de equidad entre los géneros.

Es así que los proyectos con perspectiva y enfoque de género buscan transformar la desigualdad existente entre hombres y mujeres, también abordan las necesidades inmediatas de las mujeres para mejorar sus condiciones materiales, puesto que reconocen las complejas relaciones existentes en la pobreza y las relaciones genéricas de poder.

Para tal efecto en este trabajo se retoma el modelo multifactorial de Hidalgo (1999), los factores inhibidores y los factores impulsores de las dimensiones personal, cercana y colectiva del proceso de empoderamiento. Además se propone incluir acciones de mitigación para los factores inhibidores y de potenciación para los factores impulsores del proceso de empoderamiento.

Esta adición parte de considerar que no es suficiente con detectar estos factores, es necesario formular y llevar a cabo acciones que potencien los factores impulsores del proceso de empoderamiento y que mitiguen los que inhiben. Sin embargo, el conflicto, los procesos de negociación y compensación de los que menciona Hidalgo (1999), son incorporados en las acciones de mitigación y potenciación de las dimensiones personales que se refiere a los cambios positivos a nivel espiritual o psíquico de las personas cercanas que se refiere a las relaciones con familiares y colectiva con el entorno extra familiar. Consideramos que además de las dimensiones anteriores y partiendo que el empoderamiento, como estrategia de desarrollo para las mujeres,

involucra aspectos económicos y sociales fundamentalmente¹⁸ tal y como se refirió anteriormente, para estudiarlo es necesario vincular estos dos elementos: las dimensiones (personal, cercana y colectiva) y los aspectos mencionados. Por lo que en cada una de dichas dimensiones para evaluar si se está propiciando o no el empoderamiento es necesario establecer este vínculo, del cual se derivan las acciones para lograr dicha interrelación, tomando en cuenta la existencia de los factores impulsores e inhibidores del empoderamiento.

Derivado de lo anterior, para el estudio del empoderamiento como estrategia para el desarrollo de las mujeres, se establece el vínculo entre las siguientes dimensiones y los aspectos:

- En lo personal, por ejemplo, referida al ámbito del negocio se manifiestan en la adquisición de habilidades para el desarrollo eficiente del mismo y aprendizajes derivados, mayor participación, incursión e influencia en nuevos espacios, aprender a analizar lo conveniente para su proyecto productivo, expresarse, obtener y controlar recursos (financieros y espirituales), incremento en la autoestima y autovaloración, entre otros y sus anhelos y expectativas.
- En la cercana: El cambio personal se refleja en cambios en el ámbito familiar, mejoras en las relaciones con la pareja, con las hijas, con los hijos y otros familiares. Así también el desarrollo de habilidades para la negociación y comunicación, mayor participación familiar en el trabajo doméstico, exigencias de sus derechos como mujeres, mejor distribución del tiempo.
- La colectiva: Se refiere a la habilidad para negociar con terceros, para enfrentar eventos externos, para tomar decisiones en el negocio, para administrarlo y vencer obstáculos en su funcionamiento.

¹⁸ Aunque se reconoce que el empoderamiento tiene también aspectos físicos y políticos, en el presente artículo se refiere a los económicos y sociales.

Como se refirió anteriormente, las tres dimensiones y los aspectos, se ven influidos por factores que impulsan el empoderamiento, pero también están presentes los factores que lo inhiben. Los primeros facilitan el empoderamiento, como las actividades fuera del hogar y la capacitación. Los factores inhibidores se refieren a las dificultades para el empoderamiento de las mujeres; como estereotipos tradicionales de género y murmuraciones sin fundamento.

El análisis de ambos tipos de factores posibilitará detectar los logros e insuficiencias vinculados al proceso de empoderamiento, por lo que las acciones dirigidas a potenciarlos o mitigarlos devienen condicionantes del mismo.

Adicionalmente, las autoras del presente trabajo incorporan lo que llaman acciones de mitigación para los factores inhibidores y de potenciación para los impulsores del empoderamiento. Los primeros se refieren a acciones tales como: fomentar la participación de la pareja, de los hijos, la capacitación, habilidad de negociación, de administración del negocio, de toma de decisiones. Todas estas dirigidas a los elementos que dificultan el empoderamiento de las mujeres, como estereotipos tradicionales de género, nivel escolar, (escolaridad y el conocimiento de la actividad). Los segundos, son aquellos que se dirigen a los aspectos positivos para incrementar su rol, independencia económica, capacitación, habilidades de negociación, actividades fuera del hogar, toma de decisiones en pareja, compartir responsabilidades económicas.

De lo anterior, se considera que el empoderamiento como estrategia para generar y consolidar procesos de desarrollo en las mujeres, debe concebirse como un proceso desde el aspecto económico y social de manera fundamental; en las dimensiones personal, cercana y colectiva, que se lleva a cabo mediante políticas sociales y sus instrumentos. Dichas políticas pueden estar referidas a un país, una región o una localidad y es a estos últimos espacios subnacionales a los cuales se hará referencia.

EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LAS MUJERES

El concepto de desarrollo ha sido tratado desde perspectivas diferentes, su esencia dinámica se manifiesta en el constante cambio de su interpretación y ha evolucionado de acuerdo a las necesidades económicas, sociales, políticas y ecológicas de la sociedad. En las últimas décadas del siglo XX ya se consideró al ser humano como centro de atención, en relación con su medio.

De esta manera en la bibliografía especializada se pueden encontrar diversos conceptos que en esencia, en los últimos años, adoptan el paradigma del desarrollo sustentable que tomaron en cuenta los cambios que se han producido, en lo económico (derrumbe del campo socialista y auge de la economía neoliberal); lo social (aparición de grupos organizados que, conscientes de su rol, se trazan objetivos específicos vinculados a los grupos vulnerables y el medio ambiente (deterioro de la capa de ozono, desertificación, erosión, pérdida de la biodiversidad, entre otras).

A partir de la década del sesenta se evidencia en el mundo y en Latinoamérica un proceso de deterioro cada vez más agudizado, producto de la aplicación del modelo neoliberal que dio al traste con el “estado benefactor”, y que agudizó las diferencias no solamente entre las regiones sino al interior de ellas entre los diferentes grupos sociales y, esto se evidencia en mayor magnitud en los grupos vulnerables, tales como niños, mujeres, personas de la tercera edad. De esta manera se han agravado los niveles de pobreza y marginación de amplios grupos poblacionales.

Todo lo anterior requiere adoptar una posición ante el desarrollo que de manera activa incorpore a los diferentes grupos sociales y que brinde un proceso de gestión orientado a la eliminación de las disparidades, pero bajo un nuevo prisma, adecuado a las condiciones actuales imperantes. La literatura referida al desarrollo vinculada al paradigma de la sustentabilidad es abundante, se pueden referir los siguientes autores:

Para Vázquez es:

... una combinación del bienestar que proporciona el disfrute de determinados niveles de acumulación para proporcionar el bienestar futuro en armonía con el entorno: recursos naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales que forman su potencial de desarrollo. (Vázquez,1999:23)

Para Carrillo (1987:7) el desarrollo es “un proceso mediante (y durante) el cual se mejora la calidad de vida de la sociedad”

Por otra parte, el Instituto Vasco de la Mujer (1998: 29) considera el desarrollo en términos de “... un bienestar e igualdad de las personas implicadas, en términos de calidad de vida para todas las personas que componen una sociedad”.

El análisis del concepto de desarrollo de estos autores destaca que el concepto de Vázquez Barquero asume este tipo de posición activa ante el desarrollo apoyándose en los factores que constituyen su potencial para sobre su base trazar las estrategias que posibiliten la solución ante los acuciantes problemas contemporáneos. En tanto que el Instituto Vasco de la Mujer lo expresa en términos de los resultados que se deben alcanzar, al igual que Carrillo.

Teniendo en cuenta la presentación con diversa intensidad de los problemas al interior de los países y aún en los individuos que los conforman se hace necesario acotar la concepción del desarrollo correspondiente al territorial y sus dimensiones.

Boisier (1999:51-57) propone un enfoque contemporáneo de los fundamentos del desarrollo territorial, en donde el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado. Dichos elementos son: a) actores, b) cultura, c) recursos, d) instituciones, e) procedimientos y f) entorno.

Hasta el momento las definiciones analizadas consideran: deseos y preferencias satisfechas como mencionan Nussbaum y Sen (2000:17), o Thomas Scanion (2000: 247); otros priorizan la salud

y el acceso a ella como Dan Brock (2000:136). Cada definición reúne condiciones que se necesitan para entender qué es calidad de vida, para el presente trabajo se considera la definición de Blanco:

La calidad de vida es una categoría multidimensional, presupone el reconocimiento de las dimensiones: social, económica, política, cultural, psicológicas y espirituales de hombres y mujeres. Es decir, la calidad de vida de cualquier hombre o mujer no se mide, sino se valora o estima, y está determinada por las personas con quienes convive, por su salud, por sus actividades de recreación, de administración de su tiempo, de sus destrezas y habilidades. Pero también de sus limitaciones, sus creencias, de su desarrollo intelectual emocional y afectivo. (Blanco, 1997: 69)

Estos elementos pueden interactuar de una manera sólida o difusa, de una forma aleatoria o estructurada. El desarrollo territorial se producirá si la interacción es sólida y articulada mediante un proyecto colectivo o un proyecto político en dicho ámbito, encaminados a favorecer la calidad de vida de la población.

El desarrollo de un territorio –región, provincia o comuna– no depende solamente de los seis elementos, sino del modo de articulación ya que están interrelacionados. La tarea básica del desarrollo para un territorio es modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce (Boisier, 1999:57).

Las relaciones son por supuesto las más importantes y ellas van desde el conflicto abierto pasando por la cooperación hasta la dependencia total y por otro lado tienen que ver con los efectos regionales del cuadro de la política económica, el desarrollo de un territorio organizado –región, provincia o comuna– no depende de los seis elementos reseñados ni de la calidad de ellos, sino que fundamentalmente del modo de articulación sólida e inteligente produciría inevitablemente el desarrollo territorial, en tanto que una articulación difusa y aleatoria impediría su surgimiento. En esta concepción se destaca, desde el objetivo del presente la

incorporación de los grupos vulnerables a este proceso, a través del empoderamiento.

En correspondencia con las concepciones anteriores y con el objetivo de este trabajo se considera el desarrollo territorial como un proceso dirigido, que apoyándose en los elementos del potencial existente induzca cambios efectivos de carácter cuantitativo y cualitativo, incorporando de manera priorizada los grupos sociales vulnerables, a través de las políticas públicas que contribuyan a incrementar su calidad de vida.

Así, teniendo en cuenta el concepto de desarrollo expresado en el presente, apoyarse en los elementos de su potencial significa, tener en cuenta los recursos internos y externos (materiales, humanos y financieros) que pueden concurrir en el territorio y aprovechar las instituciones y el marco legal existente para propiciar los necesarios cambios en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

Los cambios cuantitativos se refieren a la creación de la base económica necesaria para la permanencia de la inserción de los grupos vulnerables, tanto desde el punto de vista de la generación de ingresos así como de empleos, una vez concluido el proceso de intervención. Los cualitativos, refieren al surgimiento de nuevas capacidades y habilidades que posibiliten una incorporación consciente al proceso. De esta manera, y de acuerdo al objetivo del presente artículo, como elementos cuantitativos del potencial se considera, por ejemplo, el financiamiento de proyectos productivos y en lo cualitativo el empoderamiento de las mujeres, como estrategia de su desarrollo en el ámbito territorial.

La consecuente aplicación de estos criterios requiere de un proceso de gestión para lograr los objetivos que se proponen. El problema de la gestión del desarrollo radica en establecer cómo y de dónde puede provenir el logro de excedentes que alimenten o complementen ese potencial (González y de Dios, 2002:597). Uno de los elementos fundamentales de ese potencial lo constituye el capital humano y dentro de él las mujeres.



Este elemento del potencial puede ser alimentado por dos fuentes: endógena y exógena. La exógena proviene desde el sistema internacional o el entorno del territorio, se integra a este y es utilizado para ampliar el bienestar y el progreso del ser humano. En este trabajo y como ejemplo se considera como fuente de alimentación endógena: el financiamiento que brindan las instituciones territoriales para la ejecución de proyectos productivos dirigidos a mujeres.

De esta manera el desarrollo territorial es el resultado paulatino que se va obteniendo en un subespacio nacional que puede estar referido a una región o una localidad, como resultado de la activación de los factores de su potencial y, en este caso como ejemplo, las microempresas lideradas por mujeres, propiciando cambios en sus roles y en la distribución de los resultados. Se considera a las mujeres como integrantes de esos grupos vulnerables porque los contextos socio-históricos las han limitado en las oportunidades, sostenibilidad y potenciación que les permiten participar en el proceso de desarrollo y se beneficie de él.

La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como la eliminación de la discriminación basada en el sexo, son condiciones del desarrollo del territorio. Así lo afirma la Declaración de Viena¹⁹ que plantea: igual acceso a los servicios sociales básicos, entre ellos la educación y la salud; iguales oportunidades de participación en la adopción de decisiones políticas y económicas; igual remuneración por igual trabajo; igual protección con arreglo a la ley; eliminación de la discriminación por razones de sexo y eliminación de la violencia contra la mujer e igualdad de derechos en las esferas de la vida pública (lugar del trabajo) y privada (hogar).

En consecuencia en el ámbito territorial existe la posibilidad de que la población se involucre en la gestión y transformación de su propia realidad y el Estado puede recuperar su rol activo y

19 Aprobada por 171 países en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebró en junio de 1993.



positivo a través de políticas que involucren a los agentes económicos y sociales, como participantes y destinatarios de los procesos de desarrollo en dicho ámbito, dirigidos de manera fundamental a los grupos vulnerables y, en este trabajo, a las mujeres, que por sus antecedentes y su papel tradicional en la sociedad tiene peculiaridades.

EL MICROFINANCIAMIENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS SOCIALES PARA PROPICIAR EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO EN LAS MUJERES

Las diferentes conferencias internacionales sobre las mujeres como la celebrada en México en 1976, en Copenhague en 1980, en Nairobi en 1985 y en Beijing en 1995 (OIT, 2003:11-15), han reconocido que las mujeres se encuentran en desventaja socioeconómica frente a los hombres, ya que éstas conforman una mayoría de los pobres,²⁰ que se encuentran en los puestos de trabajo peor pagados, en peores condiciones y trabajan más horas. Desde la primera conferencia desarrollada en México, comenzaron a crearse los primeros mecanismos gubernamentales orientados específicamente a mejorar la situación de las mujeres. Todos los países de la región han integrado en su aparato estatal un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres.

Lo anterior ha implicado avances en el diseño y formulación de políticas y programas con un enfoque integrado del desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género, cuyas principales manifestaciones han sido los planes de igualdad de

²⁰ Según datos del Banco Mundial (2000), son las personas que viven con menos de un dólar al día. Sin embargo, el FIDA (2000:17) define a la pobreza y a la pobreza extrema como fenómenos multidimensionales de índole cultural, social, económico que se caracteriza por: exclusión y discriminación social y económica debida al origen étnico y al género; Carencia de acceso o acceso limitado a servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de las familias (salud, educación, vivienda). Niveles de ingresos inferiores a la cantidad mínima necesaria para obtener el conjunto básico de bienes y servicios para la familia, incluidos los alimentos.



oportunidades, los planes de acción y los planes nacionales para las mujeres (CEPAL, 2001: 24).

Sin embargo, en la institucionalidad pública estos avances muestran deficiencias relacionadas con la fragilidad institucional dentro de los mecanismos para que las mujeres presenten adelantos. Así también la resistencia al cambio de carácter ideológico y conflictos propios de la gestión pública. Y por otro lado, el aumento cuantitativo de la participación de las mujeres y su acceso a las instituciones públicas es sostenido pero aún limitado y con marcadas diferencias entre hombres y mujeres.

De aquí que se considere el proceso de gestión del desarrollo, en las mujeres, necesariamente tiene que partir de la implementación de políticas públicas dirigidas a ese fin, por parte del Estado, como actor principal del mismo. Y esto ha de concretarse en la perspectiva de género de dichas políticas.

La política pública, según Castro:

...se va formando a través de sucesivas etapas, cuyo inicio tienen lugar en el momento en que se acepta como parte de la agenda de gobierno y concluye con la aprobación de programas medios concretos;... con la particularidad de que cada política en sus definiciones lleva el sello de las condiciones económicas-políticas prevalecientes en cada país... (Castro, 2003:66)

Las diferentes demandas de la población hacen que las autoridades den soluciones a través de acciones específicas articuladas que beneficien a la población para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Una política pública se dirige a la población en general y para el gobierno en tanto que una política social es un tipo particular de éstas, enfocada a una parte específica de la población, como pueden ser los ancianos, niños, mujeres, jóvenes, es decir, las políticas sociales se dirigen a los sectores más vulnerables de la sociedad (Rodríguez, 2002:89).

Castro (2003:393-394) define la política social "...como el esfuerzo planificado para paliar los problemas emergentes de la



población, reducir las desigualdades económicas y lograr la justicia social...”.

De este modo, y considerando las definiciones de los dos autores anteriores, centramos nuestra atención en las políticas sociales que utilizan como instrumento el microfinanciamiento a proyectos productivos dirigidos a propiciar el empoderamiento de las mujeres como estrategia para su desarrollo.

El microfinanciamiento se entiende como el servicio financiero (ahorro, crédito, seguro, entre otros) en pequeña escala para diversos usos: proyectos de generación de ingresos, consumo, educación, vivienda, que por lo general son dirigidos a personas de bajos ingresos. La literatura no hace distinción entre los términos de microcrédito, microfinanzas, o microfinanciamiento, por lo que indistintamente se puede hacer referencia a uno u otro, pero siempre como sinónimos (Barnette, 2002:18-23).

El microcrédito se define como créditos en pequeña escala, cuyos parámetros no se han establecido en cada país de manera que lo delimite de otro tipo de crédito.

A nivel global se presentan tres debates sobre las microfinanzas: 1. La autosostenibilidad financiera de las organizaciones de microfinanzas: se plantean cómo compatibilizar la mitigación de la pobreza con la sostenibilidad financiera. 2. Si los programas de microcrédito deben orientarse hacia los más pobres, se duda si estos pueden librarse de la pobreza a través del endeudamiento o si tiene la capacidad de reembolsar los préstamos que se les hacen. 3. La evaluación de los efectos del microcrédito, es decir, si se deben destinar fondos para evaluar los efectos de los programas de microcrédito y en los desacuerdos metodológicos para realizar dicha evaluación. (FAO, 2000: 65-68 en Hidalgo, 2005:24).

Es así que el Microfinanciamiento (MF) se está convirtiendo en los últimos años en un instrumento que tiene alcances de fenómeno global en muchos sentidos. En la Reunión Cumbre del Microcrédito de 1997, en Washington, impulsada entre otros organismos por el BID, se declaró que la meta era atender a:

100 millones de familias entre las más pobres del mundo, especialmente a las mujeres de esas familias, concediéndoles créditos para que trabajen en forma autónoma y prestándoles otros servicios financieros y comerciales para el año 2005.²¹ (Simanowitz, et.al. 1999:6).

Los temas principales de la Cumbre fueron: llegar a las familias más pobres; habilitar a las mujeres; construir instituciones financieramente autosuficientes; asegurar un impacto positivo y mensurable en las vidas de los clientes y sus familias (Zapata, et.al., 2003:38).

Los créditos en pequeña escala pueden ser para diversos usos: generación de ingresos, consumo, educación, vivienda, generalmente dirigidos a personas de bajos ingresos. Con relación a los sistemas tradicionales de crédito, el microcrédito presenta tres diferencias:

1. Está orientado a un sector más marginado que el atendido por instituciones de crédito.
2. Se incluyen otros servicios además de los crediticios.
3. Se basa en el concepto de préstamo colectivo o solidario. Aunque diversos estudios han demostrado son un paliativo porque no resuelven el problema de la pobreza de las mujeres y del territorio. De aquí la importancia de incorporar elementos que se proponen en el presente trabajo.

Otro aspecto que incluye la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1999), no necesariamente son operados por los gobiernos, se destaca la multiplicidad de actores y actrices ajenos a las actividades habituales del microfinanciamiento y que

21 Este enfoque se ve limitado por el hecho de que realmente las familias más pobres no tienen acceso al microfinanciamiento, por no tener la posibilidad de brindar patrimonio como garantía de pago, ni tener un fiador que les respalde. De ahí que no obstante la declaración, la realidad determina que se dirija a un sector de la población, pobre, pero con posibilidades de liquidar la deuda contraída.

participan en el proceso: promotoras y promotores, investigadoras e investigadores, docentes y financieras que han concentrado sus energías en este fenómeno y, por otro lado, destaca el crecimiento en el número total de prestatarios inscritos.

Teyssier (1997:179-194) hace una tipología de sistemas de financiamiento a nivel mundial en cuanto a las características de funcionamiento, rescatando los objetivos, manejo, sostenibilidad económica y análisis de género. Según dicha autora los sistemas informales de crédito y ahorro que han dado participación a las mujeres son: tandas y asociaciones tradicionales por edad y sexo en África. También analiza los sistemas informales que no benefician a las mujeres por no generar cambios en sus dimensiones personal, cercana y colectiva del proceso de empoderamiento: usureros, banqueros ambulantes, crédito bancario, crédito a proyectos como los de desarrollo rural y proyectos de fomento de la pequeña y mediana industria; cooperativas de ahorro y crédito y crédito solidario.

Los diferentes programas de microfinanzas, gubernamentales o no, pueden estar basados en tres paradigmas o modelos que tienen diferente acercamiento al tema del empoderamiento de las mujeres. Este trabajo se sustenta sobre el tercer paradigma (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Paradigmas, modelos o enfoques de los programas de microfinanzas

Paradigma	Base	Objetivo	Empoderamiento	Población
Autosustentabilidad financiera.	Respaldo de la Cumbre del microcrédito, BM, ONU, PNUD.	Aliviar a la pobreza mediante la provisión de servicios financieros en pequeña escala. Es el paradigma que más apoyo recibe.	En términos del incremento de las capacidades individuales para valerse por sí mismas en términos económicos.	Aquellos (as) que puedan pagar por el préstamo a una tasa de interés que permita la rentabilidad de la organización financiera.
Alivio a la pobreza.	Importancia del ahorro, facilitación del préstamo para la producción y consumo mediante bajos intereses o crédito subsidiario.	Atender a las y los más pobres: Desarrollar medios de vida sostenibles y aumentar el bienestar a través de la provisión de servicios sociales como educación, salud, infraestructura, desarrollo comunitario.	Como sinónimo de alivio a la pobreza. Supone que las mujeres con el acceso al crédito puedan contribuir con ingresos a sus hogares, mejorando las condiciones de desigualdad entre H. y M.	Propicia la formación de grupos. Las microfinanzas: estrategia de desarrollo pero con una perspectiva que no conoce las desigualdades de género.
Feminista del empoderamiento.	Moviliza a las mujeres para la defensa de sus derechos.	Favorece el empoderamiento económico, social y político de las mujeres y los cambios en las relaciones de género hacia una mayor equidad. Es el paradigma que menos apoyo recibe.	Se dirigen a mujeres pobres pero toman en cuenta aquellos cambios que los hombres deben hacer para promover la equidad de género. El empoderamiento se centra en el cambio de las relaciones de poder de género en el ámbito de la producción y reproducción, de clase de etnia.	Sus actividades talleres de sensibilización de género y otras actividades para impulsar cambios en los roles de género y aumentar el control que tienen sobre los recursos materiales e ideológicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Hidalgo, 2005:24.

Teyssier (1997:179-194) concluye que: No hay un modelo para trabajar en materia de microfinanciamiento, es el contexto local y el diagnóstico con el público-meta lo que permite elegir el sistema adecuado; la oferta del crédito difícilmente obedece a las necesidades de los más marginados y en particular de las mujeres, la oferta va acompañada de obligaciones que la población tiene que hacer para acceder al crédito; el crédito por sí solo no es suficiente para generar el desarrollo ya que requiere de la participación de las mujeres y hombres, igualdad en educación, capacitación técnica, protección legal así como apoyos de ONG's. El ingreso generado no permite una real capitalización, aunque mejora en cierta medida su nivel de vida.

En la estrategia que se pone en marcha en la Cumbre del Microcrédito, en 1997, se hace especial mención sobre las mujeres de las familias objetivo, debido a que son ellas las que deben recibir los microcréditos y otros servicios financieros (Boletín Panal de Ideas, septiembre, 2001).

Entre 30 y 60% del sector microempresarial corresponde a las mujeres y está operado por ellas. (BID, 1997). Algunas están ubicadas en los estratos más bajos, en niveles de subsistencia que dependen de la mano de obra del grupo doméstico; sin que exista una separación entre los ingresos de la microempresa y aquellos dedicados a la subsistencia familiar.

Conde (2000:24-33) menciona que ante la escasa o nula respuesta de los sectores privado y público surgen mecanismos para atender a la sociedad civil como son las ONG's. La autora, analiza diferentes formas organizacionales²² y concluye que en México existen instituciones y personas que cuestionan si el ahorro popular existe y si es relevante, sin embargo, diversos estudios confirman y evidencian el surgimiento de nuevos actores para

22 Que van desde asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, sociedades anónimas, ONG's, programas de gobierno, así como proyectos alternativos de alcance multinacional, proyectos alternativos de cobertura nacional, proyectos microfinancieros en México, programas gubernamentales en México, agrupaciones de prestadores de servicios microfinancieros.

cubrir esta fuente de oportunidades (Zapata, Alberti, et al., 2003). Lo cierto es que no llega a toda la población por la complejidad de requisitos, por el nivel educativo, por las garantías solicitadas.

Por lo general, para la entrega de los créditos se toman las consideraciones siguientes:

1. La tasa de interés que cobran los Fideicomisos es blanda, variable y ponderada (En México, según el comportamiento de los Certificados de la Tesorería (CETES) a 28 días, de la cual se cobra el 85% de ésta).
2. Las recuperaciones de capital están en función de la generación de recursos de cada proyecto y de sus flujos de efectivo, cuidando que no se pierda o afecte la operatividad de las actividades productivas.
3. Se parte del principio de que es mejor recuperar en el menor tiempo posible con el propósito de poder dar atención al mayor número de proyectos, sin afectar operatividad, solvencia, capitalización y liquidez.
4. Se firma contrato de apertura de crédito y de pagarés para asegurar la recuperación.

Además de las anteriores, otra forma como se manifiesta el microcrédito es financiando proyectos productivos. El proyecto en su significado básico es el plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social (ILPES, 1999:12).

De lo anterior se deriva que el microcrédito como instrumento de la estrategia de empoderamiento para insertar a la mujer en un proceso de desarrollo tiene un alcance limitado, ya que solamente pueden acceder a él aquellas que tienen la capacidad de brindar garantías prendarias, aún teniendo en cuenta las características ya mencionadas. Además, no es suficiente con asignar un monto financiero, para lograr el objetivo mencionado, necesariamente ha de acompañarse dicho monto con acciones de capacitación y asesoría que contribuyan a fomentar el cambio en las mujeres.

Respecto a los proyectos productivos habría que considerar: la generación de ingreso como condición *sine qua non* en su rescate de género, por tanto, deben incluir diferentes aspectos: Aquellos que reducen la carga de trabajo doméstico; proyectos que buscan solucionar necesidades básicas (alimentación, vestido, salud, servicios elementales, educación, entre otros), agentes todos ya que se relacionan con la reproducción de grupos marginados; proyectos para regiones en expansión y con potencialidad económico; proyectos productivos que generen sus propios ingresos y que lleguen a ser autogestionarios; proyectos innovadores, que permitan que las mujeres rompan con los roles tradicionales que hasta el momento se les han asignado (Navarro, 1993:221).

En este trabajo se consideran los del tercer tipo, es decir aquellos que les permitan a las mujeres desarrollar sus habilidades y capacidades. Estos aspectos se consideran importantes porque las mujeres al recibir ingreso económico como resultado de la implementación de sus proyectos productivos dan un paso importante en su condición y posición de género.²³ Es decir que los proyectos para atender las necesidades prácticas de género mejoran la condición de las mujeres en sus dimensiones personal, cercana y colectiva. Y trabajar en la posición de las mujeres significa introducir cambios que determinan esa desventaja y la desigualdad de oportunidades dentro de la sociedad. Indudablemente los proyectos deben resolver las necesidades básicas de las personas involucradas, generar ingresos y ser autosustentables.

De acuerdo con Mata (1995:81) el proyecto productivo no sólo debe buscar aliviar las condiciones de vida de la población mediante un incremento de la producción, sino además debe abrir posibilidades para que las personas obtengan una mejor posición

23 La condición de las mujeres se refiere al contexto material que define la situación de las mujeres: pobreza, falta de acceso a la educación, falta de capacitación, excesiva carga de trabajo. Y la posición de las mujeres hace referencia a las características socioeconómicas que configuran los niveles materiales de vida determinando la discriminación de las mujeres, en relación con los hombres. (Instituto Vasco de la Mujer, 1998:118)

en la sociedad. En el caso específico de las mujeres, se refiere al cambio no sólo de carácter individual sino también en sus relaciones sociales. Por tanto si se considera el microfinanciamiento para proyectos productivos dirigidos a mujeres, necesariamente tiene que abordarse desde un enfoque de género.

El microfinanciamiento a los grupos vulnerables, y específicamente a las mujeres, ha sido objeto de estudios, evaluaciones, encuentros, conferencias nacionales e internacionales. Es común en muchos estudios no contemplar el conocimiento sobre el enfoque de género de la institución correspondiente, tampoco si la política ha sido implementada con perspectiva de género. Este resulta un primer aspecto importante a considerar, ya que se trata de evaluar, primeramente, si ha tenido o no resultado el proceso de empoderamiento.

En unos estudios se trata de mujeres organizadas, en otros se hace referencia a las mujeres del medio rural y en el presente trabajo se hace referencia a mujeres que viven en el medio rural y urbano. Sin embargo, los estudios, coinciden en que las mujeres al acceder a los recursos económicos, favorecen su capacidad de transformar, decidir, proponer y cambiar no sólo sus condiciones de vida, sino las relaciones de desigualdad por una mayor equidad, en donde las mujeres pueden ser dueñas de los bienes e integrarse en organizaciones que les permitan resolver de manera colectiva con otras instituciones y el Estado, los problemas que las afectan tanto a ellas como a sus comunidades y así contribuir al desarrollo territorial.

Por otra parte, en no pocas evaluaciones se considera con relevancia un aspecto del proceso de empoderamiento, bien el económico (sólo desde la generación o consolidación de empleos e incremento del ingreso), o bien desde la creación de los conocimientos y el fomento de habilidades para dicho proceso. Es de destacar la evaluación realizada por Hidalgo (2005), en la cual compara el impacto en las tres dimensiones del proceso de empoderamiento en proyectos que fueron concebidos con perspectiva de género total, parcial o nula. La autora demuestra que

en los primeros y segundos los resultados eran superiores. Esta conclusión es fundamental para argumentar dicha necesidad cuando el microfinanciamiento es instrumento de una política social que utiliza como estrategia el empoderamiento como vía de insertar a las mujeres (como grupo vulnerable) en un proceso de desarrollo territorial.

Por consiguiente, en este trabajo se comparte el criterio de Hidalgo, además para cumplir estos objetivos desde el aspecto económico, no es suficiente con que el microfinanciamiento genere o consolide empleos e incremente en el nivel de ingreso. Es necesario que exista sustentabilidad en los resultados una vez que ha cesado la intervención de la política social.

Para esta sustentabilidad no es suficiente con la posibilidad de reintegrar el microfinanciamiento recibido, sino requiere el incremento de la eficiencia económica del negocio al cual va dirigido y los elementos para evaluar y mantener dicha eficiencia una vez que ha cesado el proceso de intervención. Así como también los cambios en el ámbito personal, familiar y colectivo que le posibiliten enfrentar y resolver satisfactoriamente los eventos externos que se le presenten.

En consecuencia, para producir el desarrollo en las mujeres, se requiere de la estrategia de empoderamiento con un instrumento de microfinanciamiento a proyectos productivos a través de:

- La política social sea confeccionada con perspectiva de género y las evaluaciones que de ella se hagan tengan enfoque de género, por lo que se deben vincular las dimensiones del proceso de empoderamiento (personal, cercana y colectiva) con los aspectos económico y social.
- En el aspecto económico se debe considerar además de la generación y consolidación de empleo el fomento de la base económica del empoderamiento. Esta base económica se refleja en la eficiencia económica (más adelante se define) que alcance y mantenga el negocio amparado por el microfinanciamiento, una vez concluida la intervención.

- De esta manera el negocio tiene que ser eficiente durante la implementación del microcrédito y después de concluido el mismo y eficaz para que cumpla los objetivos no solamente de las mujeres, sino también de la política social. Esto requiere brindar a las mujeres negociantes elementos sencillos para poder realizar evaluaciones rápidas y tomar decisiones en tal sentido.
- En el aspecto social además de la posición de las mujeres en relación con la familia y la comunidad, y la detección de los factores inhibidores e impulsores del empoderamiento se deben formular las acciones de mitigación o potenciación respectivamente.
- Como el empoderamiento es un proceso, no es suficiente evaluar el impacto del microfinanciamiento. La evaluación ha de efectuarse, desde que se concibe por parte de la institución financiera, durante el proceso de implementación y al concluir ésta. Esto implica el análisis de la perspectiva de género en la institución financiera y del enfoque de género en las diferentes evaluaciones, durante todo el proceso de intervención, no exclusivamente al concluirlo.

Partiendo de que la eficiencia y eficacia son términos comúnmente empleados en todos los ámbitos de la ciencia, no se hará un análisis exhaustivo de estos conceptos, y se centrará la atención en su adecuación a la evaluación para el empoderamiento del microfinanciamiento a proyectos productivos.

El término eficiencia tiene su origen del latín *efficientia* y se define como acción, fuerza, virtud de producir y eficacia del latín *efficax*: eficaz, que tiene el poder de producir el efecto deseado. En la esfera de las ciencias sociales, frecuentemente se define la eficacia como:

el estado en que un individuo, grupo u organización ha alcanzado los objetivos establecidos. Es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos. (Menguzzato, s/r. p.47).

La eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo; es la cualidad de un sistema, mercado u organización en virtud de la cual se producen determinadas cantidades de “salidas” con el mínimo de “entradas”. También se entiende como la optimización de los recursos utilizados para la obtención de logros de los objetivos predeterminados. Drucker, (s/f:153) se refiere a la eficacia como la contribución de los resultados obtenidos al cumplimiento de los objetivos globales (de la sociedad); relevancia, pertinencia, validez o utilidad socioeconómica de los resultados (objetivos predefinidos).

La eficiencia económica del microfinanciamiento se refiere, en primera instancia a la obtención del máximo rendimiento del crédito recibido por las mujeres y esto dependerá en gran medida de la eficiencia económica que se obtenga en el negocio al cual se dirige el mismo. Pero además dependerá de que se propicie la manera de mantener dicho resultado en el tiempo una vez concluida la intervención del programa de microcrédito.

En tanto que la eficacia socioeconómica en el microfinanciamiento, se considera a partir del logro de los objetivos que se proponga la entidad financiera y de las mujeres en particular y, para estas últimas, considera el objetivo económico vinculado al incremento de los ingresos, y el objetivo social el de cambiar su rol en la participación familiar y en el entorno.

De lo anterior se deriva que la eficiencia y eficacia del microfinanciamiento, como herramienta para disminuir la pobreza y para favorecer el desarrollo de los grupos vulnerables a los cuales se dirige, dependerá del grado en que estos solucionen los problemas reales de las personas y contribuyan a la creación de las condiciones, habilidades y capacidades necesarias para su sustentabilidad. Condiciones, hábitos y habilidades tanto desde el aspecto económico es decir manejo del negocio, como el social referido a la capacidad de interactuar, decidir e insertarse en la comunidad a partir de los cambios en los roles de la familia.

CONCLUSIONES

Se considera el microfinanciamiento eficiente económicamente y eficaz socioeconómicamente si brinda una retribución superior a la inversión y repercute favorablemente en los resultados económicos durante el proceso de intervención y una vez concluido, posibilite la creación de capacidades y habilidades que propicien dicho proceso en los grupos a los cuales se dirige y, en este caso, las mujeres. (Castillo, 2007)

En este trabajo se identifica la participación de las mujeres en el microfinanciamiento desde la etapa de planeación de sus proyectos productivos, de implementación e impacto, tanto a través de los resultados obtenidos, como de los condicionantes para llegar a éstos. De esta manera se considera que la eficiencia económica y la eficacia socioeconómica deben estar referidas tanto al ámbito del negocio como en el familiar y el colectivo y que constituye una condición necesaria para que el financiamiento tenga como consecuencia final el empoderamiento de las mujeres como su estrategia de desarrollo.

El microfinanciamiento al desarrollo debe fomentar y apoyar cambios de actitudes, aptitudes, estructuras y mecanismos en los ámbitos económico y social y en las dimensiones personal, cercana y colectiva con el fin de reducir las desigualdades de género y en particular debe fomentarse el reparto de poder político y la participación plena e igualitaria en la toma de decisiones a todos los niveles, así como fortalecer la igualdad entre mujeres, entre hombres y mujeres, tanto en el acceso como en el control de los recursos económicos y su distribución.

Este artículo se pronuncia por la necesidad de evaluar la eficiencia económica y eficacia socioeconómica del microfinanciamiento a las mujeres con enfoque de género, desde el momento de su concepción hasta su impacto y este constituye el rasgo distintivo fundamental del presente en comparación con otros trabajos que como se ha expresado, en general manifiestan un carácter parcializado.

La integración del enfoque de género en todos los análisis de las políticas e intervenciones en materia de cooperación para el desarrollo es de suma importancia si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor del desarrollo, en definitiva si se quiere conseguir el cambio social. De esta manera el empoderamiento se convierte en una de las estrategias de desarrollo dirigida a uno de los grupos vulnerables del potencial de desarrollo, que puede ser activado a través del instrumento del microfinanciamiento eficiente económicamente y eficaz socioeconómicamente.

BIBLIOGRAFIA

- Alberti, Pilar (Coord.). (2004). *Género, ritual y desarrollo sostenido en comunidades rurales de Tlaxcala*. Colegio de Postgraduados. Área de Género: Mujer Rural. CONACYT. Instituto Estatal de la Mujer-Tlaxcala-Plaza y Valdés Editores. México. p.22
- Batliwala, Srilatha. (1997). "El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción" p.12. En Magdalena León. (1984) *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Ed. T/M UN. Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá. p. 187-212.
- Benería, Lourdes y Gita Sen (1981). Accumulation, reproduction, and women`s role in economic development: Boserup revisited. *Signs*, 2, Winter, 279-298. En ZAPATA Martelo, Emma; López Zavala, Josefina Coords.(2005) *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*. PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria). México. p. 14.
- Bennet, Robert y McCoughan A. (1994). *Empowerment and Business Services, Britain's Experiment with Training and Enterprise Council*. UCL Press, London. p.1.
- Barnetche, Hilda (2002). *El financiamiento a la actividad emprendedora en el estado de Tlaxcala*, México. Tesis de Maestría en Administración. UNAM. Facultad de Contaduría y Administración. México, pp.18-23.

- Blanco, G. José, et. al (1997). "Calidad de vida y salud. Aproximaciones teóricas y su exploración en el espacio urbano", en: García, Irma Beatriz (Coord.). *Un modelo multidisciplinario en el estudio del fenómeno suburbano. Calidad de vida*. Seminario permanente de Antropología suburbana. Instituto de Investigaciones Antropológicas. UNAM. México. pp. 69-71.
- Boisier, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. pp. 51-57.
- Brock, Dan. (2000). "Medidas de calidad de vida en el cuidado de la salud y la ética médica" en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (Comp). *Calidad de Vida*. Fondo de Cultura Económica. México. p.136.
- Boletín Panal de Ideas*. (2001). Publicación trimestral de la Colmena Milenaria. México, Septiembre.
- Bunch, Charlotte (1986). *Passionate politics. Feminist theory inaction*. Nueva York: St.Martín`s Press.
- Buvinic, Mayra. (1983). *Women and poverty in the third World*. Baltimore, London. John Hopkins University Press. En Zapata Martelo, Emma; López Zavala, Josefina Coords.(2005) *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*. PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria). México. p.10.
- Carrillo, Mario. (1987). *El desarrollo económico de Puebla, 1981-1986*. Puebla, México. Asesoría y consultoría económica A.C. p.7.
- Castillo, María Isabel; Espejel, Adelina; Márquez, Rafael (2001). "Promoción y participación en el programa huertos familiares de traspatio en el estado de Tlaxcala, México y su impacto en el desarrollo rural". *En Revista Contraste*, Especializada en Estudios Regionales. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional. Vol. 1. No.1. Tlaxcala, Tlax; Enero-junio.
- Castillo, María Isabel; Espejel, Adelina; Gómez, Francisco (2006). "La participación de las mujeres en el FIDIME como estrategia de desarrollo local en Tlaxcala, México". *En Memoria del*

- Encuentro Nacional Sobre Desarrollo Regional en México. "La construcción de perspectivas de desarrollo en México desde sus regiones".* Coord. Gasca, José. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER). Libro electrónico ISBN970-32-3489. Mérida, Yucatán del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Castillo, María Isabel; Lugo, Beatriz (2007). "Calidad de vida de las mujeres participantes en los proyectos productivos del FIDIME de la Región Centro Norte del Estado de Tlaxcala, 1999-2005" en Castillo María Isabel (Coord). *Impacto socioeconómico del FIDIME en el estado de Tlaxcala*. CONACYT-FOMIX-UAT. México. p.38
- CASTRO, Manuel (2003). *Teoría y prácticas de las políticas públicas*. Colección Manuales y textos universitarios. Serie: Política y sociedad. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá, 2003. pp. 66, 393-403.
- Cevotarev, Eleonora (1994). "Mujeres, derechos humanos y familia en la teoría y práctica de desarrollo" en Cevotarev, Eleonora. *Mujer, familia y desarrollo*. Facultad de desarrollo familiar, Colombia, Universidad de Caldas.
- CEPAL (2004). Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. *Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género*. Panorama social de América Latina, 2002-2003. Cap.III. Separata.
- CEPAL (2001). *Comisión Económica Para América Latina. Equidad desarrollo y ciudadanía*. Visión Global I. Ed. Alfa-Omega –CEPAL. Colombia, p. XIV.
- CEPAL-ILPES (1999): *Guía para la presentación de proyectos*. Siglo XXI Editores. México 24ª ed. p.12.
- CONDE, Carola (2000). *Microfinanciamiento en México. Bibliografía anotada*. La Colmena Milenaria. Red de organizaciones con ahorro y crédito alternativos. Panal de Ideas. Materiales de discusión 4. Abril, México.
- Delgadillo, Javier (1990). "El concepto de región y planeación en México". En *Revista de Geografía*. Vol. III. No.4. México. p.87-89.

- Drucker, Peter (1976). "La Gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas". Bogotá, Ed. *El Ateneo*, p. 134-153.
- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (1999). *El estado actual de la Agricultura y la Alimentación. Análisis mundial III*. Cuestiones seleccionadas. Microcrédito: efectos en la pobreza rural y el medio ambiente. Roma.
- FIDA. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2000). *Hacia una región sin pobres rurales*. División de América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. p.17.
- Flores, Sergio. (2000). *Nuevos paradigmas del Desarrollo regional en México*. H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Dirección General de Fomento Editorial. Puebla. pp.48-49.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The politics of alternative Development*. Blackwell, Cambridge.
- González (1993). Coord.. *Mujeres y relaciones de género en la antropología Latinoamericana*. El Colegio de México. México, p.184.
- González, Ramón; De Dios, Ana (2002). *La gestión del desarrollo regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad*. En Economía, Sociedad y territorio. Vol.III, Núm.12,. pp. 597-620.
- Hidalgo, Nidia, (1999). *Cajas de ahorro como estrategias de sobrevivencia de mujeres rurales. Caso de las organizaciones SSS "Susana Sawyer"*. Alamos, Sonora, tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas. Instituto de socioeconomía, estadística e Informática, especialidad en Estudios del Desarrollo Rural, Montecillo, Texcoco, Estado de México.
- Hidalgo, Nidia, (2005). *Microfinanzas para mujeres y género en el sector rural: un análisis socioeconómico de proyectos en México*. Tesis Doctoral. Centro de Investigaciones, Económicas, Sociales y Tecnológicas de la agroindustria Mundial (CIESTA-AM), Universidad Autónoma de Chapingo. Chapingo, Estado de México. pp. 24, 42-43.

- Instituto Vasco de la mujer. EMAKUNDE (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Universidad del país Vasco. Vitoria Gastéis. p.9,18, 23, 24, 29, 95-96, 116, 118.
- Kabber, Naila (1998). *Realidades trastocadas*. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo. Paidós. México, UNAM. p. 24, 45.
- Lamas, Marta, (1994). *La antropología feminista y la categoría de género*. México. Nueva *Antropología*. Vol. VIII. Núm. 30. pp.173-198.
- Lamas, Marta, (2003). "La participación de las mujeres en microempresas textiles, San Rafael Ixtapalucan, Puebla" en Rosa Lázaro Castellanos, *Las microempresas familiares urbanas. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C* , pp. 85-138, Serie PEMSA 4, México. p. 88.
- Lázaro, Rosa (2003). "La participación de las mujeres en microempresas textiles, San Rafael Ixtapalupan, Puebla. pp.85-138. *Las microempresas familiares urbanas*. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C. Serie PEMSA No. 4. México. p.88.
- Martínez, Beatriz (2000). *Género, empoderamiento y sustentabilidad: una experiencia de microempresas artesanal de mujeres indígenas*. GIMTRAP, México.
- Mata, et al. (1995). "La UAIM dentro de la economía campesina y la evaluación de su proyecto productivo" en Zapata, Emma; Alberti, Pilar; Mercado, Marta (Coords.). *Desarrollo Rural y Género. Alcances y Problemas de Proyectos Microeconómicos de Mujeres*. p. 81. Colección Desarrollo Rural y Género.
- Mead, Margaret (1982). *Sexo y temperamento*. Barcelona, Paidós.
- Menguzzato, Martina. (s/r). *La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador del management*. La Habana, (s.n.), (s.a.), p. 47.
- Moser, Carolina (1989). "La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". *World Development*. 17. pp. 1789-1825.

- Moser, Carolina (1991). "La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". En Zapata Martelo, Emma; López Zavala, Josefina Coords.(2005) *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*. PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria). México. p. 10.
- Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (Coords.). (2000). *Calidad de Vida*. Fondo de Cultura Económica. México. p.17.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (2003). *Género y Desarrollo (Algunas reflexiones y un glosario práctico para facilitar el trabajo a nivel local)*. Centro Internacional de Formación de la OIT. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. Guías prácticas. Handbooks. H 8. Mayo 2003. pp.11-15.
- Portocarrero, Patricia (1990). *Mujer en el Desarrollo. Balance y propuestas*. Perú, Ed. Flora Tristán. pp. 56, 74.
- Price, Jane. (1992). "Who determines need? A case study of women's organization in North India". En *IDS Bulletin*, Vol.23, Num. 1, pp.50-57.
- Rodríguez, WALLENIUS (2002). Rodríguez Carlos A. "Políticas públicas y desarrollo municipales" en Manuel Canto Chac y Oscar Castro Soto (Comp.) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. MCD. México, 2002. p. 89.
- Rowlands, Joanna (1997). "Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo" en León Magdalena (Coord.). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Siglo veintiuno. Bogotá. pp .224-233.
- Scanion Thomas (2000). "El valor, el deseo y la calidad de vida", en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (Comp). *Calidad de Vida*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p. 247.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (1999). *La perspectiva de género. Una herramienta para construir la equidad en la familia y el trabajo*. Dirección General de equidad y desarrollo social. Cuadernos de sensibilización para todos los servidores públicos y las personas interesadas en la equidad entre hombres y mujeres. México. p.6-11

- Sen, Gita; Grown Caren (1987). *Crises and alternative visions*. Nueva York. Montly Review Press.
- Teyssier, Sophie. (1997). "Sistemas financieros: un enfoque de género" en *Financiamiento rural, Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, núm.15, enero-junio. México, pp.179-194.
- Tinker, Irene (1990). *Persistent inequalities. Women and World development*. New York. Oxford University Press. En Zapata Martelo, Emma; López Zavala, Josefina Coords. (2005) *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*. PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria). México. p. 5,14.
- Valks, Marti (1992). *Las mujeres campesinas en una comunidad oaxaqueña zapoteca*. México CEICADAR-Universidad estatal de Utrecht, Holanda. p.10.
- Vázquez, Barquero A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno*. Pirámide. Madrid. p.23.
- Young, Kate. (1995). *Planning Development with women. Making a world of difference*. MacMillan Education LTD, Londres. p.158-159.
- Young, Kate. (1997). "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación", en León, Magdalena. Coord. *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Ed. T/M UN Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. pp.99-118 .
- Zapata, Emma. et.al. (1994). *Mujeres rurales ante el nuevo milenio*. Colegio de Postgraduados. México. pp.105-125.
- Zapata, Emma; López, Josefina, ET. Al. (2003). *CAME Una experiencia de Finanzas Populares en el oriente del área metropolitana de la Ciudad de México*. CAME Finanzas Populares, Colegio de Posgraduados. Género Mujer- Rural. México.
- Zapata, Emma. Flores, Aurelia. (2003) "Desde la banca de desarrollo hacia las microfinanzas" en Zapata et. al. *Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México*. Ed. Colegio de Posgraduados, Plaza y Valdés. México. pp. 38,19-61.

Zapata, Emma; López, Josefina; Coords.(2005) *La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género*. PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria). México. p. 10,16 y 17.

Consultas electrónicas:

<http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPdos001.htm>. Consultada en noviembre de 2002

<http://www.nodo50.org/doneselx/femaracast.html>. El feminismo ahora. Asamblea de Dones d'Elx. Anuario, 1994. Consulta en julio de 2006.

<http://www.cimacnoticias.com/06abr/06040602.html>. "Feminismo y democracia tienen que ir unidos": Celia Amorós. Consultada Septiembre de 2006

<http://www.jornada.unam.mx/2001/03/06/31irigaray.html> "Luce Irigaray y la construcción de una cultura democrática fundada en la diferencia". Consultada octubre de 2006

<http://www.pronap.ilce.edu.mx/genero/materiales/textosliterarios/mujeryeducación.doc>). Consultada octubre 2006

(www.agendadelasmujeres.com.ar). Consultada octubre 2006

http://es.wikipedia.org/wiki/feminismo_de_la_diferencia.html. Consultada octubre de 2006

http://www.nodo50.org/mujeresred/victoriasendon-feminismo_de_la_diferencia.html. Consultada octubre de 2006

USOS Y DISCURSOS DEL GÉNERO Y DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL BANCO MUNDIAL

Aurelia Flores Hernández

INTRODUCCIÓN

Existen distintas maneras de estudiar el discurso o las formas discursivas sobre el desarrollo, ya sea como crítica ideológica o como construcción de una nueva cosmología internacional política (Little, 1999). En la investigación científica diversas corrientes se han encargado de explicar el significado del desarrollo, para ello han emergido posturas de “contra desarrollo”; posiciones postestructuralistas; planteamientos alternativos, entre otros. Las discusiones reflexionan en la relación donadores-destinatarios en el marco del desarrollo internacional (Stamp, 1989) o paradigmas que plantean al modelo de ciencia como base cognoscitiva del desarrollismo, una ciencia masculina, reduccionista y cuya estructura económica se basa en la explotación (Shiva, 1989). Además, el análisis de la construcción del discurso del desarrollo ha sido adoptado por algunas disciplinas, la ecología política feminista al respecto propone el “desempaquetamiento del Estado” y con éste el conjunto de sus instituciones y organismos (Alvarez, 1990 en Thomas-Slayter et al, 1996:304).

El planteamiento sugerido por Michael Foucault es retomar el concepto de gubernamentalidad como noción útil para identificar los discursos y las prácticas específicas, así como las racionalidades determinadas que podrán ser locales, e internacionales. Dichas racionalidades son formas y técnicas del conocimiento que atan a las personas en procesos de la vida moderna que están más allá de su control, los incitan y obligan a participar, direc-

ta o indirectamente (Foucault, 2004). A través de los mecanismos de la gubernamentalidad amplios dominios de la vida cotidiana son procesados y transformados por el conocimiento especialista y los aparatos administrativos del Estado –y de otros organismos-, con lo que el desarrollo de formas racionales de manejo de recursos y poblaciones basadas en el conocimiento especialista (proyectistas, estadísticos, economistas, demógrafos, entre otros) da pauta a un proceso de gubernamentalización.

Escobar (1999:10) siguiendo a este autor retoma el concepto de poder para analizar a través de éste ¿Cómo el desarrollo se instaló en el discurso? y ¿Cómo los países desarrollados occidentales han podido manejar, controlar e incluso crear política, económica, sociológica y culturalmente el llamado “Tercer Mundo” como categoría unitaria para ordenar y formar realidades? Este autor identificó tres estrategias útiles que han permitido el despliegue del poder del discurso sobre el desarrollo:

- 1) La creación de “problemas del desarrollo” que ha conducido a la formulación de “nuevos campos de intervención de poder” para los “expertos del desarrollo”.
- 2) La profesionalización del desarrollo al interior de estos nuevos campos de conocimiento, disciplinas y carreras que dio lugar a establecer la naturaleza del “Tercer Mundo”, esta estrategia ha buscado un “campo de control de saber a través del cual se aplicaría para producir la verdad... entonces el poder” .
- 3) La institucionalización del desarrollo en los niveles global, nacional, regional y local con el respectivo establecimiento de instituciones como estrategias centrales del desarrollo.

Estas estrategias han tenido por consecuencia “la dispersión de centros locales de poder-saber” y el surgimiento de nuevos indicadores económicos –producto nacional bruto (PNB), ingreso per cápita, índices de bienestar, entre otros– que han sido importantes para definir el estado de bienestar o el estado de pobreza de las naciones del mundo.

El carácter político de la formulación discursiva del desarrollo se transformó en un lenguaje científico y en un problema técnico (Braidotti et al, 1994:23). El profesionalismo sugirió la especialización, y la “tiranía supuesta de la maestría”, tendente a no hacer caso de otros sistemas de conocimiento que no fuera el “conocimiento científico”. La asistencia técnica y/o la ‘ingeniería social’ junto con la introducción de instituciones al estilo occidental, e incluso la instalación del Estado-Nación como institución prominente para administrar y manejar poblaciones formaron parte de esta construcción discursiva (Escobar, 1990). Así, a través de discursos y nuevas prácticas de intervención se han incorporado mecanismos del control diferentes en cada etapa de la historia (Foucault, 2004).

El desarrollo como forma discursiva es una construcción histórica y una forma de dominación económica del mundo. Siguiendo a Escobar (1995:10) estas formas discursivas sobre el desarrollo son desiguales porque los modos establecidos del conocimiento son regionales, sin embargo, la presencia de tres ejes interrelacionados permiten su existencia en todo el mundo:

...las formas de conocimiento que se refieren a ello y a través de ellas, lo que se convierte y se elabora en objetos, conceptos, teorías; el sistema de poder que regula su práctica; y las formas de subjetividad soportadas por este discurso, aquellas mediante las cuales la gente se autoreconoce como desarrollada o subdesarrollada. (Escobar, 1995:10).

Por su parte, St-Hilaire concibe al desarrollo como:

un dispositivo, es decir, un conjunto de discursos, de instituciones, de prácticas y de procedimientos a partir del cual los individuos y las colectividades son constituidas por una parte, en objetos sobre los cuales es posible intervenir y, en otro lado, en sujetos que pueden eventualmente reaccionar de acuerdo con los términos del desarrollo. (St-Hilaire,1996:82)

Para Foucault (citado en Dreyfus y Rabinow, 1992:178) este dispositivo es heterogéneo y puede contener prácticas no discursivas como prácticas discursivas reflejadas a través de instituciones, reglamentos, leyes, medidas administrativas, postulados científicos, proposiciones filosóficas, normas morales, filantrópicas, dispositivos arquitectónicos, etcétera.

En este trabajo se van a considerar estas aportaciones para mostrar cómo se ha instrumentado este discurso del desarrollo al interior de organismos administradores y ejecutores de programas de “ayuda para el desarrollo” tal como el Banco Mundial (BM). Este macro-aparato ha requerido de un grupo especializado de profesionales y/o “expertos del desarrollo” que trabajando en datos; estadísticas e índices han construido realidades en cada uno de los países del mundo y han clasificado, jerarquizado y estructurado mundos diferentes. Específicamente interesa demostrar que tanto el desarrollo sustentable como la perspectiva de género han sido agregadas al discurso del BM como respuesta a su propia necesidad de existencia, en ambos casos, los términos se han “adecuado” a los lineamientos internos del organismo.

El BM como aparato de concentración de conocimientos se ha dado a la tarea de construir y reinventar en el transcurso de su historia campos de intervención y formas de discursos, apoyados en gran parte por el saber que emerge en otros círculos más democráticos –movimientos sociales, movimientos feministas, organizaciones ambientalistas, grupos académicos, entre otros–. La ideología de luchas y movilizaciones de causas justas ha sido “apropiada” a favor de los intereses del BM y retomada en sus propios discursos. En particular, en la óptica institucional del BM los usos discursivos dados a la cuestión de género han ido moldeando y produciendo “mujeres adaptadas al desarrollo”.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y GÉNERO EN EL BANCO MUNDIAL

A partir del año 1944, en la Conferencia de Bretton Woods se definieron dos misiones para el BM: la reconstrucción de los Es-

tados europeos y el garantizar financiamientos a los países más pobres. El BM surgió como agente para la reconstrucción de los efectos post-guerra, vía la donación de préstamos, sin embargo, detrás de estas intenciones revestidas de carácter humanitario este organismo internacional –como otros– fueron establecidos para “orientar” a los países del Tercer Mundo a alcanzar objetivos que ellos mismos fijaban. El BM se fundó como un organismo de poder y control, con la función de prestador directo para dirigir proyectos de “ayuda para el desarrollo” (Escobar, 1990). Una de sus retóricas ampliamente difundidas en esa época fue: “un dolar de más para el desarrollo compra más seguridad que un dolar de más en armamentos”.

Este discurso abrió una vía de acción para dicho organismo frente a los países del Tercer Mundo: la lucha contra la pobreza, fenómeno que en décadas subsecuentes sería retomado para reorientar la permanencia de dicho organismo como líder mundial de las políticas de desarrollo internacional. Esta orientación significó la reestructuración de procedimientos, la modificación de campos de intervención, la innovación de nuevos saberes y la adopción de lenguajes diferentes. Las políticas y estrategias del BM durante el periodo 1973-1982 se caracterizaron por cuatro niveles de diagnóstico: pobreza absoluta, sobrepoblación, reformas sociales y comercio (Pineda, 1987:37).

Correspondió a su presidente Robert McNamara (1968-1981) incluir un carácter ambientalista en la misión de benefactor de pobres. En la Conferencia de Estocolmo (1972) McNamara precisó que la Oficina para el Ambiente instalada en el BM desde el año 1970 –integrada por un consejero y un asistente– era la encargada de estudiar y determinar las variables y los indicadores ecológicos en todos y cada uno de los proyectos financiados por esta institución, y que en ésta se contaba con una “lista de controles exhaustivos para definir criterios ambientales”. Las “nuevas estrategias contra la pobreza” se tradujeron en dos resultados de impacto ambiental global: la colonización agrícola a gran escala y la deforestación de bosques de países de Asia y América Latina.

Ambos efectos son muestra lamentable de la mirada ambiental dirigida por el BM. El Reporte Bank's Operations Evaluation Department informa que cuarenta y cinco por ciento de los ochenta y dos proyectos agrícolas de este organismo, la mayoría puestos en marcha durante el periodo 1975-1982 son considerados "incorrectos e inadecuados".

Algunos de los impactos en materia de política ambiental operados por parte del BM desde entonces son desalentadores y cuestionan la eficacia de dicha política. El caso de La India es muestra de esto, este país ha sido uno de los mayormente socorridos por los programas de dicho organismo. En el año 1975, el BM introdujo capital-intensivo para nuevos cultivos en esa nación, el azúcar fue uno de los primeros cultivos plantados, éste demandó altos niveles de agua y los resultados de esa experiencia se traducen en carencia de cosechas y alimentos nativos, poblaciones que padecen hambre, tierras al borde de un desastre de desertificación y sequedad extrema (Shiva, 1989). Cinco años más tarde, este mismo organismo financió la introducción de árboles de eucalipto para pulpa industrial y un proyecto conocido como pantanos faraónicos. Los impactos de ambos se manifiestan en la desintegración de la agricultura local, la desaparición de múltiples especies animales y vegetales; la erosión y esterilidad de numerosas extensiones de suelo.

Durante el transcurso de los años ochenta, la política ambiental del BM continuó siendo muy similar a la promovida durante la década precedente. En el año 1981, Clausen, presidente en gestión reafirmó la existencia al interior de este organismo de "un grupo especializado en medio ambiente", años más tarde, admitiría que el "BM había formado parte en los problemas ambientales del pasado" (Bruce, 1994:83). A pesar de este reconocimiento y los resultados señalados, el BM no reorientó sus acciones, ni reconoció –y no lo ha hecho– que el factor determinante de la pobreza, la desigualdad social y la falta de sustentabilidad no se encuentra en el número de pobres sino en las causas estructurales que la están sosteniendo. Durante la gestión de Clausen una

de las prioridades del BM fue “ayudar a los pobres para llegar a ser productivos y lograr asociarlos más plenamente a los procesos de desarrollo”; para estimular acciones con este fin se perfila una política orientada a mejorar la productividad de los pobres. Sin embargo, algunos hechos colocan en la reflexión mundial dos temas prioritarios para la humanidad que estaban poniendo en riesgo su subsistencia y requerían medidas de solución urgentes: las crisis socioeconómicas y ambientales ocurridas en muchas partes del mundo y la aparición de límites ecológicos muy rígidos.

En esta controversia entre crisis ambiental y capacidad para preservar el crecimiento económico, surge el término desarrollo sustentable, el desarrollo adopta una acepción ecológica, para las agencias de desarrollo internacional en el fondo la cuestión seguía siendo: ¿Cómo evitar que el ambiente se convirtiera en una limitación para el crecimiento económico? (Sachs, 1996). Una de las soluciones que el BM planteó fue que la sustentabilidad debía continuar impulsando el crecimiento económico adoptando el ambiente como una medida a través de la cual se controle y restrinja el uso de los recursos naturales, restricción y control que no beneficiaría a todas las personas por igual. Así, el ambiente se constituye como un instrumento económico y no como necesidad humana.

El Informe Brundtland emitido en el año 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo incorporó una nueva variable al proceso de desarrollo internacional: el ambiente. Este Informe representa el conjunto de medidas resolutivas a la crisis ambiental de la década. Con su publicación, el concepto de desarrollo sustentable adquirió una dimensión internacional y éste se convirtió en una de las propuestas más empleadas en organismos internacionales, instituciones políticas y aparatos burocráticos. La propuesta planteada por el BM sobre sustentabilidad emerge entonces bajo la concepción de la Comisión Brundtland, y se caracterizó por continuar sosteniendo el paradigma de crecimiento económico ilimitado en favor de una sociedad de consumo. Además de difundir esta nueva idea

sobre el desarrollo/ambiente también se planteó que el desarrollo sustentable era el único tipo de desarrollo que beneficiará a las mujeres (Dankelman y Davidson 1988:171). En este sentido, coincidimos con Escobar (1995) cuando afirma que la manipulación de términos en este nuevo discurso es respuesta a definir una realidad de cierta manera que corresponda sobre todo a intereses de la agencia que lo respalda. En específico, los usos dados a los conceptos desarrollo sustentable y perspectiva de género promovidos por el BM han concernido a sus propios intereses.

Desde el año 1986 ya se había designado al Programa Ambiental de las Naciones Unidas como la agencia principal en mujeres y ambiente, y el *International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (INSTRAW) se convirtió en encargado de formular manuales de capacitación para las mujeres. La institucionalización de mujeres y género comenzó a formar parte de los intereses del desarrollo internacional, y se integró en la mayoría de las agencias del desarrollo, incluyendo el BM. Al igual que este macro-organismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y otras organizaciones de “ayuda para el desarrollo” comenzaron a formar recursos humanos “expertos del desarrollo” en la “capacitación de género y ambiente”. Esto significaría la proliferación de estadísticas para “resolver” los problemas de las mujeres en todos los niveles y en todos los campos, incluyendo, documentos de investigación, políticas de empleo, planeación de proyectos, recolección de datos segregados por sexo, monitoreo y evaluación de procedimientos, etcétera; en palabras de St-Hilaire (1996:84) las mujeres se convirtieron en “productos de las instituciones de investigación y desarrollo”.

Hacia finales de los años ochenta, el BM comenzó a pedir la integración de la perspectiva de género y la sustentabilidad en sus asesorías y los demandaba como requerimientos indispensables para obtener financiamientos. Aunque ya desde la década de los setenta, dos desastres ambientales –la crisis del petróleo ocurrida

en el año 1973 y la sequía en El Sahel– habían anunciado una alarma mundial en esta materia: los recursos naturales se estaban agotando. En estos acontecimientos, las mujeres aparecen en la escena del desarrollo internacional y su relación con el ambiente ocupando la posición de “depredadoras” de recursos naturales,²⁴ situación que paulatinamente fue modificada durante “la década perdida”, en parte debido a que en este periodo proliferaron diversos movimientos sociales, especialmente hay un incremento de mujeres participantes en éstos.

Los movimientos ambientalistas generaron nuevas consideraciones sobre las formas de concebir a las mujeres y su relación con el ambiente. Al reconocer que las mujeres eran usuarias/devastadoras de recursos naturales por cumplir funciones domésticas-reproductivas también se evidenció que ellas podían ser depositarias de conocimiento. De esta manera, las mujeres en las agencias del desarrollo internacional pasan de ser consideradas destructoras del ambiente a expertas, promotoras y cuidadoras del mismo. Los retratos de mujeres pobres como víctimas son transformados en imágenes de fuerza e iniciativa, experiencias en La India así lo demostraron en ese momento (Braidotti, *et al*, 1994:84).

El BM y otras instituciones de “ayuda para el desarrollo” al descubrir el “potencial” que las mujeres podían aportar al crecimiento económico modificaron su atención hacia ellas y comenzaron a dirigir programas considerando sus papeles reproductivos, se generaron con intensidad distintos proyectos (micro-empresas, micro-créditos, bancos locales, proyectos agrícolas, entre otros). En este marco del “desarrollismo”, las medidas del BM y otros organismos similares colocaron a las mujeres como “recursos y medios” para alcanzar el desarrollo (Braidotti *et al*, 1994:97), tal caracterización ha sido fuertemente utilizada para convencer a

24 La marginación ecológica de la pobreza tiene diversos impactos: ochenta por ciento de las personas más pobres en América Latina viven en zonas de degradación ecológica y en el mundo existen 371 millones de personas que viven en áreas rurales frágiles (Bächler, 1994).

los planeadores del desarrollo que “invirtiendo en mujeres” resultará beneficioso para el ambiente y el crecimiento económico (Van den Hombergh, 1993:19).

En la mayoría de documentos relacionados con iniciativas ambientales se anota alguna retórica para promover la inclusión de las mujeres en éstas. El documento Forward-Looking Strategies de la Conferencia en Nairobi señala que: “un desarrollo eficaz requiere la integración plena de las mujeres en el proceso de desarrollo como agentes y beneficiarias. Las agencias de desarrollo deben tomar conocimiento pleno de las mujeres como “recursos del desarrollo” y ya no solamente como receptoras de la “ayuda para el desarrollo” (Dankelman y Davidson 1988:178); en otros documentos oficiales se enuncia que las mujeres son “instrumentos eficaces para la protección del ambiente”, y corresponde a los “expertos del desarrollo” enseñarles a recuperarlo. Nuevamente, a las mujeres se les estampa una etiqueta en el escenario internacional pero ahora como personas recursos y beneficiarias del manejo ambiental.

En el debate internacional sobre el desarrollo se comienza a promover a las mujeres como sujetas de intervención, encargadas ambientales privilegiadas y poseedoras de habilidades/conocimientos sobre el cuidado ambiental (Braidotti et al, 1994:20). Las agencias de desarrollo internacional comenzaron a orientar sus proyectos ambientales hacia las mujeres, y empezaron a enviar “expertos” para promover la capacitación de consejeros agrícolas. El campo de Mujeres Ambiente y Desarrollo (MAD) llegó a formarse en un área profesional para los “expertos del desarrollo”. Desafortunadamente, no todas las experiencias fueron exitosas, en algunos casos, las mujeres sólo aparecían como “agregado” en el proyecto, y en otros, los proyectos emprendidos resultaron inadecuados a sus propias necesidades.

Es hasta el Convenio de la Diversidad Biológica y la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo promulgado en el año 1992 que se adoptó e incorporó por vez primera el componente mujeres dentro del concepto de desarrollo sustentable al

precisar un apartado “Sobre Medidas Mundiales a Favor de la Mujer para Propugnar un Desarrollo Sostenible y Equitativo”. Más tarde, en el Capítulo 24 de la Agenda 21 se abrió un apartado sobre las mujeres y su relación con la sustentabilidad. Sin embargo, el manejo político del Capítulo no logró cristalizar propuestas concretas sobre cómo lograr la integración plena de las mujeres en los múltiples campos que se proponían, dicho documento se ha convertido en una “lista de buenos deseos”.

En la Declaración sobre Población y Desarrollo y la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer se retoman los lineamientos de la Agenda 21 respecto a la participación de las mujeres en los ecosistemas y la lucha contra la degradación del ambiente en cada nación. En la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) se asumió el compromiso de realizar tareas encaminadas a apoyar la participación femenina en la gestión de los recursos naturales y la protección del ambiente. También se propuso la integración de la perspectiva de género en las políticas y programas en favor del desarrollo sustentable y en la evaluación de los efectos de género derivados de la aplicación de políticas de desarrollo y ambiente.

El paradigma neo-liberal intensificado durante las décadas de los ochenta y noventa dirigió un proceso acelerado de retroceso en el desarrollo social en muchos países pobres del mundo. Para lograr cubrir parte de las deudas contraídas por estas naciones con agencias internacionales de desarrollo, se tuvieron que explotar de manera intensa los recursos naturales, la satisfacción de las necesidades locales se agudizó fuertemente. Ante las constantes crisis sociales, la respuesta internacional modificó el discurso sobre el desarrollo y propuso que los programas de ajuste adoptaran “un rostro humano”, el BM se integró a esta perspectiva. Además, algunas agencias internacionales se interesaron y comenzaron a mostrar cierta preocupación para involucrar a grupos excluidos de la propuesta del desarrollo sustentable –incluidas mujeres–.

A principios de los noventa, recomendaciones de políticas emitidas al BM, dejaban al descubierto que las preocupaciones de género en los proyectos de este organismo se encontraban supeditadas a las cuestiones ambientales o a otras situaciones –financieras, recursos humanos, demandas políticas, decisiones de los gobiernos, entre otras– (Van den Hombergh, 1993). El BM y otras agencias del desarrollo internacional continuaron manteniendo y reforzando el discurso dominante del desarrollo sostenible, y con ello adoptando y adaptando a las mujeres a funciones acordes a sus discursos institucionales. En el transcurso de la década de los noventa dicho organismo continuó promoviendo un paradigma desarrollista y trumaniano en donde la única innovación sobre el desarrollo fue la inclusión de la variable ambiental como bien económico y la incorporación manipulada de la categoría género (Flores, *et al*, 2003).

LA POBREZA COMO CAMPO DE INTERVENCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

En la última década, el BM ha replanteado sus campos de intervención en el marco del desarrollo internacional, sin embargo, prevalece una cuestión central: la reducción de la pobreza continúa siendo la nueva misión y forma parte de sus objetivos internacionales para promover el desarrollo. Para el BM la pobreza es causa del deterioro ambiental; y el ambiente está siendo afectado por el crecimiento poblacional, entonces, el factor que detiene el crecimiento económico de los países pobres es el crecimiento poblacional de los pobres, quienes además son señalados como principales destructores de su ambiente. Para este organismo, las causas de la pobreza radican en el escaso crecimiento de las economías de los “países en desarrollo” combinado con el vertiginoso crecimiento poblacional en éstos. Desde esta óptica también se precisa que las raíces de la degradación ambiental son las políticas estatales, las formas de reglamentación de los sistemas de propiedad de los recursos naturales, el aumento desmedido de la población y la pobreza (BM, 2000^a).

El BM no ha elaborado un análisis crítico para definir las causas reales de la pobreza y el origen del deterioro ambiental, no ha cuestionado el conjunto de mecanismos políticos, económicos, culturales y sociales que subyacen en el tipo de desarrollo predominante. El modelo de desarrollo caracterizado por la inequidad en la distribución de los recursos naturales –no sólo entre países o regiones, sino entre géneros y generaciones-, los usos inadecuados de éstos; los patrones de consumo, la producción y los estilos de vida basados en una mercantilización incalculable, entre otros, para el BM no son factores que estén determinando la marginación, la exclusión y la pobreza social.

El BM al asumir que mayor población es igual a mayor pobreza, y que la intensificación de la presión demográfica produce mayor complejidad en otros problemas sociales (flujos migratorios, degradación de recursos naturales, crisis alimentaria, entre otros) convierte a la población en el problema/limitante central para estimular el desarrollo internacional, por tanto, la población se constituye como un nuevo campo de intervención de dicho organismo, a la cual deben aplicarse medidas correctivas. La consigna internacional de las agencias del desarrollo fue vigilar y controlar el crecimiento de la población, a través de un “grupo de expertos” se estableció un conjunto de políticas de población y programas de control de la natalidad disfrazados de programas de salud reproductiva para las mujeres.

Nuevamente, las mujeres aparecen en este escenario del desarrollo internacional. La postura del BM respecto a las mujeres ha sido orientada desde una visión malthusiana, las mujeres pasaron a ser foco central de atención de las agencias de desarrollo pero reducidas a su función como procreadoras y objetos de políticas demográficas. El BM sólo ha adoptado la perspectiva de género como estrategia para reducir la tasa de crecimiento poblacional y superar la degradación de los recursos naturales. Desde una postura feminista, el acceso a recursos de planificación familiar es adecuado y conveniente siempre y cuando los programas de control natal garanticen la libre decisión de las mujeres y el



respeto de todos sus derechos reproductivos. La interpretación malthusiana del BM es hasta hoy en día tema de polémica y fue objeto de críticas por numerosas organizaciones sociales durante la reuniones de El Cairo y Beijing.

Los financiamientos otorgados por el BM son fuente principal de recursos para la instrumentación de políticas de desarrollo de los países pobres. Muchos de estos países son obligados y han tenido que aceptar las políticas y los discursos establecidos en los programas de “ayuda para el desarrollo” debido a las apremiantes deudas económicas que han contraído con este mismo organismo. En los últimos cinco años, en América Latina la deuda creció treinta y ocho por ciento (*World Bank*, 1997). El gobierno de Kenia –y varios países en América Latina, incluyendo México– presionados por el BM han operado programas de esterilización femenina, incluso en zonas cuya población es ya de por sí escasa.

Estrategias de combate a la pobreza

A principios del nuevo milenio, el BM se autodefine como “una institución cooperativa, de desarrollo, internacional, financiera, sólida y líder y empleadora del mundo” (BM, 2000:5). Los pilares de la propuesta del BM sobre desarrollo sustentable giran entorno a la globalización económica bajo los propósitos del mercado, basta con revisar los numerosos documentos de este organismo que permiten afirmarlo. Para lograrlo, este macro-organismo cuenta con “un marco general de lucha contra la pobreza que define estrategias propias para cada país y cada sector de desarrollo” (www.banquemondiale). Estas pueden resumirse en: libre mercado y fronteras abiertas, privatización de la naturaleza, relaciones de colaboración con la sociedad civil e incorporación de la perspectiva de género en cada uno de sus programas.

Desde la óptica del BM la apertura comercial y tecnológica tendrá fines positivos para la conservación del ambiente. El “utilitarismo capitalista” promovido por este organismo se rige bajo una ética individualista en donde “pagar para destruir” es el móvil central del libre mercado. Esta estrategia del BM se funda en:



...como las economías cerradas, controladas por el Estado por lo general han fracasado y la mayoría de las economías abiertas, de mercado, han tenido éxito... [son necesarias] políticas favorables al mercado y al fortalecimiento institucional, aspectos fundamentales para la inversión privada, el crecimiento impulsado para las exportaciones y la reducción de la pobreza... [además] estos países que tienen mayores probabilidades de seguir creciendo son los que dependen en mayor medida del comercio, están más diversificados, atraen más inversión directa y son competitivos. (BM, 2000: II y 17).

Las siguientes cifras indican un panorama mundial muy complejo, solamente veinte por ciento de las personas más ricas controlan ochenta y dos por ciento del mercado mundial, ochenta por ciento del ahorro interno de cada país y ochenta por ciento de las inversiones internas. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) viven quince por ciento de la población mundial y controlan ochenta y cinco por ciento del ingreso mundial. Los hombres –mitad de la población mundial– tienen bajo control noventa por ciento del dinero medido en ingresos, y noventa y nueve por ciento del dinero en propiedades de todo el mundo. Tres o cuatro por ciento de los hombres del noroeste controlan la mitad del ingreso mundial (Madorin, 1997). Las mujeres hacen dos tercios del trabajo mundial, reciben cinco por ciento de las ganancias, poseen menos del uno por ciento de los bienes, su trabajo no asalariado vale 11 trillones de dólares anuales y tres cuartas partes de mujeres viven en el sur en condiciones de extrema pobreza (James, 1996). Se estima que hay 204 millones de personas que viven en condiciones de pobreza, de las cuales 40 millones viven en México.

En estas desventajosas condiciones que viven algunas naciones –y géneros– el “utilitarismo” del BM como estrategia para erradicar la pobreza y promover el desarrollo es totalmente inadmisibles. Experiencias de América Latina muestran cómo el libre mercado ha sido el principal responsable del empobrecimiento y

la expulsión de pequeños productores y del deterioro de los recursos naturales. Durante la década de los ochenta, el número de minifundios creció cuarenta y siete por ciento, de 1970 a la fecha el número de mujeres pobres se ha duplicado. Las mujeres rurales producen más del cincuenta por ciento de todos los alimentos del mundo, sin embargo, poseen solamente dos por ciento de la tierra y reciben uno por ciento de todo el crédito agrícola.

Además de los impactos del libre mercado sobre los recursos naturales también se han dado implicaciones sociales de las políticas de liberación comercial, que paulatinamente han ido desplazando todas las garantías de propiedad territorial, afectando directamente a los pobres y entre éstos a las mujeres pobres. Los programas de ajuste estructural si bien no son considerados por el BM como proyectos de “ayuda para el desarrollo”, ha correspondido a este organismo instrumentarlos, en su mayoría, dichos programas han aumentado la pobreza, en el año 1996, el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) lanzaron la iniciativa para Países Altamente Endeudados (PAE), la mayoría de recursos de este paquete de ayuda fue destinado para cubrir pago de deudas externas más que para financiar otros servicios sociales.

Muchos gobiernos en todo el mundo ilusionados con la idea de que el mercado es el único recurso para conducir a la humanidad hacia el desarrollo han modificado sus legislaciones laborales y sociales para dar paso a condiciones impuestas por agencias transnacionales y favorecer a algunas élites. Bruce (1994:82) precisa que las políticas asociadas a los programas de ajuste –promoción de la exportación, apertura comercial, privatizaciones, desreglamentación, disminución de los salarios y reducción de presupuestos y créditos– no solamente han conducido a acelerar y extender la pobreza en todo el mundo sino también a deteriorar más el medio ambiente y a acelerar diferencias entre géneros.

En Senegal y Sierra Leona las actuales reformas económicas y las iniciativas de alivio a la pobreza –leáse libre mercado– han impedido a las mujeres el derecho al desarrollo. En México a partir del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TL-

CAN) el sistema de tenencia de la tierra fue modificado causando grandes estragos en las zonas rurales, donde el principal medio de sobrevivencia es precisamente la tierra, en particular, las mujeres rurales mexicanas enfrentan mayores limitaciones para ser titulares de tierras a partir de dichas reformas promovidas en el año 1994. Estas experiencias muestran que las agencias de desarrollo internacional se han convertido en instituciones financieras multilaterales que están “contribuyendo activamente a hipotecar el bienestar de las mujeres” (Fall, 1998).

El BM en su discurso de conservación y protección de la naturaleza ha promovido a través de sus “expertos” la creación de parques y santuarios en zonas naturales, iniciando con un conjunto de medidas y “manejo científico” de la diversidad natural, sin embargo, uno de sus pilares/propósitos es la privatización de los recursos naturales, suponiendo que ésta favorecerá la protección y preservación de los mismos. La propuesta del BM va encaminada a “ordenar los recursos naturales, creando marcos institucionales y reglamentarios que regulen su uso”, desde esta visión, la naturaleza asume un carácter capitalista y se convierte en bien económico manejable.

Uno de los resultados de la privatización de los recursos naturales ha sido la reestructuración de las políticas de tierras y de otros recursos comunes –bosques, agua, aire–. La India es muestra de cómo la estatización y la privatización han afectado severamente el ambiente natural y social. En este país, la estatización sobre los recursos propició el monopolio de tierras utilizadas en la extracción; condicionó a las poblaciones pobres a cultivar a través del sistema de monocultivo con la introducción de un “manejo científico” que se contrapuso a las costumbres locales; se fomentó la privatización de contratos para algunos productos específicos y se orientó el manejo de los recursos siguiendo disposiciones del comercio y el mercado global. Casos similares ocurrieron en Côte D’Ivoire y Guinea, donde se puso al descubierto que proyectos forestales financiados por el BM respondían a una política forestal impuesta que se contraponía a los derechos naturales locales

([http://www.arbil.org/\(14\)jaso.htm](http://www.arbil.org/(14)jaso.htm)). Estos proyectos aparentaban estar orientados a la conservación de los bosques cuando en realidad se destinaban para subsidiar la exportación de madera. Una de las mayores implicaciones negativas fue el reasentamiento de 100,000 personas que vivían en los bosques y quienes tuvieron que abandonarlos para que las compañías madereras hicieran una “utilización sustentable” de éstos (Horta, s/f).

En México, el BM financió el proyecto hidráulico Chicapa-Chimalapa ubicado en una de las regiones con sistemas hidrológicos más importantes para el país, se pensaba a futuro instalar una mega eléctrica y “favorecer el desarrollo de la región”. En el año 1990 este proyecto se suspendió debido a la fuerte presión campesina que denunciaba el grave deterioro que se ocasionaría sobre los recursos naturales de la región. Situación similar ocurrió con los pehuenche en Chile, con el megaproyecto hidroeléctrico para la represa Panque financiado por una filial del BM, además en ese lugar se tenía proyectado la construcción de la represa Ralco en río Bio-Bio, la cual desplazaría a más de 1000 personas, incluyendo 600 pehuenches de las comunidades Ralco-Lepoy Quepuca-Ralco. Para el año 2000 ambas iniciativas no se habían concretado debido a las intensas movilizaciones indígenas/campesinas y a la resistencia de varias organizaciones sociales (Equipo Nizkor, 2000).

Precisamente, para este macro-organismo involucrar la participación y la consulta ciudadana en la definición de los programas que éste promueve representa otra estrategia de combate a la pobreza. Para el BM dado que la democracia se ha afianzado cada vez más en las sociedades, es necesario que para mejorar su planeación y sus operaciones fortalezca su trabajo con la sociedad civil e incorpore “espacios democráticos”²⁵. El BM reconoce que:

25 Los libros *Recursos para la Participación en el Banco Mundial y Trabajando con las Organizaciones No Gubernamentales* editados por el Banco Mundial condensan algunas de las directrices que este organismo propone para estimular su relación con la sociedad civil.

... en el pasado, los patrocinadores y diseñadores no siempre escuchaban a la gente o consultaban a los pobres y a los miembros menos favorecidos de la sociedad, pero esto está cambiando. Se están haciendo esfuerzos concertados para consultar y escuchar a todas las partes interesadas (BM, 2000:II).

En el transcurso de la década de los ochenta, en América Latina la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), –actualmente transformadas en Organizaciones Sociales y Civiles (OSC)– comienza a ser más evidente, su auge coincide con la difusión de las políticas neoliberales y la reducción del papel del Estado. Su labor altruista marcó el camino para la defensa del equilibrio ecológico y la participación de hombres y mujeres, circunstancias que favorecieron su buena relación con la política sobre sustentabilidad y perspectiva de género planteada por el BM. En el año 1973, sólo seis por ciento de los proyectos financiados por el BM contaban con la participación de organizaciones no gubernamentales; hacia el año 1995, cincuenta por ciento de los proyectos eran coordinados por éstas (World Bank, 1997 b).

Desde mitad de los años ochenta el BM apreció las ventajas de canalizar los financiamientos para la lucha contra la pobreza a través de dichos organismos. El BM ha encontrado tres ventajas de mantener una colaboración estrecha con la sociedad civil: 1) el uso de su metodología participativa que la mayoría de estos organismos operan y les permite establecer contacto directo con los beneficiarios; 2) la transparencia en el manejo y la administración de los fondos; y 3) su filosofía cimentada en basar sus acciones para el desarrollo en la iniciativa privada (World Bank, 1997 b).

El BM ha adoptado la dinámica organizativa de los grupos de la sociedad civil como estrategia para la descentralización de acciones de “ayuda para el desarrollo” y la transferencia de programas financieros. Esto tiene aristas para los países receptores, algunas experiencias de estos organismos muestran una tendencia a operar en sitios donde las condiciones de vida son favo-

rables para sus agentes o “expertos”. En Bolivia, de 600 organizaciones no gubernamentales establecidas, setenta y cinco por ciento concentran su acciones en zonas de mayor desarrollo del país. También se ha encontrado que en su mayoría los fondos son destinados a mantener infraestructuras lujosas, gastos suntuosos y pagos del “equipo experto” (Baldivia et al, 1993).

Además, otro inconveniente que enfrentan las organizaciones sociales y civiles es la ideologización de sus filosofías por los discursos del BM, lo cual podría representar un obstáculo para garantizar un uso eficiente de los fondos, y podría condicionar la democratización de las sociedades en los países donde estas organizaciones operan. Mantener la diversidad en filosofías, misiones y metodologías en las organizaciones civiles permite mayor participación, democracia, flexibilidad y apertura social. Algunas experiencias en este sentido son el Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, la Organización de Mujeres sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Campaña del Banco Mundial en la Mira de las Mujeres. Estos movimientos representan espacios donde se tejen y formulan discursos de contra-respuesta y formas de resistencia a los discursos dominantes que emergen y son sostenidos en las políticas sociales y económicas del BM.

La mayor participación femenina en distintos movimientos y organizaciones sociales justamente ha propiciado que este organismo incluya en su discurso sobre el desarrollo internacional a la perspectiva de género, y además que la demande en sus operaciones. La propuesta del BM en este sentido precisa la necesidad de:

... la adopción de medidas para abordar los aspectos de desarrollo relacionados con el género puede promover un desarrollo equitativo y sostenible... [y]... ayudar a crear en todo el mundo un entorno en donde las barreras de género ya no impidan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. (BM, 2000^a:84)

Durante más de dos décadas (1950-1975) el BM incorporó a las mujeres en sus políticas de inversión pero como sujetas pasivas del desarrollo. A partir del año 1975 y durante casi una década este organismo reconoció que debía invertir en algunos sectores para favorecer la condición femenina e incrementar la productividad de las mujeres pobres, especialmente en salud y educación. Este discurso fue fuertemente difundido durante las crisis económicas latinoamericanas de los años ochenta, la incorporación masiva de mujeres al mercado laboral esperaba como resultado una contribución económica femenina importante, el papel de las mujeres resultaba funcional para promover el desarrollo. A mitad de los ochenta, el BM creó la Unidad Mujeres en el Desarrollo, para el año 1993 se reintegró como equipo de Análisis de Género y Pobreza. Los montos de inversión más altos destinados a proyectos vinculados al género se dio durante el periodo 1977 a 1985 cuarenta y uno por ciento de proyectos con componente de género fueron otorgados a África y quince por ciento correspondieron a América Latina (Frade, s/f). Estos proyectos han sido caracterizados por focalizar a las mujeres en relación con sus actividades reproductivas, los ejes centrales sobre los que fueron instrumentados y dirigidos giraron en temas de salud, educación y planificación familiar.

Algunos eventos internacionales visibilizaron a las mujeres a escala mundial. En la reunión internacional de El Cairo sobre Población y Desarrollo (1994) y en la Conferencia Internacional sobre las Mujeres celebrada en Beijing (1995) una de las principales peticiones planteadas a James Wolfensohn, presidente del BM en ese momento fue la “institucionalización de la perspectiva de género en los programas y políticas del Banco”. En el año 1994, el BM publicó su primer documento de política de género, conocido como “La Política Operacional 4.20: Desarrollo y Equidad de Género”, el cual contiene los procedimientos operacionales para que los problemas de desigualdad entre los géneros sean considerados en los programas operados por este organismo. Sin embargo, la meta propuesta no impactó a los proyectos finan-

ciados por esta institución, en el año 1996, un informe de organizaciones no gubernamentales beneficiarias del BM indicó que de 5000 proyectos, sólo 615 incluyeron la perspectiva de género en sus acciones, además sólo cerca de 5 mil millones de dólares –lo que representa menos del veinticinco por ciento del total de préstamos– fueron invertidos en proyectos que incluyen medidas para fortalecer la condición de las mujeres.

Al igual que otros organismos internacionales, el BM aceptó y pactó los compromisos internacionales en favor de los derechos humanos de las mujeres: la equidad, el desarrollo social y la paz. La disyuntiva que enfrentaba el BM fue cómo unir los conceptos de eficiencia económica y productividad –principios del organismo– con el de equidad de género. Al interior del organismo se formuló un debate para definir el marco conceptual en relación al género, existen dos posiciones divergentes: para el sector “blando” –Desarrollo Humano, Medio Ambiente, y Desarrollo Social– unir la eficiencia económica con la equidad garantizará a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos humanos; mientras que para el sector “duro” –Finanzas, Sector Privado e Infraestructura– toda inversión es vista en función del sistema costo/beneficio: ¿Cuánto cuesta educar a las niñas, en función de su productividad económica al momento de insertarse al mercado de trabajo?

En la generalidad de los programas y proyectos del BM la “preocupación” de incluir la participación de las mujeres en otras áreas –fuera de la salud– tales como el cuidado del ambiente, la transferencia y generación de tecnología y el emprendimiento de actividades productivas, son aceptadas mientras se asegure que las mujeres representarán altos índices de devolución por los préstamos o créditos, además que se espera que los proyectos promuevan el crecimiento económico (BM, 2000^a:4). Una estrategia del BM para lograr incorporar la perspectiva de género en todos y cada uno de los programas y proyectos de “ayuda para el desarrollo” es “la banalización del problema de la condición femenina”. Para el BM (2000^a) “un tema es banal cuando es totalmente parte de la rutina y deja de ser objeto de críticas y de

comentarios". Desde el punto de vista de este organismo, el problema de no lograr la institucionalización de la perspectiva de género responde a que la equidad entre los géneros no está ubicada en una dimensión rutinaria y cotidiana, a tal punto que ésta se convierta en tema común y visible y comience a aparecer en la mayor parte de sus proyectos, programas, lineamientos, normas, procedimientos, etcétera.

Además, el BM también se ha dado a la tarea de crear oficinas y programas para estudiar los problemas relacionados con la condición de género, una de sus investigaciones más recientes es *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank: Progress and Recommendations*. En general, en el BM la intención de incorporar la perspectiva de género aún permanece ambigua, manipulada y sometida a los intereses de la lógica institucional, esto no ha permitido que se produzca una política de género bien establecida, lo más que se ha logrado son manuales operativos e informes denominados "Implementando las políticas de género del Banco Mundial". Dada la orientación que este organismo viene instrumentando con la perspectiva de género, la "institucionalización" de ésta corre el riesgo de ser utilizada como instrumento y estrategia del nuevo discurso del BM para promover la integración de las mujeres al desarrollo a su propia conveniencia.

CONCLUSIONES

El discurso del BM sobre el desarrollo sustentable no se aleja de los primeras propuestas del informe Truman, ni plantea alternativas diferentes al paradigma dominante de desarrollo. El BM no sólo se ha encargado de liderar una versión del significado de "desarrollo" en el contexto internacional, también a través de la reconstrucción de sus discursos y la creación de nuevos campos de intervención, este organismo se ha adaptado al mundo cambiante.

A más de medio siglo de su creación, los pilares sobre los que se instituye son exactamente los mismos: el mercado como

regulador de la vida social y la propiedad privada como motor del progreso. Al apropiarse de los conceptos de sustentabilidad y género, lo que ha hecho solamente es incorporar al ambiente como variable económica y a las mujeres como un requisito/instrumento útil para alcanzar el crecimiento y el progreso económico. En el discurso del desarrollo sustentable promovida por el BM –y por otras agencias internacionales y gobiernos en el mundo–, las mujeres han sido tipologizadas de varias maneras: mujeres víctimas, mujeres receptoras de ayudas, mujeres depositarias de conocimientos, mujeres promotoras del desarrollo, mujeres como recursos abandonados y valiosos. En distintos momentos, estas categorías han sido “apropiadas” por los “expertos del desarrollo” para incluirlas en diversos proyectos ambientales y sociales.

El BM está lejos de retomar los planteamientos reales que emergen de las propuestas de la sociedad civil sobre desarrollo sustentable, si este organismo enfrentara los problemas estructurales de la pobreza atacaría su propia esencia –tener como meta un crecimiento económico basado en la destrucción de la naturaleza y mantener una sociedad de consumo sostenida en relaciones de inequidades entre géneros y naciones–, y entonces tendría que crear nuevos discursos y campos de actuación para preservar su existencia. El BM es una institución que ya no tiene más una razón de ser, cincuenta años tal como se conoce es suficiente.

Frente a este discurso internacional sobre el desarrollo existen diversas expresiones de rechazo. Especialmente, las mujeres y los grupos más vulnerables a estas políticas mundiales están confrontando, cuestionando y proponiendo diversas maneras para formar un único mundo sustentablemente seguro. La confrontación entre las “culturas de control” de las agencias estatales y organismos internacionales (léase BM) y las “culturas de resistencia” de los grupos de base (Little, 1999) indica nuevas maneras de construir un desarrollo diferente, habla también de una demanda colectiva que clama que hasta hoy, ciertas voces se han vuelto dominantes en el discurso político del desarrollo internacional, mientras otras no son escuchadas. Las mujeres, el campesinado,

los pueblos indígenas, los pobres, los marginados, etcétera, cuentan con las “armas del débil”, es decir, la resistencia a los discursos dominantes (Little, 1999), la cual día con día se traduce en diversos movimientos sociales que exponen visiones alternativas de desarrollo y que se han expandido en todo el mundo como “sitios de lucha múltiples e interconectados” (Gillian Hart 1991, citado en Rocheleau et al, 1996:15).

Las mujeres se han posicionado en ángulos alternativos diferentes, han adquirido nuevas formas de expresión, de lucha, de organización y de resistencia, han comenzado a adoptar nuevas prácticas “oposicionales” en miras a construir identidades colectivas y diferenciadas (Butler y Scott 1992, citadas en Thomas-Slyter et al, 1996:295). Las mujeres se están cuestionando la naturaleza de todos los tipos de conocimiento, quién define los problemas ambientales y quién los mide. Escobar y Alvarez (1992 citados en Rocheleau et al, 1996:18) señalan que las “organizaciones de base, con su implicación significativa de mujeres, están tensionando el valor de todos los seres humanos y de sus derechos de satisfacer necesidades humanas básicas, incluyendo seguridad alimentaria y salud”.

Los movimientos sociales en tanto que formas de organización colectiva, tienen procesos y resultados que dependerán de la especificidad histórica, social, y geográfica (Rocheleau et al, 1996:15). Esperemos, que estos movimientos y los conceptos que en ellos emanen no tengan la misma suerte que otros que han emergido en los pueblos locales –necesidades básicas, cooperativas locales, programas de alfabetización, investigación-acción-participativa, empoderamiento–. Los cuales al haber sido institucionalizados por organismos internacionales –entre ellos el BM– fueron despojados de su potencial crítico transformativo, y han sido manipulados para consolidar el poder del Estado y los poderes de organismos internacionales de “ayuda para el desarrollo”.

El “nuevo BM” (2000:30) está perfilando la creación y de hecho, ha comenzado a operar los términos “banco de conocimientos”; “grupo especializado de género”; “instituto de investigación

sobre desarrollo”, entre otros, todos estos forman parte de la nueva estrategia del BM para “determinar una mejor comprensión de la dinámica de la pobreza y determinar nuevos problemas y tendencias a fin de ayudar a los países a planificar adecuadamente”. Sin embargo, queda aún por construir otros mecanismos en la sociedad para que estas nuevas estrategias, en lugar de servir a los propios intereses del BM para redefinir sus campos de intervención, de control, de saber y de poder, sea efectivamente útil pero para las comunidades, los grupos de base, las mujeres, los pueblos indígenas, la gente normal que solamente desea un mundo realmente durable, justo y genéricamente equitativo.

BBLIOGRAFÍA

- Bächler, Günther (1994). “Desertización y conflictos. La marginalidad de la pobreza y los conflictos ecológicos”, *Ecología Política*. Cuadernos de Debate Internacional 8:55-84, España, Icaria.
- Baldivia, José, Francisco Racines e Iván Mendoza (1993). *Ajuste estructural en los Andes; impactos sociales y desarrollo*, Ecuador-Bolivia, Ediciones ABYA-YALA-CECI-ANDES:.
- Banco Mundial (2000). *Informe Anual 2000*, EUA, BIRF.
- Banque Mondiale (2000^a). *Précis*, Automne, 200. Département de l'évaluation des operations (OED).
- Braidotti, Rosy; Ewa Charkiewicz; Sabine Hausler y Saskia Wieringa (1994). *Women, Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*. London, Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books in association with INSTRAW.
- Bruce, Rich (1994). “Banque mondiale et FMI 50 ans que ça dure!”, *Écologie Politique* 10: 77-85.
- Dankelman, Irene y J. Davidson (1988). *Women and Environment in the Third World: Alliance for the Future*, London: Earthscan Pub. in association with IUCN; Wolfeboro, N.H.: Distributed in the USA by Longwood Pub. Group.
- Dreyfus, Hubert y Paul Rabinow (1992). *Michel Foucault. Un parcours philosophique*. France : Folio Essai.

- Escobar, Arturo (1990). « Les discours et le pouvoir dans la question du développement. L'approche de Michel Foucault appliquée au contexte du Tiers Monde » (traduit de l'angle par Michèle Lafleur). Documento mimeografiado.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Escobar, Arturo (1999). "After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology", *Current Anthropology*, 40: 1-30.
- Fall, Yassine (1998). "Promoción del derecho al desarrollo humano sustentable para las mujeres", *Revista del Sur*, Editado por Network Women in Development Europe en WIDE, 83:120-142.
- Flores Hernández, Aurelia; Zapata Martelo Emma y Claudio Demo Tuñon (2003). "¿Diálogo sordo con el BM?: reflexión en torno al desarrollo sustentable", *Género y medio ambiente*, 45-77, México, Editorial: El Colegio de la Frontera Sur, Plaza y Valdez.
- Foucault, Michel (2004). El nacimiento de la biopolítica, España, Editorial Paidós.
- Horta, Korinna (s/f). "El Banco Mundial mira a los bosques", *Revista del Sur*. Editado por Network Women in Development Europe en WIDE, 87-88.
- James, Selma (1996). "Contar el trabajo no asalariado de las mujeres", *Anuario de HOJAS DE WARM. SIMS*, España, Universidad de Barcelona, 9: 97-109.
- Little, Paul E. (1999). "Environments and environmentalism in Anthropological research. Facing a New Millennium", *Annual Reviews Anthropology*, 28:253-284.
- Madorin, Mascha (1997). "Hacia el nuevo (des) orden político mundial. Cinco tesis desde una perspectiva feminista", Pilar Alberti y Emma Zapata (coords.) *Estrategias de sobrevivencia de las mujeres campesinas e indígenas ante la crisis*, México, Colegio de Postgraduados.
- Pineda Bravo, Gonzalo (1987). *La politique de la Banque mondiale et le développement de strategies alternatives pour le secteur rural au Mexique*, Université Catholique de Louvain.

- Rocheleau, Diane; Barbara Thomas-Slayter and Ester Wangari (1996). "Gender and Environment. A Feminist Political Ecology Perspective": 3-23 en Rocheleau, Diane; Barbara Thomas-Slayter and Ester Wangari (eds.) *Feminist Political Ecology. Global Issues and Local Experiences*. Londres y New York, Routledge.
- Sachs, Wolfgang (1996). "La anatomía política del desarrollo sustentable", Alvarez et al., *La gallina de los huevos de oro*, Colombia, Editorial Gente Nueva.
- Shiva, Vandana (1989). *Staying Alive. Women, Ecology and Development*. London, Zed Books.
- Stamp, Patricia (1989). *La technologie, le rôle de sexes et le pouvoir en Afrique*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international.
- St-Hilaire, Colette (1996). "La production d'un sujet-femme adapté au développement. Le cas de la recherche féministe aux Philippines", *Anthropologie et Sociétés* 20(1): 81-102.
- Thomas-Slayter, Barbara; Ester Wangari and Diane Rocheleau (1996). "Feminist Political: Ecology. Crosscutting Themes, Theoretical Insights, Policy Implications", Rocheleau Diane; Barbara Thomas-Slayter and Ester Wangari (eds.) *Feminist Political Ecology. Global Issues and Local Experiences*, 287-307, Londres y New York, Routledge.
- Van den Hombergh, Heleen (1993). *Gender, Environment and Development: a Guide to the Literature*. Utrecht, The Netherlands: Published for the Institute for Development Research Amsterdam by International Books.
- World Bank (1997^a). *World Development Report 1997*, EUA, IBRD.
- World Bank (1997^b). *Advancing sustainable development*, EUA, IBRD.

Consulta páginas internet:

- s/a. «El nuevo orden mundial contra el orden natural. Las políticas de los organismos internacionales atacan a las instituciones de derecho natural» en [http://www.arbil.org/\(14\)jaso.htm](http://www.arbil.org/(14)jaso.htm). Consulta enero, 2009.

www.banquemondiale. Consulta noviembre, 2008.

Equipo Nizkor (2000) "Conflicto Biobío. Los Pehuenche, el grupo BM y Endesa S. A: Violaciones de derechos humanos en los proyectos de las represas Pangue y Ralco en el Río Bio-Bío, Chile" en <http://www.derechos.org>. Consulta diciembre, 2008.

Frade, Laura (s/f) "El BM en la mira de las mujeres" en <http://so-cwatch.org.uy>. Consulta agosto, 2008.





LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS ESPACIOS RURALES EN EL DESARROLLO DE TLAXCALA

Celia Hernández Cortés



La idea de progreso surgida en el siglo XVIII, desde la economía clásica, se asociaba con el camino de la civilización moderna y el reconocimiento de que la humanidad avanzaba del pasado al futuro, es decir, de lo atrasado a lo moderno. Este concepto se afianzó en el siglo XIX durante el contexto de la revolución industrial que buscó hacer énfasis en el sector industrial considerado en ese momento el más importante, ya que en éste se dejó descansar la absorción del empleo, por tanto, la transformación estructural. En esta imagen de lo que debería ser la estructura económica en el siglo XX se le dio prioridad al desarrollo del sector industrial en detrimento de otras actividades que se consideraron atrasadas como la agrícola, lo cual se tradujo en una disminución importante del producto interno bruto y el empleo agrícola como resultado de las diferencias de la productividad entre la agricultura y la industria. En esta idea de progreso económico, la transformación estructural va de lo agrícola a lo industrial y de lo rural hacia lo urbano y por ende de lo atrasado a lo moderno.

En este planteamiento, lo rural se ajustaba pasivamente en función de factores exógenos. En el plano productivo el comportamiento agrícola era considerado residual y dependiente de las demandas industriales y urbanas. Lo endógeno en el sistema es la urbanización y la industrialización y el resultado, la modernización tanto en términos técnicos como en el sistema de ideas y valores. Lo rural se consideraba como lo local, autárquico, cerrado, con pautas socioeconómicas y valores propios; una estructura social a partir de la propiedad de la tierra entendida como la



territorialización de lo agrícola y las políticas de desarrollo rural significaban la absorción del rezago. Pero esta vieja visión de lo rural a partir de los cambios globales y urbanos ya no se sostiene más y se busca ver la estrecha interdependencia del mundo rural con el resto de la economía y con el medio urbano en particular. Incluso la misma visión urbana requiere de otra ruralidad para el funcionamiento de lo industrial y urbano, es decir el mismo pensamiento de progreso y modernidad actualizada requiere de incorporar a la ruralidad y a las actividades agrícolas dentro del modelo industrial actual.

Lo anterior está asociado a las nuevas condiciones de lo industrial de igual manera a las mismas transformaciones que la ruralidad ha tenido durante los últimos años asociados o no al proceso de globalización. Ver a lo rural de diferente manera implica observar sus relaciones con lo urbano y reconocer viejas y nuevas características de estos lugares, no obstante, la dinámica del sistema en general, sus nuevos y viejos problemas y las políticas de desarrollo buscan resolver esta problemática. Abordar lo rural también supone identificar los diferentes tipos de sociedades rurales las cuales aún cuando son primordialmente capitalistas, existe todavía un conjunto de acciones no capitalistas que pueden tomar una posición dentro del sistema.

En los últimos años se han observado transformaciones en estos lugares; en primer lugar las ocurridas en el hábitat rural, en segundo en las actividades y ocupaciones de la población y los servicios básicos (educación, salud y servicios públicos) condiciones básicas sobre las cuales ha querido incidir la política nacional y estatal. Dado lo anterior el propósito de este trabajo no es hacer una discusión teórica de lo rural sino y se parte de una definición operativa que tiene una fuerte base empírica, que nos ayuda a distinguir a la realidad rural del estado de Tlaxcala de otras realidades próximas. Dos acotaciones importantes; la primera, no hay por qué oponer el concepto de sociedad rural al de sociedad urbana; segundo, la formulación de lo rural no se ha de hacer de forma negativa.

Entonces, lo rural lo asumimos como un espacio socialmente construido en distintas dimensiones interrelacionadas con otras realidades diversas, donde cada particularidad espacial matiza la "ruralidad". Este espacio, complejo en términos reales, ha presentado cambios a través del tiempo, lo que hace de él un espacio abierto y dinámico. En general podemos decir, que las relaciones entre lo rural y lo urbano han sido de desigualdad, a favor de las ciudades. El papel y funciones de los espacios rurales y las ciudades a su vez están inscritos en la dinámica del sistema económico y social hegemónico, así como a los modelos de implementación del momento. Este planteamiento general sin embargo, lo abordamos tomando en cuenta únicamente los siguientes factores: la especificidad de forma de hábitat, la importancia de las actividades económicas predominantes las cuales se sustentan en una base físico geográfico particular y el acceso a los servicios básicos de salud, educación y los servicios en viviendas, éstas muestran las condiciones mínimas de la reproducción social de los habitantes en estos lugares.

EL HÁBITAT RURAL

El hábitat rural lo abordamos desde la estructura del hábitat humano, el cual hace referencia a la forma de ocupación del suelo y a las interrelaciones establecidas desde el espacio físico natural, escenario de las mismas. El factor más importante en la configuración o estructura del hábitat rural es el modo de apropiación y de adaptación del suelo a las necesidades humanas, o lo que es lo mismo, las características históricas de poblamiento. Para el caso de la entidad, los asentamientos humanos se han organizado a partir de las distintas visiones hegemónicas del espacio. Así la visión prehispánica del uso del suelo difiere respecto al período colonial, ambos son distintos al actual. Sin embargo, esto no significa que no se hayan realizado combinaciones de estos modelos y que un modelo sustituya necesariamente al otro en la apropiación del territorio.

OCUPACIÓN TERRITORIAL EN TLAXCALA

Antes de la llegada de los españoles, el territorio Tlaxcalteca vivió varios procesos de dispersión y concentración de los grupos de población. Un primer momento de centralización, está asociado al desarrollo y consolidación de la agricultura que permitió volver sedentarios a los grupos nómadas e hizo más compleja y diversificada una sociedad bajo el dominio teocrático. En el segundo, la población se dispersó y disminuyó la importancia de las ciudades de ese tiempo, esto sucede bajo el dominio militar y el surgimiento de nuevos grupos y la aparición de caciques, en donde incluso se dio un retroceso tecnológico y menor desarrollo hidráulico. En la última, antes de la llegada de los españoles se consolidan los caciques como cabezas de conglomerados de población. En esta última etapa, el aglutinamiento de los grupos humanos a través de los señoríos se da fundamentalmente en el centro y suroeste de lo que hoy se conoce como estado de Tlaxcala.²⁶ García Cook (1978:178) registró un número mayor de señoríos, ubicados en: señoríos del norte (Tlilihuitepecanos) en el municipio de Tlaxco, en el centro-norte de la entidad, el de Atlangatepec y al este central, el de Teacoac.²⁷ Sin embargo, los cuatro señoríos localizados en el centro del Estado eran los de mayor importancia ya que conformaban una alianza de tipo militar para la defensa del territorio. Hasta la llegada de los españoles en 1519, el territorio tlaxcalteca abarcaba una área de 1500 a 2000 Km² · mismo que aglutinaba a los cuatro señoríos

26 La referencia más temprana sobre los señoríos está fechada en 1540, donde Motolinía ubica a los cuatro señoríos más fuertes: Tepetipac al norte, Ocotelulco al sur rumbo a la Puebla de los Ángeles; al oriente Tizatlán y al poniente Quiyahuitlán. Estos eran las cabeceras de las casas señoriales indígenas (Martínez, 1995:33).

27 La probabilidad de que estas zonas estuvieran dedicadas a los enfrentamientos con otros grupos cercanos como los mexicas, al lado oeste y aquellos ubicados en la zona de Tepeaca en la parte oriental es importante, ya que fueron estas áreas las que se repartieron, entre otros, al cabildo de la ciudad de Tlaxcala durante la primera mitad del siglo XVI. Estas zonas no fueron reclamadas por los indios hasta 1545.

en el centro del Estado. Durante estas etapas el asentamiento de los grupos humanos por lo general se realizó en las laderas de los cerros, en éstos los indígenas distribuían sus casas por trechos. Esta distribución de los asentamientos humanos que encontraron los españoles a su llegada a Tlaxcala, no tenían orden alguno desde el punto de vista de los conquistadores. Muñoz Camargo en las relaciones geográficas expone lo anterior.

... la población va a trechos, como a un tiro de piedra poco mas o menos, muchas casas apeñuscadas y, entre estas casas, muchos callejones angostos y torcidos con muchos retretes y vueltas... (Acuña, 1984: 37).

El agrupamiento de la población indígena se realizaba en pequeños nodos situados a corta distancia unos de otros (entre 50 y 100 metros) y con interrelación entre las casas de cada nodo sobre laderas, cerros y pocas ocasiones en los valles. El ordenamiento de sus asentamientos obedecía a las necesidades de protección de los señoríos, los cuales se defendían de otros grupos cercanos en ese momento. Una característica de las casas indígenas estaba asociada a la existencia de espacios pequeños ubicados detrás de éstas con frutales, magueyes, maíz, tunas y grana cochinilla.

Debido a la alianza entre españoles y señores para la conquista de los mexicas, la integridad del territorio en la entidad estuvo formalmente garantizada por la corona española para mantener la propiedad por parte de los indígenas nobles. Lo anterior les permitió a los tlaxcaltecas mantenerse fuera del vasallaje, cuando se implantaron las intendencias en la nueva España, ésta se mantuvo como unidad administrativa y política y con autonomía territorial.²⁸ Martínez Baracs, sostiene (1995) que esto fue posible

²⁸ Tlaxcala no fue entregada como provincia para las encomiendas sino quedó bajo las órdenes de la Real Corona. La nobleza tlaxcalteca no se consideraron indígenas derrotados sino conquistadores, nunca tributarios sino nobles a la par de los españoles.

debido a la existencia de los gobiernos indígenas²⁹ que permanecieron durante todo el siglo XVI en la provincia de Tlaxcala. En la época colonial la disposición de los asentamientos cambió, la construcción de la ciudad de Tlaxcala hizo de ésta el eje central administrativo y político para ubicar el resto de los asentamientos.³⁰ Los conventos franciscanos se encontraban situados en un radio extenso alrededor de la ciudad de Tlaxcala, éstos se constituían como cabeceras de doctrina de los pueblos y posteriormente de las haciendas, ubicadas en un radio mayor. Este proceso se inicia desde la segunda mitad del siglo XVI hasta alcanzar su punto álgido en 1768. Lo anterior dio como resultado una diferenciación del espacio ocupado entre las regiones periféricas afectadas intensamente por el abandono de los pueblos, especialmente el noroeste, norte y noreste de Tlaxcala (Ochoa, 1986: 8). Al interior de los pueblos, la distribución también estaba definida por los españoles, éstos conservaron la propiedad de las habitaciones alrededor de la plaza principal y los mestizos e indígenas en los alrededores. En pueblos más grandes, como San Luis Huamantla y Tlaxcala se situaron espacialmente las castas, en el centro los españoles y mestizos, los indígenas (macehuales) a las orillas en los barrios. A pesar de esta diferenciación al interior de los asentamientos no impidió que se llevara a cabo el mestizaje debido fundamentalmente a la movilidad que tuvo la población no indígena de la ciudad de Tlaxcala y de las cabeceras religiosas, este proceso se da con mayor intensidad durante todo el siglo XVIII (Trautmann, 1981:96).³¹ En la administración de las nuevas tierras, los españoles aplicaron tanto criterios eclesiásticos, administra-

29 Martínez Baracs nombra al gobierno de los indígenas nobles tlaxcaltecas como "indio" a partir de los registros encontrados en las actas de cabildo para Tlaxcala.

30 Antes de la llegada de los españoles, los señoríos eran el punto de partida de los asentamientos menores, como las aldeas y villas.

31 De igual forma aparecen los oficios ubicados en los alrededores de algunos pueblos y ciudades en particular. Estos eventos van a definir durante el siglo XVIII y XIX la orientación económica de éstos.

tivos y judiciales como político-administrativos. Estas divisiones territoriales resultaron más complejas que las establecidas por los indígenas debido a la confusión de los términos de las unidades políticas y la existencia de varias de ellas al mismo tiempo. La entidad durante esta época pasó por varias situaciones políticas antes de ser erigida definitivamente como Estado de la República Mexicana, durante la colonia las divisiones civiles y eclesiásticas eran casi nominales porque los límites entre los territorios no estaban realmente definidos.³² Para ello resumimos el documento que Ochoa Paredes expone sobre las diferentes divisiones territoriales por las que pasó Tlaxcala a partir del siglo XVI (véase cuadro 1). Durante la época colonial (siglo XVI-XVIII) se reconoció como corregimiento con cuatro cabeceras o unidades administrativas menores que coincidieron de alguna manera con los señoríos instalados con anterioridad por los tlaxcaltecas. A partir de la segunda mitad del siglo XVI el territorio Tlaxcalteca se le denominaba alcaldía mayor con partidos o tenientazgos como unidades administrativas menores hasta 1791. En 1793, los habitantes del Estado lograron su reconocimiento como gobierno militar dependiente del virreinato. Al consumarse la independencia del país, el territorio estatal recibió varios títulos (provincia, territorio, distrito y territorio). Durante los primeros cincuenta años del siglo XIX Tlaxcala no pudo lograr su reconocimiento como Estado libre y soberano, manteniéndose la división interna por partidos. Fue hasta la constitución de 1857, que se reconoce como un Estado de la federación y a las municipalidades como su unidad territorial. Estas últimas dejan de estar agrupadas en partidos para ser reagrupadas en distritos (coinciden en su mayoría a la integración anterior a través de partidos). Con la anexión de Calpulalpan que fue segregada del estado de México en 1863, la extensión del

32 Tlaxcala al igual que muchos territorios ha tenido problemas por cuestiones territoriales con sus áreas circunvecinas, éstos se han presentado desde la época prehispánica, posterior a ésta con el estado de Puebla y estado de México.

territorio en Tlaxcala se incrementa y el número de distritos se eleva a cinco, así como el número de municipalidades en 34. De acuerdo con Ochoa a inicios del siglo XX la extensión geográfica de Tlaxcala, prácticamente no se había modificado desde la llegada de los españoles, excepto por la anexión de Calpulalpan con sus 500 Km² más a los 3400 Km² existentes. Durante este siglo desaparecen las divisiones administrativas por distritos y únicamente se reconocen como unidades territoriales a los municipios los cuales aumentaron de 34 a 60.

Es importante destacar en relación a la Colonia, la instalación y desarrollo de las haciendas y ranchos al interior de todo el territorio, en especial en la zona norte y oriente de la entidad. Martínez y Sempat (1991:14) registraron a finales del siglo XVI, 100 haciendas en la entidad, los registros de estos autores confirman los hallazgos que Martínez Baracs y Trautmann hacen en el siglo XVI, cuando señalan la aprobación y desarrollo de las estancias agrícolas y ganaderas en el último cuarto del siglo XVI. De los registros encontrados sobre haciendas, en el siglo XVIII (1712) González Ochoa ubica un número similar de haciendas (94) a las que le acompañaban 85 ranchos. El mayor número de haciendas y ranchos se encontraba en el entonces tenientazgo de Huamantla y le seguía en importancia el de Natívitas.

Cuadro 1
Divisiones territoriales en Tlaxcala, s. XVI-XX

		<i>Denominación política</i>	<i>Unidad</i>
Siglo XVI	Diócesis (1526)	Corregimiento (1531) Alcaldía mayor (1555)	Cabeceras (4)*
Siglo XVII	Diócesis	Alcaldía mayor	Partidos
Siglo XVIII		Alcaldía mayor (1712) Partido (1791)** Gobierno militar (1793)	Partidos (8) Cuarteles o Tenientazgos (7)
Siglo XIX		Provincia (1821) Territorio (1824-1836)*** 3400 Km ² Distrito (1836-1847)**** Territorio (1847-1857) Estado libre y soberano (1857) Anexión Calpulalpan (1863) 500 Km ² (1867) (1895)	Partidos (7) Ayuntamientos(22) Partidos (7) Partidos (3) Partidos (3) Municipalidades Distritos (3) Municipalidades Distritos (3) Distritos (5) Municipalidades Distritos (6) Municipalidades (34)
Siglo XX		Estado de Tlaxcala (1900) (1910) (1940) (1950) (1960) (1995)	Municipios (34) Municipios (36) Municipios (39) Municipios (42) Municipios (44) Municipios (60)

Elaboración propia a partir de los datos de Ochoa Paredes Cruz María (1980).

*Se reconocieron hasta finales del siglo XVII.

**Dependiente de la alcaldía de Puebla.

***Sujeto a la Federación.

**** Integrada al departamento de México (Centralismo).

Las haciendas de Huamantla destacaron por su número y las de Natívitas por la calidad de sus tierras para la agricultura. Además de la agricultura, la ganadería fue otra de las actividades desarrolladas por éstas. Para finales del siglo XIX (1892) (véase cuadro 2) el número de haciendas en la entidad se habían incrementado a 119, 115 ranchos y 110 pueblos con 77 barrios. Lo anterior sugiere que a pesar del movimiento de independencia la gran propiedad mantuvo su perfil e integridad, aunque mu-

chas haciendas cambiaron de dueño. Las propiedades en manos de la iglesia fueron otra constante hasta antes de la primera mitad del siglo XIX. McCutchen McBride (1951; 1993:18)³³. En este siglo las haciendas, los ranchos y los pueblos fueron las unidades dominantes de concentración de la población y a su vez definieron las actividades sobre las cuales giraba la vida económica de las regiones.

Cuadro 2
Haciendas, ranchos, pueblos, villas, barrios y población
por distrito, Tlaxcala 1892

	Haciendas	Ranchos	Pueblos	Villas	Barrios	Población
Hidalgo	15	29	36	1	18	35244
Zaragoza	18	1	33	.	26	32472
Juárez	39	45	11	.	19	35985
Morelos	15	14	3	.	2	17515
Ocampo	18	16	10	.	3	19512
Cauhtémoc	14	10	17	.	9	15558
Total	119	115	110	1	77	156286

Fuente: Elaboración propia con base en información de FUADABED 1987.

VACIAMIENTO RURAL Y HEGEMONÍA DE LAS CIUDADES

Para el siglo XX en los primeros treinta años la población en la entidad era en su mayoría rural ya que el 72.44% del total se ubicaba en estos lugares. Una década posterior (1940) se mantuvo en ese porcentaje sin embargo, a partir de 1960 este disminuyó al 56.11% del total. En 1970 representó únicamente la mitad de la población, posterior a esa fecha la población rural inicia su disminución relativa respecto al total de la población del Estado. Disminución que se da con un período de industrialización inducido por el gobierno Estatal (véase gráfica 1).

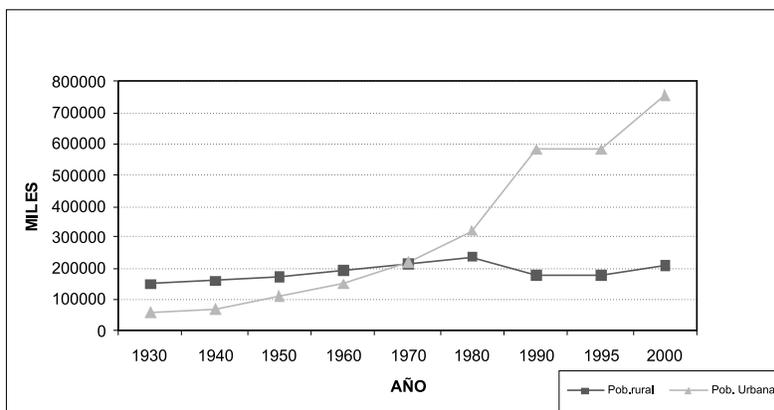
33 Las propiedades en manos de la iglesia se dismantelaron a partir de la Ley de Desamortización de 1859, en el periodo del presidente Benito Juárez pero las propiedades particulares no, éstas se fortalecieron incrementando el número de las haciendas privadas a finales del siglo XIX.

Por los valores relativos los años setenta fueron el punto de quiebre donde la población rural inició su descenso relativo dentro del contexto estatal para ubicarse en el año 2000 con menos del 25% del total estatal. Los datos marcan inicialmente a la década de los setentas como el punto de partida del crecimiento urbano en la entidad, lo que a su vez coincide con la industrialización del mismo. Sin embargo, al buscar las correlaciones y relaciones de causalidad entre la población total y la población rural y urbana encontramos un comportamiento un tanto distinto. Los valores del índice de correlación de *pearsons* que encontramos para la población urbana fueron mayores que para la población rural durante 1930-2000 y el punto de quiebre se ubica a partir de la década de los cuarenta y no en los setenta. Lo que el primer dato parece decirnos es que la agrupación de la población en localidades mayores a 2500 habitantes³⁴ se dio antes del inicio de las actividades industriales a nivel nacional y a nivel estatal lo cual tiene lógica en la medida en que los españoles congregaron a los indígenas en los pueblos y concentraron grandes cantidades de peones en haciendas y ranchos. En segundo lugar el hecho que se marque a los cuarenta como el punto de quiebre donde la población rural inicia su declive relativo está asociado a la cercanía que tiene ciudades como el Distrito Federal y la ciudad de Puebla donde se inician el proceso de industrialización con anterioridad a la entidad y el movimiento laboral que esto significó para la población en Tlaxcala. Este tipo de relaciones empíricas indican un crecimiento de la población en lugares mayores a 2500 habitantes que se mantuvo y profundizó durante todo el siglo XX pero que no se inicia con la industrialización de la entidad sino con el proceso de industrialización nacional.

34 El criterio de los censos de población para considerar un núcleo urbano desde 1930, fue el de localidades mayores a 2500 habitantes.



Gráfica 1
Población urbana y rural en Tlaxcala, 1930-2000



Fuente: V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII Censo General de Población y Vivienda. Primer conteo de población. INEGI.

Como se puede observar el hábitat rural de la entidad ha cambiado con el tiempo a partir de las necesidades humanas de ese momento y de las formas económicas y políticas dominantes. Una característica que se puede observar son las distintas formas de apropiación del territorio, las cuales algunas se mantienen hasta nuestros días. Sin embargo, el mundo rural en el siglo XX inicia su vaciamiento demográfico al ser las manufacturas y no la agricultura el eje de acumulación capitalista predominante, este evento junto a los movimientos políticos del país como la revolución mexicana y el reparto agrario reordenaron los asentamientos y núcleos de población rurales y al conjunto del territorio rural.

Uno de los eventos más impactantes para el mundo rural fue sin duda la disminución demográfica de estos lugares a partir de la concentración de la población que por lo general se instalaron en las ciudades que se erigieron como los centros económicos y políticos del conjunto del espacio tanto urbano como rural. El vaciamiento de los espacios rurales propiciado por la implementación de un modelo urbano ha llevado a la población rural de



algunos Estados de la república como Nuevo León a constituir el 5.6% del total de la población en 2005. En Tlaxcala, para el mismo año, la población rural llegó a constituir el 21.7% del total en la entidad y para Chiapas el porcentaje alcanzó el 52.3%. El trasvase de la población rural a favor de la población urbana se pronostica como un proceso que se va a mantener en contra de la población rural, sin embargo, en algunos países esta tendencia ha empezado a revertirse al revalorizarse estos espacios con funciones distintas a las agrícolas (ambientales, culturales, paisajísticas, residenciales, espaciamento y ocio o como nuevas zonas de difusión industrial a pequeña escala). Es decir, la sociedad post-industrial está buscando refuncionalizar estos espacios para cubrir necesidades de la población urbana y de aquéllas relacionadas con las de la población rural (conservación de los recursos naturales, diversificar las actividades rurales para mantener a la población en sus lugares o repoblar los espacios entre otras).

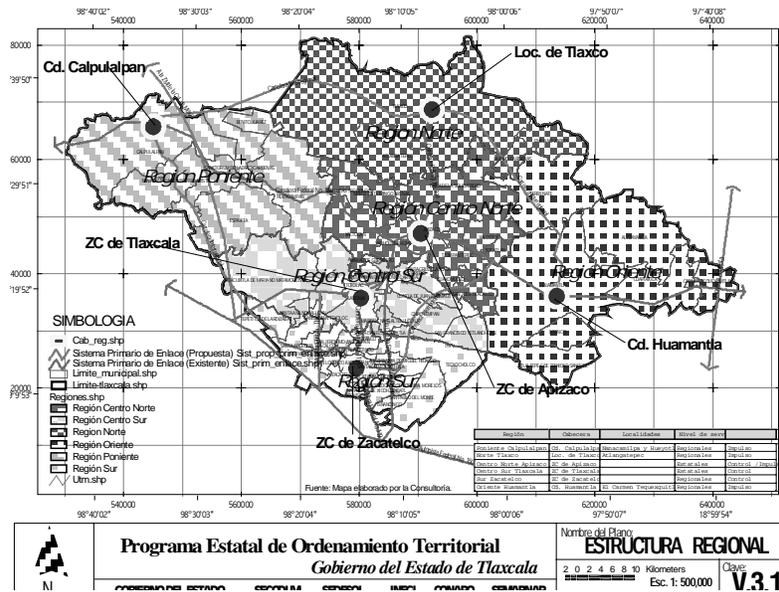
En Tlaxcala los primeros cinco años de este siglo (2000-2005) la población rural no disminuyó ni en términos absolutos ni relativos. En estos primeros años no se presentaron pérdidas de población en las localidades rurales del Estado, tanto en localidades de menos de 100 habitantes como en aquéllas más grandes (de 100 a 2500 habitantes). Las tasas de crecimiento medias anuales fueron de 2.32% para las localidades rurales y de 1.43% para las localidades urbanas. Aún así el número de localidades rurales disminuyó en 26 al pasar de 1164 en el año 2000 a 1138 en 2005; esta disminución se dio en las localidades rurales más pequeñas al disminuir en 40 unidades mientras que en localidades rurales de 100 a 2500 habitantes el número se incrementó en 14. Las localidades rurales más grandes concentran la mayor parte de la población rural y su dinámica de crecimiento es mayor.

Internamente la estructura por edades de la población rural varía respecto a la urbana dependiendo de los rangos de edad de que se trate. Así la población menor de 18 años en las zonas rurales constituye el 44.16% de la población total mientras que en las zonas urbanas el porcentaje es de 42.27%, lo anterior nos

estaría indicando que el relevo generacional tiene mayor peso en las zonas rurales que las urbanas, aunque las proporciones no presenten diferenciales muy elevados. Este comportamiento se invierte cuando se trata de los rangos de edad de 20 a 44 años, es decir, existe un mayor peso porcentual en las zonas urbanas que en las rurales, lo que nos indica es que la población en edad de trabajar tiende a concentrarse en lugares de mayor tamaño y por tanto la migración de estos grupos de edad hacia los centros urbanos. El grupo de población de 45 a 59 años y de más de 60 años no presenta diferencias porcentuales mayores al 1% entre las localidades urbanas y rurales. En los últimos cinco años se puede observar el mantenimiento de la población rural dentro de la población total de la entidad por la vía del relevo generacional mayor que en las zonas urbanas y no por sostener en sus territorios a la población en edad de trabajar en estos lugares, ya que la balanza se inclina hacia la concentración urbana, lo que se traduce en el trasvase de la población en edad de trabajar del mundo rural hacia el urbano, lo cual muestra todavía la importancia económica de las ciudades sobre los espacios rurales.

El comportamiento de la población, sin embargo, no se presenta uniforme al interior de las regiones existentes en la entidad. Al retomar la regionalización realizada por el programa de ordenación territorial del Estado (véase mapa 1) y ordenar los datos demográficos se pudo constatar los niveles de concentración de población por regiones. En el caso de las regiones del centro-sur de la entidad se da el mayor agrupamiento regional de la población con el 45.57% del territorio estatal, concentran el 93.2% de la población y las regiones del norte, poniente y oriente (Tlaxco, Calpulalpan y Huamantla) agrupan el 6.8% del total de la población estatal en el 54.42% del territorio estatal (véase cuadro 3).

Mapa 1. Estructura Regional del Estado de Tlaxcala



Fuente: Programa estatal de ordenamiento territorial

Cuadro 3

Densidad demográfica y porcentajes de población por región, 2000.

Región	Media	Mediana	Población%	Superficie KM ²
Calpulalpan I (Poniente)	108.35	104.15	2.2%	774.1
Tlaxco II (Norte)	64.80	64.20	0.9%	822.71
Huamantla III (Oriente)	152.87	125.30	3.7%	613.23
Apizaco IV Centro-Norte	293.05	272.00	11.0%	518
Tlaxcala V (Centro-Sur)	762.44	610.60	36.4%	919.85
Zacatelco VI (Sur)	745.41	573.40	45.8%	413.04
TOTAL	488.24	395.80	100.0%	4060.93

Fuente: elaboración propia con datos de XII censo de población y vivienda, INEGI, 2000.

ESCENARIO NATURAL DE LA RURALIDAD

En cuanto al escenario natural de los territorios rurales en Tlaxcala, la entidad al encontrarse en el altiplano central de México, el territorio es atravesado por el eje neovolcánico, posee una superficie bastante accidentada, con alturas mínimas de 2100 metros sobre el nivel del mar, cuyas partes montañosas cubren el 60% de su extensión total (4060.93 Km²). De las tres cadenas orográficas que la cruzan, una se extiende del norte hacia el oriente, en sus límites con el estado de Puebla; la Sierra de Tlaxco-La Caldera-Huamantla que con cimas de más de 3000 metros forma una muralla natural obstaculiza el paso de los vientos húmedos procedentes del golfo de México, modificando el clima de las planicies que se extienden en la parte oriente del Estado; en el poniente se inicia un espolón de la Sierra Nevada el cual continúa hacia el sur por el llamado bloque de Tlaxcala y termina, con ciertas interrupciones en el volcán de la Malinche, cuya cumbre alcanza los 4461 metros. Finalmente, una cadena de cerros de menor altura intercalada con algunas barrancas y pequeñas planicies, corre en dirección suroeste-noroeste, uniendo los dos sistemas montañosos anteriores.

Las planicies más importantes se encuentran distribuidas en distintas partes del territorio, una de ellas en la región noroeste como prolongación de los Llanos de Apan del vecino estado de Hidalgo; otra, en Huamantla en la región oriente, la cual se ubica en el sudeste de la entidad y continúa hacia la planicie poblana de San Juan de los Llanos, la tercera forma un triángulo en la región centro-sur-suroeste, y por ella cruzan los ríos Zahuapan y Atoyac, esta planicie conocida como valle de Natívitás forma parte del valle Puebla-Tlaxcala. A través de estas tres planicies fueron trazados los primeros caminos reales en la época virreinal, pues representaron un acceso natural que comunicaba al puerto de Veracruz con la ciudad de México, así como la capital de Tlaxcala con la de Puebla. A esos caminos, en el siglo XIX le siguieron las vías de ferrocarril. Primero de la Compañía Imperial, más tarde del Ferrocarril Mexicano, que enlazó Apan-Apizaco-Huamantla

y Apizaco-Chiautempan-Tlaxcala-Puebla y después la ruta de la Compañía del Ferrocarril Interoceánico, que atravesó Calpulalpan. Estas rutas fueron complementadas con muchas otras, hasta convertir al Estado en uno de los mejores comunicados del país en términos de su reducida superficie (Rendon, 2004).

Otros elementos geográficos que han influido en la construcción del territorio tlaxcalteca han sido sin duda el clima y su hidrología. En el primer caso las fluctuaciones del clima van desde templado a frío y de semiárido a moderadamente húmedo. El periodo de lluvias no rebasa los seis meses, y el resto del año las precipitaciones son eventuales y muy escasas, lo cual origina serios problemas a la agricultura de temporal, la más común en la entidad. Aunque las variaciones del clima tienen pocas desviaciones a lo largo del año, se presentan días (invierno) donde la temperatura puede descender varios grados bajo cero en ciertas zonas, es el caso de las heladas, las cuales se presentan con un promedio anual de 65 días lo que tiene un dramático impacto en la agricultura, pues se llega a malograr la mitad o la totalidad de la cosecha. Tanto heladas como granizadas se presentan en la parte norte, poniente y oriente del Estado. De semejante agresividad es la canícula o periodo de mayor calor durante el estío, que en Tlaxcala puede prolongarse hasta por más de 20 días, evaporando gran cantidad de agua, incluida la del interior de las plantas. Apenas el maguey es capaz de resistir estos embates naturales, de ahí que fue la planta después del maíz de mayor facilidad y preferencia para su cultivo (Rendón, 2004: 17).

En lo que respecta al sistema hidrológico, Tlaxcala tiene una cuenca relevante y otras tres de mucha menor importancia, además de algunos vasos interiores que dan origen a reducidas lagunas y ciénegas. La cuenca principal está formada por los ríos Zahuapan y Atoyac. El primero nace en la sierra de Tlaxco, al norte del Estado, y desciende hacia el sur recibiendo las aguas de numerosos afluentes de temporal. En el extremo suroeste, el Zahuapan entronca con el río Atoyac y juntos bajo este último nombre entran al estado de Puebla. Entorno a esta fértil cuenca,

se abre como un abanico la región centro sur y suroeste, lugar donde se desarrollaron sucesivamente los principales asentamientos humanos indígenas desde épocas remotas. Después, la Corona española ordenó que se fundara ahí la ciudad de Tlaxcala en 1528, con la idea de alojar a las representaciones políticas tanto de la colonia como del gobierno indígena tlaxcalteca (Martínez Baracs, 1995). En esta área se fueron concentrando el mayor número de pueblos y otras propiedades rurales como las haciendas, ranchos y molinos, y luego las fábricas textiles, no sin ausencia de conflictos para aprovechar el agua de los ríos. Mientras en la parte norte, oriente y a partir del siglo XIX en el poniente, con la anexión de Calpulalpan los asentamientos humanos fueron más dispersos y escasos, aunque también son los lugares con mayores posibilidades para la expansión humana en el presente siglo. En la parte oriente y poniente lo que se encuentra es una serie de arroyos de temporal que escurren por la falda noroeste de la Malinche y en cuyas riberas se fundaron distintos pueblos entre los que destaca la ciudad de Huamantla. En esta zona también se crearon numerosas haciendas y ranchos que junto a las de la zona norte fueron las de mayor extensión pero menor calidad de recursos (tierra y agua) que las que se ubicaron en la parte centro sur. No obstante, todas estas corrientes de agua, el régimen pluviométrico es bajo y la mayoría de los arroyos son de temporal, por lo que las sequías son intensas y frecuentes en estas regiones del norte, poniente y oriente. Para cubrir sus necesidades básicas y las de sus actividades, la población se ha visto en la necesidad de trabajar para almacenar agua en jagüeyes, aljibes, presas o en pozos por lo general de gran profundidad (más de 300 metros).

La escasez del líquido ha generado en varias ocasiones conflictos entre pueblos, y anteriormente entre haciendas y pueblos. De igual forma el exceso de agua en la época de lluvias en la zona centro sur produjo desbordamientos de los ríos, en especial el Zahuapan, cause que tuviera que ser modificado en varias ocasiones a lo largo de la historia, con el objeto de controlar las inundaciones de pueblos, fincas, caminos, puentes y terrenos de

cultivo. En las tres cadenas montañosas descritas con anterioridad existieron abundantes y variados bosques, los cuales se han ido extinguiendo a lo largo de muchos siglos, como consecuencia de la depredación humana. Destaca en particular el uso a gran escala del bosque aledaño a la Malinche, en el municipio de San Pablo del Monte, que sirvió para la elaboración de leña, vigas y carbón destinados para el consumo de la ciudad de Puebla y Tlaxcala. El abuso de este recurso agilizó la erosión de los suelos y debido a ello la mayor parte carece de cualidades adecuadas para la agricultura, aun así es una de las actividades que se realiza en todas las regiones del Estado. Los suelos de mejor calidad se encuentran concentrados en el valle suroccidental, mientras que en la parte norte se encuentran suelos poco profundos de texturas pesadas y escasa permeabilidad, lo que restringe su uso agrícola a cierto tipo de cultivos como el agave pulquero, pastoreo y ganadería, incluida la de lidia, desde la segunda mitad del siglo XIX. En esta región norte (Tlaxco) se desarrollaron unidades agropecuarias con amplia infraestructura y elevado capital, las cuales fueron capaces de obtener una producción rentable y comercializar los productos derivados de ésta en los centros urbanos del altiplano central.

En el año 2000 el gobierno del Estado determinó la realización del ordenamiento ecológico, en donde se definieron dos unidades generales: las Tierras altas y las Tierras en transición (excluyendo el término de tierras bajas, debido a que es utilizado haciendo referencia a zonas costeras), éstas contienen a su vez las unidades de gestión ambiental (UGA) que representan las características y rasgos morfológicos y ambientales particulares reconociendo para la entidad 311 unidades. Del conjunto de éstas, 138 de ellas fueron consideradas como de tipo rural (considerando un rango de población < a 5,000 habitantes), 84 de ellas las ubicaron como mixtas (27%) (Con un rango de población > de 5,000 habitantes y < 15,000) y 89 como urbanas (>de 15,000

habitantes).³⁵ De las 399,868 hectáreas que integran las unidades, únicamente el 23% de estas se consideran rurales, el 42.36% se encuentran constituidas como unidades mixtas y el resto como urbanas. (Gobierno del Estado, 2000). Dentro de la problemática ambiental ubicada por este estudio, se señala a la degradación de la calidad del agua como el principal. El recurso hidrológico (Río Zahuapan), recibe tanto las descargas urbanas como industriales. Las unidades de gestión ambiental caracterizadas como urbanas se destacan como las más contaminadas (véase cuadro 4). En cuanto a las fuentes de contaminación atmosférica, se encuentran concentradas en las zonas urbano-industriales. El diagnóstico ecológico ubica 2,080 fuentes fijas de emisiones (diversos giros industriales), 20 hornos tabiqueros y 200 hornos alfareros así como un parque vehicular de 71,219 unidades de las cuales el 94% tiene placas estatales y el 6% federales, siendo estas fuentes las que más contribuyen a las emisiones de monóxido de carbono y significativamente, con las de óxidos de nitrógeno y de partículas emitidas al ambiente.

Cuadro 4

Unidades de gestión ambiental por nivel de contaminación en agua, 2000

Contaminación	Unidades Rurales	Unidades Semirurales	Unidades Urbanas	Total
Alta	38	0	65	103
Baja	49	41	0	90
Media	51	43	24	118
Total	138	84	89	311

Fuente: Programa de ordenamiento ecológico, Gobierno del Estado 2000.

La erosión del suelo sin embargo, se presenta con mayor aceleración en las partes altas y zonas con pendiente que van de moderada a fuerte, situación que es propicia por los cambios de uso de suelo y uso inadecuado del mismo, además de la re-

³⁵ La clasificación de las unidades de gestión ambiental se acercan más a la clasificación de Delgado y Gutiérrez.

moción de materiales (producto del proceso erosivo del agua y viento) son depositados en las partes bajas. Este tipo de problema se presenta en mayor medida en las unidades rurales que comprenden las 138 UGAs, y en las que el 82% de su superficie presenta esta problemática, en menor medida (41.47%) se da en las unidades mixtas. En el caso de las urbanas (86.70%) como en las rurales la perturbación es casi total. Otro tipo de contaminación que se detectó en la entidad, es la provocada por el inadecuado transporte, manejo y uso de agroquímicos (insecticidas, acaricidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, etc.), sobre todo en los municipios con gran desarrollo agrícola como son Huamantla y Cuapixtla. Esta contaminación genera riesgos a la salud pública por ser considerados elementos peligrosos tanto por la contaminación del suelo como por la disposición de los envases, los cuales deben ser depositados en confinamientos controlados. La contaminación de agua provocada por el uso de agroquímicos en las unidades de gestión ambiental abarca al 67% del total incorporando casi la totalidad de las unidades rurales y más de la mitad de las otras unidades (véase cuadro 5).

Cuadro 5

Hectáreas por tipo de unidad de gestión ambiental y número de unidades con contaminación por agroquímicos, 2000

Unidades	Hectáreas	Contaminación por agroquímicos	Total de unidades
Rurales	22.92	106	32
Semirurales	42.36	56	28
Urbanas	34.72	45	44
	100.00	207	104

Fuente: Programa de ordenamiento ecológico, Gobierno del Estado 2000.

El uso predominante en las unidades de gestión ambiental es la agricultura con 162 unidades de las 311, le siguen en importancia aquellas con flora y fauna con 108 y el resto se distribuyen entre áreas naturales, asentamientos humanos y pecuarios. Es im-

portante señalar que independientemente del tipo de unidad ambiental (sea rural, semirural o urbana) el uso agrícola tiene primacía lo que indica la importancia de esta actividad en el conjunto de las unidades ambientales (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Uso predominante por tipo de unidad ambiental, 2000

Uso	Rural	Semirural	Urbano	Total
Área Natural	7	1	2	10
Agrícola	70	48	57	175
Asentamientos humanos	1	3	7	11
Flora y Fauna	57	32	19	108
Pecuario	3		4	7
Total	138	84	89	311

Fuente: Programa de ordenamiento ecológico, Gobierno del Estado 2000.

En la estructuración del hábitat rural en la entidad hemos hecho referencia a tres grandes formas de apropiación y ocupación del suelo, la prehispánica que después de distintas etapas de aglutinamiento de la población la apropiación y ocupación del suelo respondían a motivos políticos-militares. A la llegada de los españoles la ocupación del suelo se modificó a partir de la visión de los conquistadores y el entorno natural se modificó de manera importante a partir de la explotación forestal y el uso intensivo de los valles del norte, sudeste y noreste del Estado, orientados a la agricultura y la ganadería, actividades que impactaron la erosión del suelo y la pérdida de bosque. Erosión que hoy afecta a todo el Estado y en forma particular a los territorios rurales. El aglutinamiento de la población en el centro sur del Estado y la dispersión en el norte, poniente y oriente de la entidad se reforzó a partir los procesos de industrialización nacional y estatal del siglo XX al reproducir el patrón de vaciamiento rural y concentración urbana generado de un conjunto de problemas de distinto orden: económicos y ambientales, tanto en zonas rurales como urbanas.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LOS ESPACIOS RURALES

La agricultura en México

Las formas de actividad como expresión de lo rural resultan cada vez menos inidentificables desde el momento en que la agricultura ha dejado de ser la principal actividad para la mayoría de los pueblos rurales; no obstante, las actividades siguen ejerciendo un papel importante en el entramado del trabajo rural. Uno de los eventos económicos más significativos que se ha presentado ha sido la disminución del peso económico de las actividades primarias dentro del conjunto de las economías en la mayoría de los países. En el caso mexicano las actividades del sector primario para el año 2003 participaron con el 7.19% del total del producto interno bruto, mientras que el sector secundario lo hizo con el 25.81% y el sector terciario con el 66.99%. Lo anterior ha llevado a afirmar que el sector rural mexicano está en crisis. En este sentido Blanca Rubio (2001, 2006), Gustavo Gordillo (1999), José Calva (1996), Marañón y Fritscher (2004) y Ayala (2005) coinciden en señalar a la agricultura como un elemento determinante en la vida rural del país por la proporción de la población que se mantiene vinculada todavía a esta actividad productiva y por la importancia de sus productos en el consumo de las mayorías, por ello la crisis de ésta representa, en buena parte, la crisis del sector rural en su conjunto, aunque el sector rural desde nuestro punto de vista, supone no sólo el análisis de las actividades agrícolas sino de la multidimensionalidad de la economía rural y de otros ámbitos como el social, político, ambiental y cultural. Este tipo de explicaciones de la crisis agrícola mexicana sigue manteniendo visiones sectoriales y con un matiz predominantemente económico.

Cuadro 7
México: Producto interno bruto por sectores de actividad según Cuentas Nacionales, 1980-2003
(Millones de pesos de 1993)

Sector/división	1980	%	1985	%	1993	%	1998	%	2003	%
I. PRIMARIO	129 701.0	15.0	135 215.0	13.8	88 960.5	7.7	98 262.8	7.4	108 403.4	7.2
Agropecuaria ^a	129 701.0	15.0	135 215.0	13.8	88 960.5	7.7	98 262.8	7.4	108 403.4	7.2
II. SECUNDARIO	260 648.2	30.2	281 608.7	28.7	293 639.6	25.4	364 083.5	27.3	389 200.1	25.8
Manufacturas	197 002.6	22.8	229 401.7	23.4	219 934.0	19.0	284 642.7	21.3	299 156.9	19.8
Construcción	55 238.6	6.4	42 904.2	4.4	55 379.0	4.8	57 461.3	4.3	62 561.5	4.2
Electricidad	8 407.0	1.0	9 302.8	0.9	18 326.5	1.6	21 979.5	1.6	27 481.7	1.8
III. TERCARIO	473 548.9	54.8	565 387.7	57.6	772 532.2	66.9	872 240.2	65.4	1 009 846.5	67.0
Comercio ^b	199 911.2	23.1	275 781.4	28.1	251 628.7	21.8	278 161.4	20.8	322 732.3	21.4
Transporte ^c	55 822.3	6.5	65 598.5	6.7	107 480.1	9.3	140 715.9	10.5	183 591.1	12.2
Servicios financieros ^d	66 421.2	7.7	61 709.7	6.3	149 501.4	12.9	173 074.9	13.0	208 822.5	13.9
Servicios ^e	151 394.2	17.5	162 298.1	16.5	263 922.0	22.8	280 287.9	21.0	294 700.6	19.5
Total	863 898.1	100.0	982 211.4	100.0	1 155 132.2	100.0	1 334 586.5	100.0	1 507 450.0	100.0

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México (www.inegi.gob.mx)

^aIncluye silvicultura, pesca y minería; ^bIncluye restaurantes y hoteles; ^cIncluye almacenamiento y comunicaciones; ^dIncluye seguros y bienes inmuebles; ^eComunales, sociales y personales.

Desde esta perspectiva sectorial, la crisis agrícola se va a reflejar en la disminución del producto interno bruto en el conjunto de la economía y de la ocupación en estas actividades. Marañón y Fritscher (2004) coinciden en señalar por lo menos tres etapas para llegar a ella: a) la primera es una etapa de modernización de la agricultura que sucede entre 1942 y 1964; b) la segunda tiene que ver con una contracción de la demanda a nivel mundial y la consecuente caída de precios internacionales de los productos de exportación entre 1965 y finales de los setenta y, c) el inicio de la reestructuración del sector agrícola durante la década de los noventa que se mantiene a la fecha, éste último tiene como antesala la crisis económica nacional en los ochenta y la reestructuración del capital a nivel internacional y con ello la concentración de empresas entre ellas la agroindustria Rubio (1999). En la primera etapa el desempeño agrícola en México alcanzó un producto agrícola a una tasa anual compuesta de 5.2 por ciento anual, mientras que la población lo hizo al 3.1 por ciento al año, de manera que en este periodo, el sector aportó bienes de consumo y materias primas; generó divisas a través de las exportaciones de granos, café, azúcar, hortalizas y ganado; contribuyó a la estabilidad de los precios de los alimentos y suministró mano de obra y capitales para la industria (Hewitt, 1978) citada por Marañón y Fritscher (187). Este comportamiento de la agricultura mexicana tiene como antecedente el reparto agrario, el cual constituyó el programa masivo de distribución de tierras, apoyos crediticios y técnicos y de acceso a los servicios sociales, pues el país era básicamente rural y en él predominaba la pequeña agricultura (Cordoba, 1974). Posterior al reparto agrario, realizado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1929-1934), los gobiernos siguientes buscaron la industrialización del país, a diferencia de este que impulsó el ejido,³⁶ éstos promovieron al sector agrícola em-

36 Los fundadores intelectuales (Luís Cabrera y Andrés Molina Enríquez) del ejido se propusieron dos fines: como un instrumento de redistribución de la tierra que apaciguaría al campesinado y permitiría el control político y

presarial por medio de una estructura de apoyos institucionales consistente en créditos, precios de garantía, insumos subsidiados, infraestructura de riego, investigación y asistencia técnica; este impulso tuvo como sustento los paquetes tecnológicos promovidos por la revolución verde (modelo estadounidense de mecanización, uso de agroquímicos y riego). No obstante, en la segunda mitad de los sesenta el producto agrícola creció al 1.2 por ciento anual. El crecimiento agrícola no pudo mantenerse por más tiempo porque las condiciones naturales (clima, suelo y topografía) de la mayor parte de las tierras de cultivo no permitían la expansión hacia otras zonas, este modelo era incompatible con la estructura agraria mexicana derivada de las políticas de reparto (el tamaño pequeño y antieconómico de muchos terrenos de subsistencia, su aislamiento y sometimiento a prestamistas locales, la escasa calidad de la base de sus recursos). Estas dos formas de abordar el desarrollo del sector (una de control político y otra de sostén de las actividades industriales y expansión urbana) generaron una estructura agraria con un sector con tierras de riego y otro fundamentalmente campesino con tierras de temporal.

Esta desigualdad al interior del sector muestra por un lado a una agricultura vinculada al procesamiento de bienes para la exportación como el henequén, café, azúcar, algodón entre otros y por otro la producción familiar campesina ubicada en la mayoría de los ejidos del país produciendo granos básicos y oleaginosas. En el primer caso se trata de una agricultura comercial que aportaba la mitad del valor bruto sectorial, concentraba poco menos del 50% de la superficie de riego, el 73 por ciento de la maquinaria agrícola, y ocupaban sólo al 20 por ciento de la fuerza de trabajo rural (Marañón y Fritscher, 2004:188). Fue este sector de la agricultura que procesaba alimentos el que entró en crisis debido al declive de los cultivos de exportación en el mercado

al mismo tiempo se estimularía la organización de la producción (Gordillo, 1999: 13).

mundial en el segundo quinquenio de los setenta.³⁷ Sin embargo, la producción familiar campesina también fue sensible a estos cambios ya que era abastecedora de alimentos a bajos precios (fundamentalmente para el mercado interno) y de fuerza de trabajo en épocas precisas (Rubio, 1999).

A principios de la siguiente década, aunque entró en vigor un programa que buscaba dar impulso al sector temporalero a través de fuertes inversiones y apoyos estatales, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fue breve dada la profunda crisis que afectó a la sobreendeudada economía mexicana a partir de 1982. Años más tarde entraron en acción los programas de estabilización y ajuste estructural recomendados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas tuvieron un efecto negativo sobre la agricultura: por un lado, redujeron la demanda agregada; por otro, recortaron las transferencias gubernamentales en materia de crédito, inversión pública, precios de garantía e investigación y desarrollo. Durante esta década y como parte de los mecanismos que generó la búsqueda de salidas a la recesión mundial a nivel internacional se inicia un proceso intenso de concentración y centralización de capitales, con la fusión de capitales se acelera la absorción de empresas por otras, el predominio del capital financiero a nivel mundial permite sentar las bases para estructurar un mercado financiero global y con ello una concentración de empresas que también incluyeron a las empresas agropecuarias (Rubio, 1999: 268). La concentración y centralización de capitales en la producción agroindustrial permitieron la consolidación de los grandes gigantes alimentarios, capaces de impulsar un proceso de reestructuración productiva orientado a colocarlas en la punta del nuevo orden agrícola internacional.

Los impactos de estos cambios internos y externos que se iniciaron en la década de los ochenta, no se dejaron sentir en

37 La recesión económica a nivel mundial disminuyó la demanda y con ello la caída de los precios.

forma directa en el sector agrícola hasta los primeros años de los noventa cuando se decide liberalizar al sector agropecuario a través de: a) una severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; b) la apertura comercial unilateral y abrupta; y, c) la reforma de la legislación agraria, que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad social, ejidal y comunal instituido por la Revolución Mexicana, misma que abrió múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción. Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador –que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la libre asignación de los factores productivos– conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias, las medidas de orientación neoliberal habían tocado las puertas del sector (Calva, 2003). Sin embargo, las evaluaciones que se han hecho, sobre todo de los impactos de la liberalización comercial, apuntan a una desestructuración alimentaria³⁸, a una pérdida de soberanía nacional³⁹ y a un despoblamiento de las áreas rurales del país ante una serie de hechos que no se cumplieron⁴⁰.

38 La cual se sustenta en el declive de la capacidad productiva alimentaria, la fractura de las condiciones productivas, la desestructuración que lo que se está generando es las unidades productivas y el despoblamiento rural (Rubio, 2006: 5)

39 En el sentido de que el país se torna cada vez más incapaz de regenerar las condiciones productivas alimentarias, lo cual resulta catastrófico en una situación eventual de emergencia en la cual no pueda obtener los alimentos complementarios en el exterior.

40 El tratado entre México y Estados Unidos articuló a dos países de diferente nivel de desarrollo económico y con fuertes desigualdades en el sector agrícola: por un lado, una potencia agroalimentaria; por otro, un agro, el mexicano, en crisis y centrado en la producción de cereales y de las oleaginosas en las que no presentaba ventajas comparativas. Los subsectores que han sido beneficiados es el de frutas y hortalizas, sin embargo, las exportaciones hortícola y frutícolas no han podido compensar el creciente gasto

Desde nuestra opinión la crisis actual de la agricultura en México no es primordialmente imputable al TLCAN sino es el producto del conjunto de medidas que integran la estrategia económica a la cual México se sumó basada no sólo en la apertura comercial. Entre estas medidas, la severa reducción de la participación estatal en el fomento económico es uno de los elementos claves en esta crisis ya que mientras las economías como Estados Unidos y la Unión Europea refuerzan el papel de este en la conducción económica y la regulación de los procesos económicos, el estado mexicano pasó de ser un agente económico activo a un promotor de las llamadas “fuerzas del mercado”. La regulación real no simulada del Estado en la economía tendría que pasar por un funcionamiento institucional diferente ya que el Estado al retirarse ha dejando un vacío institucional que las “fuerzas del mercado” tampoco asumen sobre todo con sectores productivos de mayor riesgo como es la agricultura. Además, su participación no sólo debe darse en el control de los grandes agregados macroeconómicos como la política cambiaria o mantener un déficit público en equilibrio, esta tiene que darse en la regulación real de los mercados imperfectos que tenemos y en la definición de una política no sólo agrícola sino rural (ante el cambio evidente de esta actividad y el incremento de otras actividades económicas) a nivel nacional, la cual tendría que ser uno de los pilares del

de divisas en alimentos básicos, especialmente granos, lo que ha generado un crecimiento importante del déficit de la balanza comercial. Tampoco se ha visto una reconversión productiva favorable de los productos de mayor valor agregado, pues la tierra sigue siendo utilizada principalmente para la producción de granos y oleaginosas. El subsector hortofrutícola, a su vez, pese a su dinamismo y al uso intensivo de mano de obra, no aportó los suficientes nuevos empleos para compensar los perdidos en la agricultura de alimentos básicos. Los precios reales de los productos agrícolas básicos, especialmente los granos, registran una caída generalizada y significativa. En el caso del maíz, esta tendencia se empieza a revertir a finales del 2005 a nivel mundial. Finalmente, la economía en su conjunto no ha sido capaz de generar empleos para absorber a los expulsados del campo, con lo cual las corrientes migratorias hacia Estados Unidos se han incrementado de manera significativa. (Marañón y Fritscher, 2004:206)

desarrollo económico del país. Acompañando a esta definición nacional es importante integrar una serie de estrategias que integren una visión más integral del medio rural ya que una política agraria por sí misma no necesariamente arrastraría al conjunto de la sociedad rural y no se atendería al medio rural en sus distintas dimensiones.

Si bien en México ya se ha avanzado a nivel normativo a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), esta no ha logrado, aunque en la letra se postula, posicionar al desarrollo rural y agrícola como uno de los pilares del desarrollo económico nacional de ahí que se siga apostando a la apertura comercial como principal instrumento de política. Esta ley además se hace operativa sobre la base institucional centralizada lo cual puede llevar a operar una nueva ley sobre instituciones anquilosadas que dejen el paradigma rural en el camino. Aun así la característica de esta ley es la visión de conjunto del ámbito rural, donde por supuesto las actividades agrícolas tienen un papel importante pero no el único en el desarrollo rural mexicano. Otro elemento que tendrá que incorporarse al desarrollo rural es desplegar la capacidad de innovación tecnológica que se lleva al interior del tejido productivo rural. Innovaciones que se sitúan en distintos sitios: la tecnología, la gestión o dentro de procesos sociales e institucionales. Esta innovación no sólo se ha sustentado en las grandes empresas sino en pequeñas y medianas empresas (Alburquerque: 2006).

AGRICULTURA EN TLAXCALA

En esta visión sectorial la participación de las actividades primarias en la entidad de 1980 a 2003 disminuyó en la generación de valor (véase cuadro 8), el cual pasó de 15.59% del valor total en 1980 a 7.65% en 2003, mientras que el sector terciario incrementó su participación de 51.98 % a 59.9% y las actividades industriales permanecieron en un 32% del total.

Cuadro 8
Tlaxcala: Producto interno bruto por sectores de actividad según Cuentas Nacionales, 1980-2003

Sector/división	(Millones de pesos de 1993)											
	1980	%	1985	%	1993	%	1998	%	2003	%		
I. PRIMARIO	609720	15,59	883357	14,03	509178	8,69	451945	6,30	628141	7,65		
Agropecuaria ^a	609720	15,59	883357	14,03	509178	8,69	451945	6,30	628141	7,65		
II. SECUNDARIO	1268040	32,43	2274301	36,11	1961692	33,48	2540974	35,41	2693322	32,82		
Manufactura	939240	24,02	1951337	30,98	1551680	26,48	2155057	30,04	2208235	26,91		
Construcción	306600	7,84	298446	4,74	344237	5,87	294586	4,11	332473	4,05		
Electricidad	22200	0,57	24518	0,39	65775	1,12	91331	1,27	152614	1,86		
III. TERCARIO	2032240	51,98	3140124	49,86	3388851	57,83	4182001	58,29	4885874	59,53		
Comercio ^b	672760	17,21	1568560	24,91	842791	14,38	934697	13,03	1146515	13,97		
Transporte ^c	259560	6,64	464477	7,38	466703	7,96	665783	9,28	863936	10,53		
Servicios Financieros ^d	452960	11,58	738073	11,72	1184825	20,22	1061246	14,79	1272460	15,50		
Servicios ^e	646960	16,55	369016	5,86	894532	15,27	1520275	21,19	1602963	19,53		
Total	3.910.000	100,00	6.297.782	100,00	5.859.721	100,00	7.174.920	100,00	8.207.337	100,00		

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México (www.inegi.gob.mx)

^a Incluye silvicultura, pesca y minería; ^b incluye restaurantes y hoteles; ^c incluye almacenamiento y comunicaciones; ^d Incluye seguros y bienes inmuebles; ^e Servicios comunales, sociales y personales.

En cuanto a la población económicamente activa se ha presentado el mismo comportamiento pero en una dimensión menor. Así en 1930 de cada 10 ocupaciones 7 eran actividades realizadas en el sector primario, mientras que en el año 2000, este valor fue de dos por cada diez. En el caso de las actividades terciarias estas tienen un comportamiento inverso es decir de dos ocupaciones en 1930 y de 6 por cada diez el año 2000, mientras que las actividades industriales tuvieron un crecimiento relativo pequeño. En esta parte es importante señalar que el comportamiento de estas dos grandes variables: la generación de valor y la ocupación si bien disminuyen como tendencia general, las ocupaciones se han ajustado menos a la tendencia general, lo cual implica que la caída en el valor de los bienes que se producen en el sector primario no ha sido suficiente para abatir la ocupación en estas actividades ya que responden no sólo a incentivos económicos sino de subsistencia alimentaria y de reproducción social.

ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN EN TLAXCALA

El comportamiento económico sectorial señalan al sector terciario como predominante y al sector primario como un sector económicamente poco importante, sin embargo, en términos de la ocupación se mantiene con una participación importante. Para conocer la estructura de ocupación del Estado se realizó un ejercicio para el año 2000 donde se incorporaron variables de tipo demográfico, económico y variables de tipo social para los 60 municipios de la entidad.⁴¹ Los resultados del análisis factorial que se aplicó muestra una estructura de la ocupación para la entidad definida por las ocupaciones terciarias en primer lugar y en segundo por las primarias, es decir, predominan los valores altos para ambos tipos de

⁴¹ En este ejercicio se observa la estructura socioeconómica y la clasificación de los municipios en la entidad a partir de información secundaria y la aplicación de dos técnicas estadísticas: componentes principales y conglomerados (clusters).

ocupación. La persistencia de ocupaciones en el sector primario muestra una sociedad que al no haber transitado a la industrialización tampoco ha abandonado actividades predominantes en etapas anteriores y que a su vez coexisten con otras relacionadas con el comercio y los servicios, esta últimas propias de la fase actual del sistema. Importante de señalar es la asociación positiva entre estas variables de ocupación y los servicios proporcionados por la Secretaría de Salud (SESA) lo cual nos habla de que el conjunto de la población que se encuentra en ocupaciones que no cuentan con prestaciones de salud resuelve en el Estado a través del gobierno estatal los servicios de salud. Esta estructura ocupacional es válida para los territorios rurales de la entidad y para el conjunto.

Al ubicar a los espacios rurales encontramos a 26 municipios de los sesenta que existen en la entidad. Estos se encuentran localizados en todas las regiones del Estado, es decir, los territorios rurales de la entidad se encuentran en forma discontinua y en todas las regiones (véase cuadro 9).

Los municipios rurales integran el 43% del total de los municipios y agrupan el 13.96% de la población total. Las ocupaciones en ellos son predominantemente agrícolas o del sector terciario, su población por lo general no recibe ingresos, por sus actividades cuenta de 1 a 2 salarios mínimos; la población de estos lugares es atendida por los servicios de salud estatal en su mayoría lo cual indica que se trata de ocupaciones sin prestaciones de salud y por tanto es el gobierno estatal el que cubre este servicio a través de los servicios de la Secretaría de Salud. Lo anterior nos habla de espacios rurales donde sigue predominando los bajos salarios y la precariedad de las ocupaciones.

Cuadro 9
Distribución geográfica y densidad demográfica de
los municipios rurales, 2000

Nombre del municipio	Rural	MIXTO RURAL	DENSIDAD DEMOGRÁFICA	REGIÓN
Benito Juárez	4729		178.12	Poniente
Españita		7215	51.62	Poniente
Sanctorum de Lázaro Cárdenas		6937	62.86	Poniente
Atlangatepec		5449	38.50	Norte
Emiliano Zapata	3391		67.51	Norte
Lázaro Cárdenas	2347		92.26	Norte
Ixtenco		5840	125.30	Oriente
Zitlaltepec		7959	120.68	Oriente
Cuaxomulco	4255		271.99	C. norte
Muñoz de Domingo Arenas	4080		59.75	C. norte
San José Teacalco	4587		123.31	C. norte
San Lucas Tecopilco	2939		97.77	C. norte
Tocatlan	4735		432.93	C. norte
Xaltocan		7418	94.24	C. norte
Amaxac de Guerrero		7679	596.80	C. sur
San Damián Texoloc	4360		416.83	C. sur
Santa Ana Nopalucan		5851	624.44	C. sur
Santa Isabel Xiloxoxtla	3184		584.22	C. sur
Acuamanala	4357		193.78	Sur
Mazatecochco		8357	540.31	Sur
San Jeronimo Zacualpan	3234		427.78	Sur
San Juan Huactzinco		5547	1249.32	Sur
San Lorenzo Axocomanitla	4368		1006.45	Sur
Santa Apolonia Teacalco	3676		464.73	Sur
Santa Catarina Ayometla		6997	716.91	Sur
Santa Cruz Quilehltla	4883		904.26	Sur
Municipios : 26				
Población total : 134,374				

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la agrupación municipal.

Estas características comunes sin embargo, presentan diferencias entre las regiones del Estado, así en el poniente, norte y oriente y centro norte encontramos territorios con las siguientes características:

- Espacios semiagrarios con baja densidad demográfica.
- Agricultura de autoconsumo y comercial.
- Proporción de actividades comerciales y de servicio poco desarrollados.

- Son territorios que forman parte de un polo de atracción mayor en cada una de las regiones.
- Con pérdida de vitalidad económica.
- Expulsores de mano de obra a nivel nacional e internacional.

En el centro sur y sur:

- Espacios semiagrarios con densidad demográfica por encima de la estatal, espacios saturados.
- Agricultura de autoconsumo y comercial.
- Con expansión de actividades comerciales y de servicios.
- Son territorios que forman parte de un polo de atracción mayor en cada una de las regiones y vinculados con áreas urbanas fuera de la entidad.
- Con corredores industriales tradicionales.
- Con fuerte proporción de profesionales ubicados en servicios (educación y gobierno).
- Expulsores de mano de obra a nivel nacional e internacional.
- Movimientos de mano de obra a centros urbanos cercanos (Puebla y Distrito Federal).

Una de las características de la estructura de los municipios del Estado encontrada en el análisis factorial, fue sin duda la ocupación terciaria y primaria asociada a bajos salarios. En la búsqueda de dichas relaciones pudimos observar que por cada unidad promedio de ocupaciones agrícolas se genera una unidad de ocupaciones con salarios menores a un salario mínimo y una ocupación sin ingresos.⁴² En el sector terciario existen dos estratos salariales que explican el comportamiento del mismo: la población que no percibe salarios y aquella con salarios entre 6 y 10 salarios mínimos. Lo anterior implica que las ocupaciones asociadas predominantemente a los salarios bajos siguen siendo

⁴² Se establecieron relaciones de causalidad empíricas a través de una regresión lineal entre la población ocupada en cada sector y los estratos salariales.

las actividades primarias y que hay una parte de las ocupaciones de mayor ingreso asociada a los servicios de altos ingresos. Finalmente es importante señalar que en cada municipio del Estado se encontró la persistencia de distintas situaciones agrarias aún en aquellos espacios donde la concentración de la población y la terciarización económica es alta, las actividades primarias se mantienen en niveles mínimos.

SERVICIOS SOCIALES Y SERVICIOS PÚBLICOS

La importancia de los servicios sociales como salud y educación para los territorios rurales del Estado se pudo observar a través de la incorporación de variables de atención a la población por parte de la Secretaría de Salubridad (SESA), la población atendida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el ISSSTE. En esta parte se muestra el predominio de los servicios proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado como la segunda variable con mayor carga, después de la ocupación de las actividades primarias. Lo anterior implica que los servicios de salud para las localidades y municipios rurales se encuentran a cargo del financiamiento federal y estatal ante prácticamente la inexistencia de ocupaciones con prestaciones de salud en los espacios rurales. Característica que no es nueva para estos lugares y que en la actualidad se está extendiendo a los espacios urbanos, ya que muchas de las nuevas ocupaciones tanto en actividades agrícolas como de servicios no cuentan con prestaciones laborales, la carga de esta condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo sigue recayendo en la administración del Estado con el financiamiento de toda la sociedad a través de los recursos públicos. Las diferencias de estos servicios entonces, se encuentran en el tipo de atención que se da entre las zonas rurales y en las urbanas, en términos de contar con médicos, medicamentos e instalaciones adecuadas.

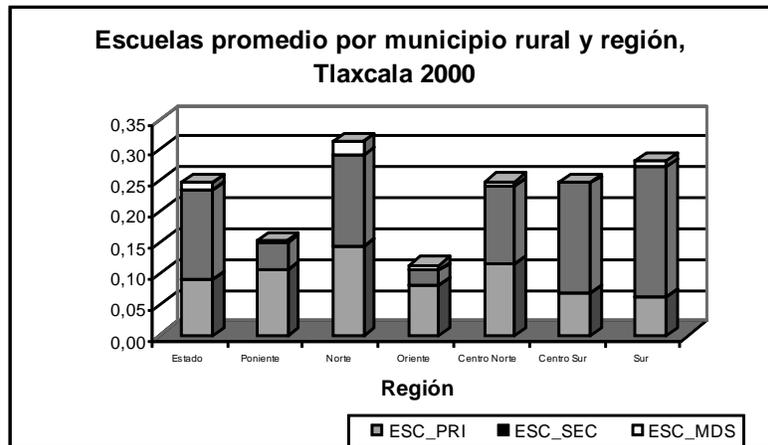
En cuanto a los servicios educativos (véase gráfica 2) se puede observar la existencia de un mayor número de escuelas en

el nivel de primaria, le sigue en importancia el nivel secundaria y finalmente bachillerato. El predominio de este tipo de unidades educativas se va a reflejar en la supremacía en el número de alumnos y aulas.

A nivel de regiones las rurales de la zona poniente, oriente y norte no presentan la misma intensidad en la presencia de las escuelas de estos tres niveles.

Gráfica 2

Número de escuelas de educación básica por región en municipios rurales.



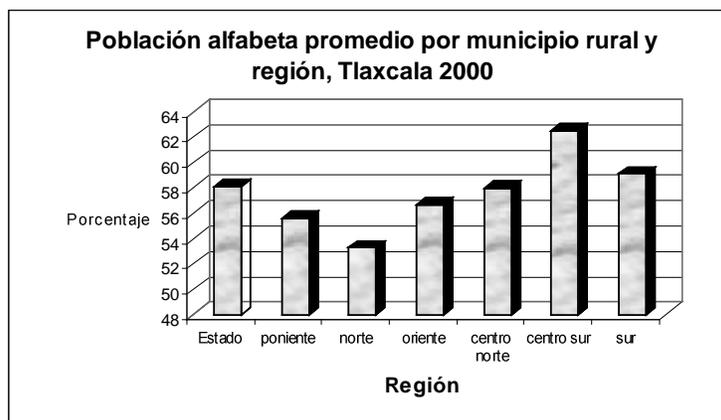
Fuente: elaboración propia con resultados de la aplicación de análisis factorial y clusters.

En estas tres primeras regiones la zona del norte es la que se encuentra mejor posicionada dentro de la existencia de escuelas por municipio en cada uno de los niveles. Los municipios rurales de la región oriente es la menos favorecida en relación al número de primarias y secundarias. Cabe destacar la similitud de los territorios rurales de la región norte del Estado con los de las regiones rurales más pobladas. Los territorios rurales de las regiones del centro norte, centro sur y sur internamente presentan desigualdades en términos de la infraestructura escolar analizada. Los territorios rurales del centro norte cuentan con mayor promedio de

escuelas secundarias que aquéllos ubicados en el centro sur y sur del Estado, mientras que estos últimos tienen una mayor cantidad promedio de unidades escolares de nivel primaria. Este comportamiento de los territorios rurales se encuentra relacionado con la mayor densidad de población que tienen estos lugares.

La presencia de infraestructura y asistencia de estudiantes en estos niveles de educación básica sin embargo, no se ha traducido en el abatimiento de los niveles de analfabetismo entre las personas mayores de 15 años. Paradójicamente los espacios rurales del norte que exhiben un promedio similar en infraestructura educativa básica a las regiones del sur es donde menos población adulta sabe leer y escribir (véase gráfica 3).

Gráfica 3
Población alfabetizada en municipios rurales



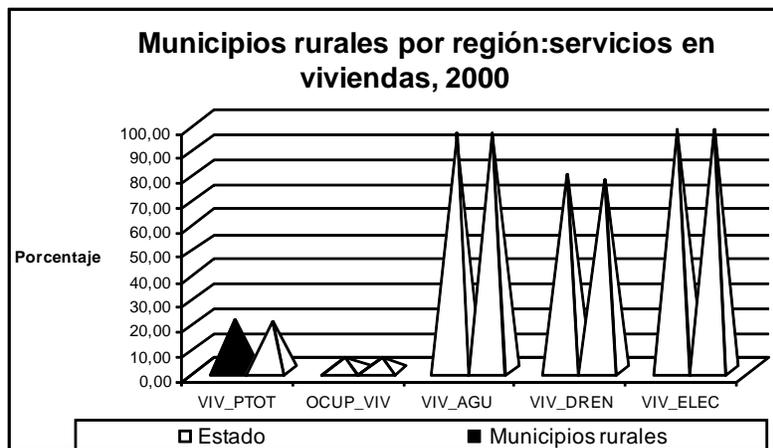
Fuente: elaboración propia con resultados de la aplicación de análisis factorial y clusters.

SERVICIOS PÚBLICOS EN VIVIENDAS

En cuanto a los servicios públicos con los que cuentan las viviendas encontramos que los municipios rurales no presentan diferencias importantes en cuanto al promedio estatal en relación al número de ocupantes por vivienda, viviendas con agua potable,

viviendas con drenaje y viviendas con electricidad. Cabe señalar que los porcentajes en estos rubros para ambos (la entidad y los municipios rurales) son altos, es decir, estamos hablando de noventa y ochenta por ciento de presencia de estos servicios en vivienda. Lo que nos habla de una entidad con servicios básicos superior a la de otros Estados lo que se explica, en parte, por el tamaño del territorio estatal. Aún así los rezagos más importantes son los relativos a la ausencia de drenaje en las casas habitación el cual en promedio es del 20% del total de las viviendas rurales (véase gráfica 4).

Gráfica 4
Servicios básicos en vivienda en los municipios rurales de Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con resultados de la aplicación de análisis factorial y clusters.

CONSIDERACIONES FINALES

Al exponer tres ámbitos de la ruralidad en Tlaxcala se hizo un recuento rápido de las formas de ocupación del territorio tlaxcalteca. En este se buscó mostrar la construcción social del territorio el cual ha pasado por distintas formas de apropiación y uso. En el mismo sentido se miró a través de datos secundarios los resultados

de deterioro que la acción del hombre ha hecho sobre los recursos físicos del Estado y la dinámica de vaciamiento poblacional de los espacios rurales hacia los urbanos a raíz de la implementación de la industrialización estatal y los efectos que la misma ha tenido a nivel nacional sobre la entidad. A inicios de este siglo la población de los municipios rurales en Tlaxcala están realizando su reproducción de vida sobre la base de tierras deterioradas y en muchos casos contaminadas, con crecimientos demográficos muy cercanos a los centros urbanos de la entidad aunque el vaciamiento rural se sigue dando de las zonas rurales hacia los centros urbanos de la entidad y fuera de esta por motivos económicos.

A nivel de las actividades económicas, el sector primario en el Estado siguen la tendencia nacional al disminuir su importancia relativa dentro de la generación de valor, sin embargo, a nivel interno la presencia de estas actividades presenta distintas intensidades dependiendo de la región que se trate. Esta actividad propia de una fase de desarrollo opera al mismo tiempo con otras particulares de la fase actual del sistema: el crecimiento de las actividades terciarias. Nuestro planteamiento en este sentido es que se trata de un sector (terciario) dominado por actividades comerciales y de servicios a pequeña escala. Esto habrá que comprobarlo en estudios particulares sobre la estructura del sector servicios en Tlaxcala y la concentración y distribución de este.

En todos los casos los municipios identificados forman parte de centros de población mayores, dentro y fuera del Estado lo que mantiene las relaciones funcionales de dependencia de estos lugares respecto a las ciudades.

A nivel geográfico no constituyen una continuidad espacial, se encuentran en toda la entidad y en las regiones, sin embargo entre éstas existen particularidades.

Son lugares que cuentan con servicios básicos proporcionados por el Estado, sin embargo, esto no representa una condición suficiente para retener la fuerza de trabajo ante la falta de empleo y la precariedad de los empleos generados, lo que mantiene el trasvase de la población en edad de trabajar hacia otras entida-

des y fuera del país. Lo anterior advierte la presencia subsidiaria en estos espacios económicamente deprimidos del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

Este acercamiento empírico nos permite preguntarnos si bajo estas condiciones se espera impulsar políticas de desarrollo rural que permitan recomponer estos lugares. ¿Cuál tendría que ser la dirección económica, ambiental y social del desarrollo de estos lugares? ¿Cuál sería el soporte institucional más adecuado?

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña Rene (1984). *Relaciones Geográficas del Siglo XVI*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Calva, José (2003). "La reforma estructural de la agricultura y la economía de México: Resultados y alternativas a nueve años del TLCAN", en R. Schwentesius, M.A. Gómez, J.L Calva y L. Hernández Navarro, coordinadores: *¿El campo aguanta más?*, CIESTAAM/UACH-La Jornada, Texcoco, México.
- Córdova, Arnaldo (1974). *La política de masas del cardenismo*. Serie Popular Era, México.
- Cook G. Angel (1978). "Tlaxcala: poblamiento prehispánico". Comunicaciones. Núm. 10. Fundación Alemana-Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), pp: 173-189.
- Cynthia Hewitt (1978). *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. Siglo XXI, México.
- Cuadras, C.M (1996). *Métodos de análisis multivariante*, EUB, SL, Barcelona, España, mimeografiado.
- Fritscher, M, (200). "Libre comercio e integración en Norteamérica: El caso de la agricultura". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIII, n.º 4. IIS-UNAM, octubre-diciembre, México.
- F. Hair Joseph.,E, Anverso R, et al. (1995) *Multivariate data analysis with Readings*. Fourth edition, Prentice Hall, USA.
- FUADABED, ITC (1987). *Memoria de la administración Pública del Estado*, Tlaxcala, México.
- García Sanz Benjamín (2003) *Sociedad rural y desarrollo*, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, Serie estudios num. 154, Madrid, España.

- González García Isabel (1969) *Las haciendas y ranchos en Tlaxcala 1712* . INAH México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala-SEMARNAT (2002). *Programa de ordenamiento ecológico general del estado de Tlaxcala*, Coordinación General de Ecología, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tlaxcala, México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2000). *Programa de Ordenamiento Territorial del Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala-SEMARNAT (2002). *Programa de ordenamiento ecológico general del estado de Tlaxcala*, Coordinación General de Ecología, Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tlaxcala, México.
- Gustavo Gordillo de Anda, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet (1999). *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1999*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie de estudios, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, México.
- INEGI (1930). V Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1940). VI Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1950). VII Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1960). VIII Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1970). IX Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1980). X Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1990). XI Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (1995) Censo de Población y Vivienda, Tlaxcala, México.
- INEGI (2000). XII Censo de población y Vivienda, Tlaxcala, México
- INEGI (2005). Censo de población y vivienda, Tlaxcala, México.
- Mccutchen McBride, George y Durán Marco Antonio (1993). *Dos interpretaciones del capo mexicano, cien textos fundamentales para el mejor conocimiento de México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Martínez, Baracs, Andrea. (1995). *El gobierno Indio de la Tlaxcala Colonial 1521-1700*, Centro de Estudios Históricos, Colegio de México, México, Mimeografiado
- _____ (1991). *Tlaxcala una historia compartida, Siglo XVI*, Tomo núm. 9, Gobierno del estado de Tlaxcala–CONACULTA, México..
- Ochoa Paredes Cruz (1986) *Evolución histórico-*

geográfica de las divisiones territoriales del estado de Tlaxcala (1519-1980). Boletín del Instituto de Geografía, México. UNAM.

Peralta y Astudillo, M, J., Rúa Vieytes, A et al (2003). *Tipología socioeconómica de las regiones europeas*. Comparativa Estadística. Departamento de Métodos Cuantitativos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia de Madrid, España, mimeografiado.

Rubio Blanca (2006). "Voces de la desesperanza: La desestructuración alimentaria en México (1994-2004)" en *Revista Gaceta Laboral No. 1*, Abril, Maracaibo, Venezuela.

_____(1999). "Reestructuración en la agricultura latinoamericana", en *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, De Hubert C. de Grammont (coord), editorial Plaza y Valdez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

Trautman, Wolfgang. (1978). "El cambio económico y social de los pueblos de Tlaxcala en la época colonial". *Comunicaciones. Num. 15*. Fundación Alemana-Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) México.



LA PLANEACIÓN EN LA ZONA CONURBADA DE
PUEBLA-TLAXCALA EN EL DESARROLLO DEL
ESTADO DE TLAXCALA

José de Jesús Sesín Marín
Octavio Flores Hidalgo

INTRODUCCIÓN

Las sociedades han evolucionado a una velocidad tal que su ordenamiento espacial ha salido del control del Estado y de los planes y programas convencionales de ordenamiento y planeación del desarrollo de una comunidad.

Esto gracias a multifactores que afectan el cómo se produce y se reproduce la ciudad; las investigaciones urbanas al respecto y sobre todo para el caso de la ciudad latinoamericana se han dirigido a dar respuesta a una tendencia clara a la expansión urbana de tipo capitalista, y fundamentalmente neoliberal, es decir, el Estado cada vez participa menos en la planeación de las ciudades, toda vez que el mercado es el que regula el suelo, su uso y su consumo, quedando en entredicho esto a partir de la crisis inmobiliaria de Estados Unidos que ha afectado a todos los sectores económicos de dicha nación y que ha repercutido fuertemente en las economías latinoamericanas.

En un inicio la expansión de la ciudad requería planes para regular su zonificación a partir del consumo y compatibilidad del uso del suelo, posteriormente se sectorizó, se generaron distritos, zonas conurbadas, y procesos de metropolización debido a esta expansión capitalista iniciada por la industrialización y continuada con la terciarización de la economía urbana, dándole la espalda a la actividad agrícola, mal remunerada y que implicaba un bajo estrato en la relación social actual, y ahora se están haciendo esfuerzos para mermar el impacto ecológico de las distintas

tomas de decisión de dicha expansión capitalista, cuyos efectos catastróficos parecen inminentes. Se manifiesta en la ciudad un claro deterioro de las condiciones de vida, por perseguir un nivel de vida que está desequilibrando las relaciones sociedad-entorno de forma irreversible, ante un consumo indiscriminado de recursos fundamentales como el agua y el aire.

La planeación surge como un esfuerzo por regular esta expansión urbana y así equilibrar, controlar y obtener los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, cada época requiere de planes con un enfoque específico de acuerdo a la necesidad imperante, desde los planes muy rígidos y estructurados hasta los que permiten retroalimentación constante, competitivos y flexibles.

Para este fin coincidimos con Cardona (1998: 547) al definir a la Planeación como el proceso de elaboración de planes, analizando situaciones actuales por medio del diagnóstico de los fenómenos sociales, demográficos, políticos, administrativos, culturales, económicos, condiciones de ocupación de suelo, entre otros factores, con el objeto de establecer una imagen, escenarios y pronósticos para construir acciones a desarrollar en distintos horizontes.

La planeación puede ser de distintos tipos o por así decirlo con diversas tendencias: *Tradicional* que está basada en una regulación normativa y controlada por el Estado, donde se establecen regulaciones rígidas y se define la oferta que éste debe proporcionar en función del número de población. También existe la de tipo *Estratégico*, que se fundamenta más que nada en la demanda que exige la población en función de agentes internos y externos que van a afectar a su calidad de vida y su nivel de competitividad con respecto al entorno, esta se separa parcialmente de la regulación estatista y se convierte en una planeación desde una perspectiva más empresarial. La *Sustentable* que se define por el mejoramiento y la recuperación del equilibrio entre las actividades sociales y el medio ambiente. Podemos seguir enunciando diversos modos de hacer la planeación sin embargo, existen fac-

tores, cuando menos en nuestro país, que afectan directamente estos esfuerzos a lo que llamaremos *Antiplaneación*, que está conformada por intereses de los distintos sectores, propuesta de políticas públicas internas y externas, la falta de articulación institucional alrededor del plan, o la completa ignorancia de este por la comunidad, y lo que resulta más dramático la *anomia social* definida por la apatía de una sociedad ante los acontecimientos, necesidades y acciones en su comunidad para permear en todos los niveles.

De aquí pueden surgir muchas herramientas que nos facilitarán la comprensión del problema de la planeación en su implementación, pero para ello hay que entender con mejores instrumentos capaces de articular la complejidad de nuestro tiempo, y nos permitan dejar de tener una visión del espacio urbano plano, y verlo como es tridimensional o multidimensional, ya que la complejidad implica una nueva forma de comprensión de las relaciones establecidas en el espacio para romper la rigidez de la planeación tradicional.

Este documento no pretende explicar cómo los efectos multifactoriales están afectando a la calidad de vida de la sociedad urbana en una sociedad específica, pero sí dar un panorama comparativo de cómo los instrumentos de planeación plantean el desarrollo de las comunidades desde la perspectiva de sus gobiernos para el caso de Puebla y Tlaxcala, ya que de manera independiente como Estados tienen una organización que presenta diferencias importantes cuando se trata de establecer una relación entre ellos a partir de su planeación, en sus diversos sectores de actuación, y más aún cuando la inversión tanto pública como privada rebasan las acotaciones de dicha planeación y los montos de inversión de cada entidad son asimétricos, este es uno de los motivos por el cual consideramos pertinente el análisis de la Planeación de la Región conurbada Puebla-Tlaxcala en el desarrollo del Estado de Tlaxcala.

CONCEPTUALIZACIÓN

Para iniciar nuestra tarea de cómo explicar la situación del ordenamiento espacial es importante construir una idea de ciudad o urbe, tomando como primer punto que ésta es la población reunida y asentada en forma permanente y dentro de una totalidad social, en base a un conjunto de satisfactores que trabajan para mejorar sus condiciones de vida (Camacho, 2000: 142), y como esto lleva a la población a crecer de tal manera que puedan incluso llegar a conformar una metrópoli.

Entrar en una discusión para determinar la definición más adecuada para cada momento en la transformación de una ciudad resulta ocioso, debido a que inclusive instituciones y académicos definen a la ciudad de distintas formas según sus características (véase tabla 1), por lo que al lector a continuación se le presenta una selección básica de definiciones para identificar a un asentamiento rural, centro de población, ciudad, conurbación, una zona metropolitana, entre otras:

Localidad: Aquella que es menor de 15 mil habitantes.

Área de influencia: se establece con base en el cubrimiento o distancia desde donde proceden los habitantes para el aprovechamiento de un servicio, pueden presentarse traslapes al expandirse las áreas de influencia metropolitanas.

Área urbana: según refiere Unikel, se acepta en términos generales que esta área la constituyen la ciudad central y su periferia edificada en todas direcciones, hasta encontrar usos del suelo de carácter rural.

Aglomeración urbana: Conjunto de viviendas que tienen una población menor a un millón de habitantes.

Conurbación: es el fenómeno de expansión de un área urbana, que se funde física y funcionalmente con otras localidades vecinas. Integra localidades periféricas con la central.

Área Metropolitana: (1ra. conurbacion) Hinterland.

Zona Metropolitana: (2da. conurbacion) Es la extensión territorial que contiene a la ciudad central y a las unidades político ad-

ministrativas de características urbanas, contiguas a ésta y que mantienen una interrelación (socioeconómica) directa, constante e intensa con ella. (Arias, 1990: 3)

Región Metropolitana: (3ra. conurbación) se refiere a una unidad geográfica, obviamente mucho más extensa que la propia zona, por ser un sistema económico-espacial, compuesto por una metrópoli y por una periferia intermetropolitana, integrada por centros urbanos de diferente tamaño y un conjunto de ejes de comunicación que los une, tanto al interior como al exterior con el resto del país. (Arias, 1990: 4)

Evolución metropolitana: Unikel hace referencia a las diversas etapas por las que transitan las grandes urbes; las identifica siguiendo la pista al desplazamiento de la ubicación residencial de las personas como de su lugar de empleo, dentro de la estructura urbana. Así en la primera etapa, el distrito comercial central (DCC) crece en residentes y empleos; en la segunda, se presenta una reducción de residentes en dicho distrito; en la tercera, se da un desplazamiento de la población hacia lugares cada vez más alejados del DCC, que ve disminuida su capacidad generadora de empleos, llegando incluso a perder algunos, mientras que se empiezan a desarrollar otros subcentros. Podría considerarse la existencia de una cuarta etapa, no claramente definida en que se presenta un despegue rápido de las periferias no metropolitanas, constituidas por ciudades pequeñas y medianas, bajo la dominación de una gran urbe.

Megalópolis: Es la suma de todo lo anterior y se puede dar de forma nacional o internacional. La hiperextensión o conurbación de las metrópolis con densidades demográficas considerables y vastos territorios.

Contigüidad: condición de continuidad física es capital en el establecimiento de zonas metropolitanas, considerándolo dada la extensión de los conjuntos geopolíticos de análisis (municipios).

Tabla 1
Relación de definiciones de jerarquía de ciudades entre Académicos e Instituciones

Categoría	Luis Unikel	Sergio Flores	SEDESOL ⁴³	CONAPO ⁴⁴	LGAH ⁴⁵
Población Rural o Asentamiento humano	Población que reside en localidades que cuentan con una población de 1 a 4,999 habitantes.		Las localidades del país de menos de 2,499 habitantes.	Aquella que es menor a 2,500 habitantes (INEGI)	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. (Fracción II del artículo 2.º).
Población mixta o Centro de población	Población que reside en localidades que cuentan con una población de 5,000 a 14,999 habitantes.	Aquella que se encuentra en un rango poblacional de 10,000 a 24,999 habitantes.	Las localidades del país entre 2,500 y 15,000 habitantes.	La que se encuentra en el rango de 15,000 a 99,999 habitantes.	Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reservan para su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se prevean para la fundación de los mismos. (Fracción III del artículo 2.º).

Continuación tabla 1
 Relación de definiciones de jerarquía de ciudades entre Académicos e Instituciones

Población que reside en localidades que cuentan con una población de 15,000 y más habitantes.	Población que se encuentra en un rango poblacional de 25,000 a 49,999 habitantes. Y aquella que se encuentra en un rango poblacional de 50,000 y más habitantes.	Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en ciudades con más de 50 mil habitantes y en ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes.	La que se encuentra en el rango de 100,000 a 999,999 habitantes. Y de más de 1 millón de habitantes.	
Zona Metropolitana		Las áreas urbanas que presentan procesos diferenciados de Metropolización entre ciudades fronterizas o entre ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes.		El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. (Fracción XX del artículo 2°).

- 43 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- 44 Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- 45 Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)

Podemos sugerir que existen diferencias posiblemente apreciativas entre lo que plantean académicos como Unikel y Flores, respecto a lo que señalan las instituciones de SEDESOL y CONAPO, y estas con respecto a lo que señala la Ley General de Asentamientos Humanos, y que requerirá ser interpretado a la luz del nivel de desarrollo de la urbe, ya que como podemos ver la Ley nos da un parámetro más conceptual contra las variaciones numéricas que presentan tanto los académicos como las instituciones.

El concepto de espacio urbano como proyecto de planeación no es fácil de definir debido a sus diversas variantes de tiempo, espacio, época, sociedad, economía, etc. Aunque sí podemos definir qué tipo de plan y jerarquía corresponde a éste, según su momento histórico aunado a todas sus variantes multifactoriales; el espacio urbano por su tamaño, impacto y relevancia en el territorio va a determinar qué tipo de planeación requiere y el nivel que le corresponde, eso por ende permite la participación de recursos de la federación y la implementación de políticas públicas de gasto y de iniciativa privada para invertir en la planeación de estos espacios urbanos. Estos proyectos de planeación de desarrollo urbano, su magnitud de proyección dependerá de los recursos que ingresan y egresen a una ciudad, por ejemplo, de una ciudad de cien mil habitantes, muy distinto será al de una metrópoli de un millón.

Las ciudades han tenido la necesidad de regular su crecimiento toda vez que éste empieza a provocar desequilibrios sociales y espaciales, y sobre todo de su necesidad de acaparar más recursos públicos y privados para su desarrollo, además de ofrecer los servicios de calidad que requiera, para ello, es importante tomar en cuenta la visión del país o región donde se implemente los proyectos, es decir qué tanto es capaz de sostener una actividad económica balanceada, un régimen político y de gobierno, sin olvidar el interés del ciudadano por cada uno de estos aspectos.

Por tanto, para visualizar el caso mexicano de la planeación vamos a apoyarnos de lo que plantea Coraggio (1992: 212/213):

Década de los cincuenta:

Primer ordenamiento de datos y problemas básicos de la ciudad.

Década de los sesenta:

Desarrollo industrial y urbanización y al paradigma de la modernización, se constituyó una modalidad científica sobre lo urbano y se caracterizó por un trabajo interdisciplinario. Dejando escepticismo del desarrollo y dando paso a la teoría de la dependencia, desarrollo de programas de atención al campo.

Década de los setenta:

Crítica a la planificación por no responder a las necesidades reales, floreciendo lo urbano y la planificación como una función reguladora del Estado, el consumo colectivo y los movimientos de reivindicación, primeros intentos estatistas de control del suelo urbano.

Década de los ochenta:

Emergencia del neoliberalismo y derrumbe del estado keynesiano, trabajo más sobre estrategias de sobrevivencia de los pobladores urbanos azotados por la crisis, la sociedad civil se convierte en el objeto de estudio dentro del marco de la legalidad e ilegalidad, surgiendo planes de control de riesgos y vulnerabilidad.

Década de los noventa:

Inicio de los planteamientos de organización ambiental desde la perspectiva de la sustentabilidad vs competitividad y liberación de la intervención estatista.

Años dos mil:

Planteamiento de la planeación como integradora desde un pensamiento complejo.⁴⁶

⁴⁶ Este punto se concluyó a partir de los planteamientos de la 1ª Reunión Nacional de Ordenamiento Ecológico Territorial y por Riesgo a Desastres celebrada en la ciudad de Puebla, donde se está persiguiendo nuevas metodologías acordes a la época para el ordenamiento del territorio el 30 y 31 de octubre de 2008.

Esta cronología refleja el momento histórico de cada época (véase tabla 2) , sin embargo, es insuficiente ante la gran variedad de corrientes o tendencias existentes para analizar el desarrollo urbano que permita su planeación, y más aún que estas tendencias tienen diversos enfoques, lo que incrementan su diversificación; para el caso del comportamiento del desarrollo urbano de Tlaxcala, se ha tomado como el más adecuado la tendencia de la Geografía desde su enfoque de Geografía Regional, dado a su posicionamiento territorial respecto a otras entidades federativas, principalmente el caso de Puebla, que prácticamente envuelve al Estado de Tlaxcala, por lo que las funciones y relaciones jerárquicas de sus asentamientos están determinando su desarrollo y el nivel de sus interacciones, que van más allá de un proceso de conurbación.

Tabla 2
Tendencias para elaborar un estudio urbano

Tendencias	Enfoques	Factores de Análisis
Historicismo	Globales Integrales Acontecimientos Eventos Disciplinares Temáticos Temporales Espaciales	Expansión, Crecimiento, Cambios Uso de suelo Localidad, Ciudad, Región Sociedad Actividades económicas
Economicismo	Macroeconomía Economía Regional Economía Urbana	Localización económica, Industria, comercio Suelo, Vivienda, Transporte
Geografía	Física Humana Geografía Regional	Situación (ubicación de la ciudad en su contexto regional) Asentamientos (rasgos y contexto físico) Morfología urbana (estructura formal interna) Funciones y Jerarquía urbanas (actividades económicas) Evolución (desarrollo histórico)
Urbanismo	Funcionalista Estructuralista Sistémico Ambiental Sustentable	Funciones urbanas Estructura urbana Sistema Urbano Complejo Holístico Urbano Ambiental
Complejidad ambiental y urbana		

Cada tendencia ha sido útil y explorada en diversos momentos y procesos de planeación, unas más que otras, como el caso de la revisión a partir de la complejidad ambiental, que incrementa los factores de análisis y trata de articular diversos enfoques al mismo tiempo, por sus características tiende a dispersarse y es cuestionable su practicidad en relación de los tiempos de planeación del país. Por si fuera poco, el estudio del territorio no se puede concretar sólo a determinar su definición y la tendencia con la que se analizará, requiere que se caracterice en función de teorías que expliquen el comportamiento original y tendencial.

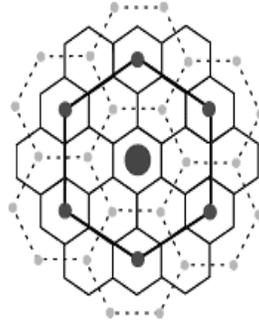
CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO A PARTIR DE TEORÍAS TERRITORIALES

La teoría del lugar central fue desarrollada para explicar la distribución espacial de los asentamientos humanos, que están provistos de unos servicios que satisfacen las demandas de su área de mercado circundante. El orden de los asentamientos, que determina una clasificación jerárquica, depende del número y clase de esos servicios, a menudo presentan una jerarquía complicada, porque las áreas de mercado (señaladas con líneas sólidas y discontinuas) de los distintos asentamientos se solapan. Este modelo básico, ideado por Walter Christaller (1933), fue redefinido por varios investigadores, especialmente por August Lösch (1954), que tuvo en cuenta otros factores, como la topografía de una región. El modelo o patrón resultante de las teorías de Lösch (véase gráfica 1) muestra un paisaje menos regular, muy similar al comportamiento del desarrollo territorial en la parte del Estado de Tlaxcala, disperso y pulverizado, con varios centros de atracción que de alguna manera generan una interdependencia con el entorno, y pueden detonar polos de desarrollo a partir de la inserción de inversiones importantes en el territorio o economías de escala.



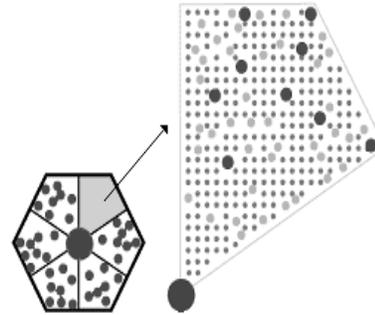
Gráfica 1

Teoría del Lugar Central del geógrafo alemán Walter Christaller. Los lugares centrales del sur de Alemania, 1933, Desarrollada por August Lösch, 1954



Modelo complejo de solapamiento de áreas de mercado

- Asentamientos de primer orden
- Asentamientos de orden medio
- Asentamientos de orden inferior



Distribución löschiana de los asentamientos (Después de Haggett, 1965)

- Centro metropolitano
- ● Centros en tamaño decreciente

© Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.



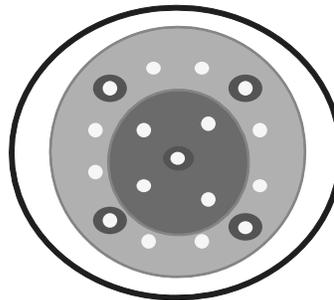
Otra teoría que podríamos mencionar es la Geografía Regional Económica/neoclásica, enfocada a la ubicación de un espacio que es directamente proporcional a su valor, y este tiene un radio de influencia económica sobre el territorio, incrementando el valor de su periferia y provocando con ello la atracción de asentamientos al dinamismo económico que este genera; conforme se aleja de dicho espacio los valores económicos disminuyen de manera gradual, esta teoría se manifiesta en el modelo desarrollado por Gunnar Myrdal (1970).

El modelo de Gunnar ejemplifica con claridad cómo los agentes de desarrollo económico en el territorio están dados por los centros financieros y comerciales que posibilitan el intercambio y consumo de mercancías y productos, y ello beneficia a la rentabilidad del suelo periférico a este, generando una red co-



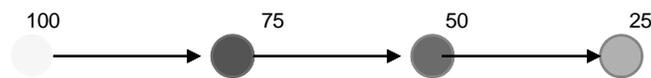
mercial como es el caso del anillo que forma la ciudad de Puebla, entre los centros comerciales de mayor jerarquía, como es Plaza Dorada, P. Loreto, P. San Pedro, P. Las ánimas, P. la Noria y P. Cristal, que tiene un rompimiento este anillo en P. Angelópolis, Milenium, el Triángulo y las Palmas. Todas estas tienen de manera intermedia entre si pequeñas plazas que varían de 20 a 50 locales que se empiezan a localizar en esquinas de manzana, modificando el patrón de la zona, generando con ello nuevos subcentros urbanos, y que con una escala mucho menor se repite sólo en los centros de población de Tlaxcala y Apizaco (véase gráfica 2).

Gráfica 2
Teoría de la Causación Circular y Acumulativa de Gunnar Myrdal



Curvas de renta y utilización del suelo con sub-centros comerciales

Valor medio del terreno corazón del centro de la ciudad = 100
Oficinas, sedes sociales, bancos, comercios especializados



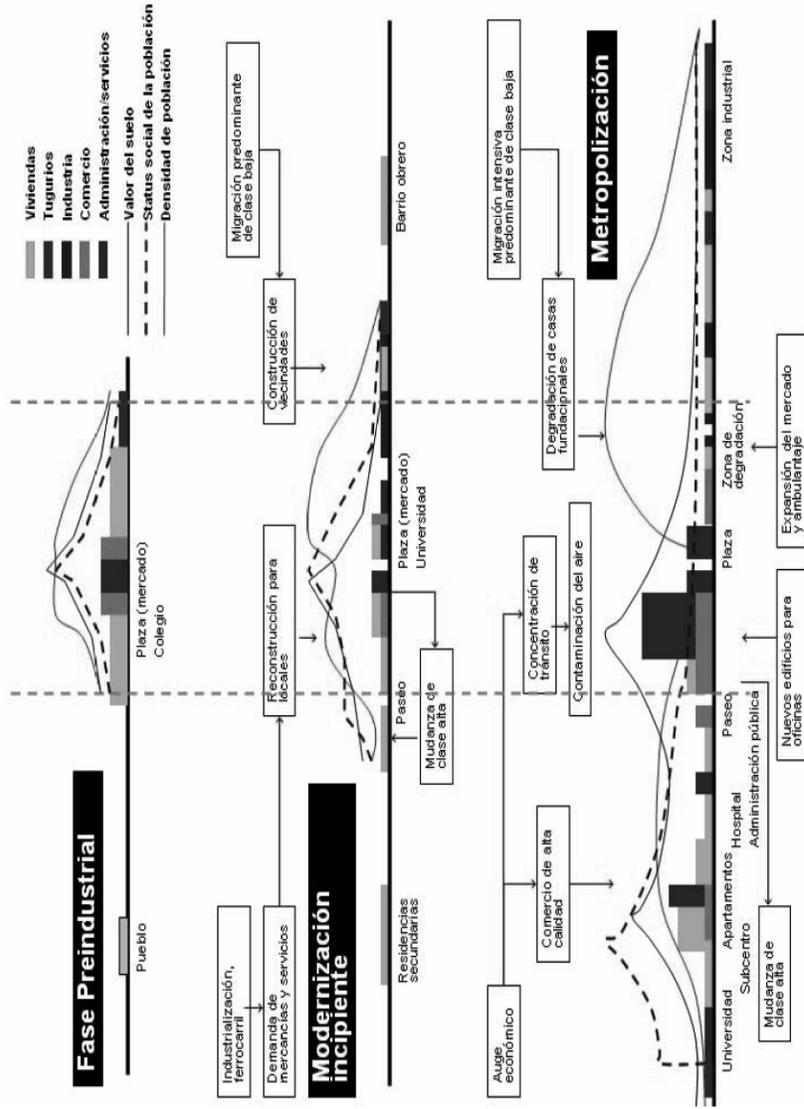
Una de las más comunes o fáciles de interpretar es la Geografía Regional Económica / Histórica, que establece en 3 etapas el desarrollo de una urbe que nace en un medio rural a partir de una fase Preindustrial, y que con su desarrollo y expansión a partir de la presencia de la industria y nuevos equipamientos inicia un proceso de modernización incipiente, que provoca un



segundo desplazamiento del centro de población hacia la periferia, un mayor atractivo para la migración, inserción de agentes financieros, e instituciones educativas, conformación de grupos ciudadanos y una iniciación a la competencia del territorio.

La expansión se mantiene explosiva y esto va a provocar con el tiempo un proceso de conurbación, es decir el fenómeno de la unión territorial entre dos o más municipios por servicios, infraestructura, traza y vivienda, hasta el momento que dicha expansión conforme una centro urbano con una dinámica tal que se convierta en el centro metropolitano con una influencia entre uno o varios Estados, empezando a tener problemas fuertes de abasto, ambientales, articulación vial, oferta de suelo, etc. Este comportamiento se ve claramente en la ciudad de Puebla, Tlaxcala y Apizaco (véase gráfica 3).

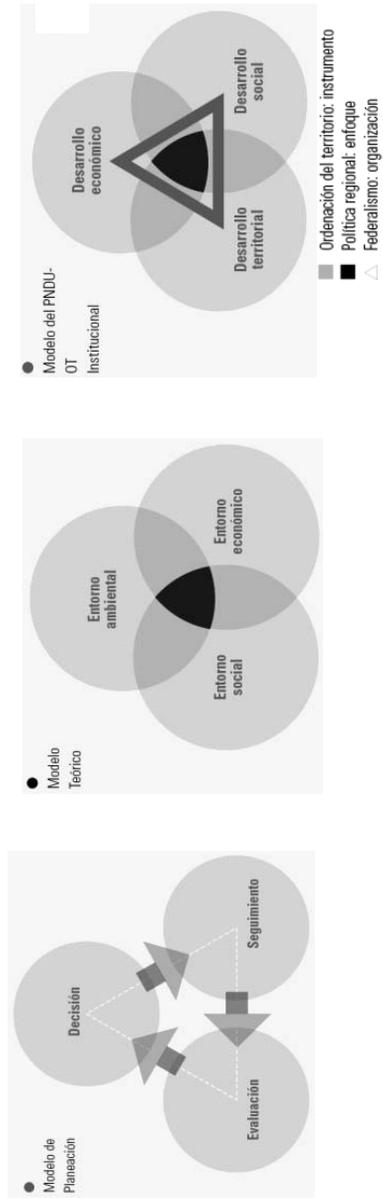
Gráfica 3
 Modelo de etapas del crecimiento urbano en ciudades latinoamericanas de Erdman Gormsen (Flores, 2005: 26).



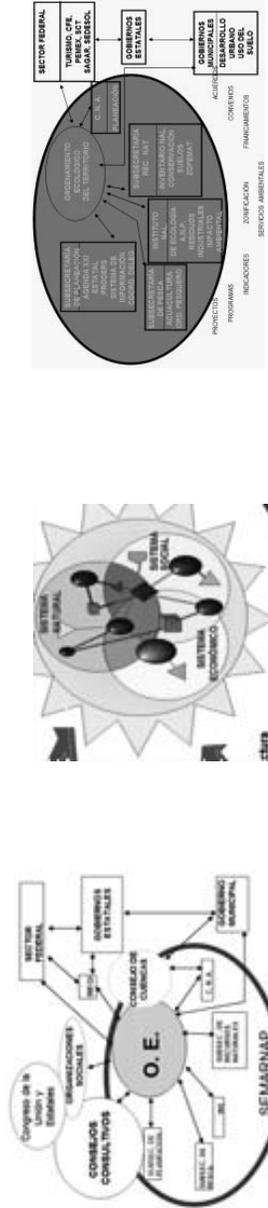
Toda las teorías hasta ahora mencionadas no tomaban en cuenta el factor ambiental en sus planteamientos, si no que manejan una linealidad en sus discursos, claro ejemplo el caso anterior que basa sus principios en la expansión de la ciudad conforme se ingresan variables de cambio al asentamiento y no como este consume el territorio o modifica el ambiente.

Surge así desde la década de los setenta un principio de conciencia ambiental que hasta veinte años después se empieza a difundir y ahora se ha convertido en un tema relevante como lo es el deterioro ambiental, para esto se empieza a apoyar en distintas formas de construcciones teóricas como es la teoría de sistemas complejos como lo plantea Edgar Morín y la complejidad ambiental de Enrique Leff, donde se exige un cambio radical de cómo se percibe e interpreta la realidad, rompiendo la tradicional visión unívoca o la unicausalidad de los problemas, y se busca una multicausalidad y la flexibilidad de revisión y atención de la problemática urbano-ambiental-económica, no es la intención de construir un modelo en un ambiente por así llamarlo perfecto, sino por el contrario dinámico y que requiere de un replanteamiento metodológico según el caso que se aborde y el tiempo que se está revisando. (Véase gráfica 4).

Gráfica 4 Teoría de Sistemas y Desarrollo Sustentable de Alberto Chiavenato y Rolando Eliseo, Info. Bruntland, Samery



Ordenamiento Ecológico General del Territorio (SEMARNAT)



Sin embargo, por su complejidad y características, aún no se logra desarrollar plenamente en los procesos de planeación u ordenamiento territorial, ya que es un modelo flexible que requiere un mayor esfuerzo y de gestión, poco viable económica y administrativamente, aunque a nivel académico se están haciendo esfuerzos y trabajos aplicando este modelo.

La Planeación en México

La forma en cómo se ha dado la planeación en nuestro país no se diferencia mucho de lo que se ha hecho en Latinoamérica, ya que de alguna forma se ha mantenido una línea definida por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, donde los planes de desarrollo de cada país está en función de la política que sugieren dichos organismos, y de ahí se desprende una pirámide jerárquica de instrumentos de planeación del territorio.

Tabla 3
Niveles de planeación

Plan Nacional	Define las directrices nacionales de desarrollo, inversión, políticas públicas, territorio, etc.
Plan Regional Centro País	Define las acciones territoriales y políticas de desarrollo regional para la zona definida por los estados de Puebla, Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo, Veracruz y Morelos.
Plan de Ordenamiento Territorial / Ecológico	Conforma las acciones de ordenamiento en un territorio que engloba a un Estado o Región en función de características comunes.
Plan de Zona Metropolitana	Ordena las relaciones urbanas y periurbanas, entre varios asentamientos urbanos que se han conurbado y que por su dinámica establecen intercambios en todos los niveles, y cuyas políticas influyen en su desarrollo.
Plan de Zona Conurbada	Regula las interacciones espaciales que se dan entre territorios urbanos municipales físicamente unidos.
Plan Municipal de Desarrollo	Establece como el caso del Plan Nacional, las directrices políticas, económicas, servicios, etc., para un municipio en específico.
Plan Director de Centro de Población	Conforma la planeación de una urbe, su crecimiento, y/o desarrollo.

Planes Sectoriales	Define las estrategias para un tema urbano, como es la imagen urbana, los espacios abiertos, el medio ambiente, equipamiento, infraestructura, etc.
Planes Parciales	Del Plan Director o del Centro de Población, se desprenden planes que regulan territorios específicos ya sea centros históricos, corredores urbanos, etc.
Esquemas de desarrollo	Instrumento de planeación que persigue la redistribución de los ingresos regionales o locales, en relación con el espacio urbano y su periferia, y que tiene diversas escalas.

Esto nos da una referencia de cómo se está logrando la articulación y la planeación en nuestro territorio, podemos afirmar que falta mucho en la parte del trabajo municipal y sectorial, ya que esto podría ser de mucha utilidad para aterrizar programas y recursos financieros y con ello promover acciones de desarrollo.

Crecimiento urbano en Puebla

La ciudad de Puebla ha sido centro integrador de regiones y polo articulador de actividades económicas desde la época virreinal, principalmente del centro del país hacia el sur, en el contexto de globalización y de procesos de neoliberaación de la economía, las tendencias mundiales respecto a la división internacional del trabajo, tienen un impacto más profundo en el territorio, así como entre los países las regiones y ciudades tienen una fuerte competencia por la captación de inversiones productivas,⁴⁷ es por ello que resulta necesario fortalecer la regulación y planeación del territorio con miras a establecer condiciones propicias para la inversión, la generación de empleo, pero sobre todo, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. (PNDU, 2000:17)

⁴⁷ A pesar de la posición geográfica de Puebla, el nivel de competitividad la hace poco atractiva a la inversión, según estudios del CIDE 2000, Puebla ocupa el lugar 17 de 60 ciudades del país de atracción y Tlaxcala el 53 (Flores, 2005: 37).

La importancia de la zona metropolitana⁴⁸ de Puebla, radica en que alojan a una parte importante de la población, y en que en ella se genera un alto porcentaje de la riqueza, al disponer de un amplio mercado y un diversificado sector industrial, comercial y de servicios (Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005:127), especializándose la ciudad en el sector de la educación.

En Puebla, el fomento de la actividad económica comienza en la década de los sesenta con la empresa Volkswagen, la autopista México Puebla y el impulso a la diversificación de sus actividades económicas, lo que implicó la localización industrial en los municipios periféricos al municipio poblano, ya que el costo de suelo era irrisorio, ofertando fuertes incentivos fiscales, y la movilidad ofrecida por la autopista fortalecía el desplazamiento de las mercancías y la materia prima, Tlaxcala por su parte es beneficiada con esta industria al asentarse en su territorio mucha industria que suministra insumos a los corredores de VW e Hylsa, principalmente. Posteriormente se empiezan a desarrollar vialidades que permean la articulación Puebla-Tlaxcala, fortaleciendo la interacción económica y de intercambio de servicios al construir en los límites estatales la Central de Abastos, considerada y planeada para una dimensión tal que daba cobertura a la zona conurbada de Puebla y todo el estado de Tlaxcala, sin embargo ha crecido mucho más de lo proyectado, lo que se puede apreciar con las bodegas y negocios que se han construido alrededor de la central.

La interacción entre la actividad económica y la urbanización existente, son la causa principal, tanto de la transformación de la estructura económica, como del crecimiento de la población en la Ciudad de Puebla y municipios conurbados. Para el caso de la ciudad de Puebla el sector primario es prácticamente inexistente y el crecimiento de mano de obra ha disminuido en el sector secundario, pero ha aumentado notablemente en el ter-

⁴⁸ Las metrópolis con mayor importancia en nuestro país son las de México, Monterrey y Guadalajara, donde le INEGI identifica a un total de 44 zonas metropolitanas en el país para el año 2000.

ciario, particularmente el comercio y los servicios. Puebla tiene un fuerte impacto regional, y como se señaló anteriormente se ha ampliado a nivel megalopolitano y al sur de la república, ya que para la población en general es más atractivo demandar servicios en Puebla que en el Estado de México o el DF.⁴⁹

En el ámbito demográfico, la ciudad de Puebla se caracteriza por la expulsión de población del centro de la ciudad hacia la periferia como se plantea en el modelo de Gormsen, el despoblamiento del sector central de la ciudad, en particular el centro histórico que ha sido motivo de diversos estudios de arquitectos, urbanistas y restauradores por el valor implícito que tiene este centro en la formación de las ciudades virreinales y el crecimiento en primera instancia de sus sectores periféricos, rebasando las fronteras municipales con mejor accesibilidad, o generando dicha accesibilidad como fue la recta Cholula, prolongación de la 11 sur, boulevard las torres, los arcos del proyecto Periférico, la vía Atlixcayotl, que favorecieron el desarrollo inmobiliario, provocando un alto crecimiento e invasión a zonas ecológicas frágiles como la sierra del Tenzo o las tierras de labor de Cholula. Favorece esto que la población migrante se está convirtiendo en fluctuante, y que mantenga su vivienda en el lugar de origen, aunque el traslado al destino de trabajo sea de una hora o dos para algunos, o disponer de dos residencias como es el caso de los estudiantes que los fines de semana se trasladan a su lugar de origen.

La zona Norte de Puebla y sur del estado de Tlaxcala es la de mayor actividad industrial, lo que ha ocasionado el crecimiento poblacional por radicación de asentamientos humanos en los alrededores de la industria. La ocupación indiscriminada de las zonas de riesgo, de amortiguamiento o áreas de preservación ecológica como se puede observar en el caso la sierra del Tenzo, perímetro del río Atoyac, Alseseca o cuerpos de agua como Valsequillo.

⁴⁹ La Ciudad Capital de Puebla concentra el 30% de la población ocupada del total del Estado, el 42% de la ocupada en el sector secundario y el 52% del sector terciario.

Respecto a los niveles de ingreso de la población, se repite el modelo de rentabilidad de Gunnar, teniendo un menor nivel en la periferia de los centros o subcentros urbanos.

A partir de 1940, el estado de Puebla evidencia un primer proceso de expansión urbana que integra pueblos periféricos como San Manuel o La Libertad, asentamientos aún dentro de los límites poblanos, pero es hasta la década de los sesenta con la realización de importantes obras viales y la implantación industrial, cuando la ciudad experimenta un crecimiento acelerado sobre la periferia poblana inmediata, tal es el caso de San Felipe, Mayozaco, Pueblo Nuevo, Amalucan, entre otros. No obstante, es a partir de 1970 cuando podemos decir que comienza el proceso de metropolización (Flores, 1993), al conformarse un espacio territorial central de la Ciudad de Puebla sobre territorios adyacentes, caracterizados por la localización industrial de tipo mediano y ligero, la aparición de asentamientos humanos periféricos, primero sobre las vías de comunicación y posteriormente en los espacios intersticiales entre el continuo urbano y los asentamientos aislados y la industria pesada periférica. Por tanto, la conformación de los usos del suelo en la ciudad de Puebla respondió a un patrón *centro-periferia* que parte de un centro urbano, generando subcentros en las juntas auxiliares y centros comerciales, aglutinando la habitación, el comercio y los servicios.

Este crecimiento urbano se ha vuelto divergente entre los asentamientos de la conurbación que empieza a rebasar los límites municipales poblanos en la década de los 80s hacia las poblaciones del sur del estado de Tlaxcala, que al no articularse se generan zonas de conflicto de límites interestatales y en algunos casos intermunicipales, donde los instrumentos de cada estado y/o municipio regulan el territorio de manera distinta⁵⁰ y muchas veces encontrada, propiciando confusión y desorden por las diferencias en la

50 Se puede apreciar en que tanto las políticas, estrategias y horizontes de planeación son diferentes entre sí, por lo que es urgente ya definir un programa de ordenamiento de la zona metropolitana para articular el territorio.

aplicación de los reglamentos de uso del suelo, parte fundamental para la planeación urbano-ambiental de las áreas de crecimiento.

Si tomamos en cuenta que el Anillo Periférico Ecológico se ha convertido en una vía que enlace rápidamente a los municipios conurbados con las zonas industriales, la megalopolización y la ciudad de Puebla, y que existe el proyecto de mejorar las vías de comunicación que enlazan a la región con la ciudad de Puebla, así como el proyecto carretero Gran Visión, es de suponerse que ante la falta de oferta de suelo del municipio de Puebla, los municipios periféricos serán atractivos para usos habitacionales, favoreciendo el que continúe el proceso expansionista de la mancha urbana actual de preferencia hacia municipios poblanos como San Pedro y San Andrés Cholula, Amozoc, y en menor medida hacia municipios tlaxcaltecas como San Pablo del Monte, Panzacola u otros del sur del estado de Tlaxcala, incluso hacia algunos lugares que se han catalogado como inconvenientes, por condiciones ambientales o de riesgo.

Existen varios modos de caracterización de la zona conurbada o metropolitana poblana, y va a obedecer al tipo de perspectiva o análisis que haga el especialista, teniendo:

- 1) Los municipios conurbados, desde la década de los setenta, han recibido a la población migrante, principalmente de bajos ingresos que labora en la ciudad de Puebla o en las zonas industriales periféricas a ésta.
- 2) El costo del suelo en los municipios conurbados es menor que en la ciudad de Puebla, y que en las zonas habitacionales de las reservas territoriales, por lo que vendrían a cubrir las necesidades de suelo.
- 3) Existe interés en mejorar las vialidades que comunican a la ciudad de Puebla con los municipios conurbados: carreteras federales, caminos reales y el proyecto Gran Visión.
- 4) Se conforma una red de relaciones entre la zona metropolitana y otras zonas o ciudades, como el caso de N.Y. donde los intercambios de personas y capital se ha vuelto una constante.

Las políticas de los programas de desarrollo urbano en el aspecto industrial tienden a la reordenación de estas actividades, como en corredores y parques industriales. Y es que este rubro definitivamente determina los polos de desarrollo y el tipo de inversión que se va a generar en la región, como se aprecia en las zonas nororiente, norte y norponiente que concentran importantes actividades industriales, interactuando los estados de Puebla y Tlaxcala. Asimismo, la zona poniente, a lo largo de la carretera federal Puebla-México, han emergido pequeñas industrias blockerías, maquilas, tabiqueras, etc, dispersa en la periferia y de alta volatilidad.

En el norte se encuentran los siguientes corredores:

- Corredor Puebla-Tlaxcala, sobre la carretera federal 119. Ubicado en terrenos del estado de Puebla y de Tlaxcala.
- Corredor Malintzi, sobre la carretera federal 121. Igualmente, ubicado sobre terrenos de Puebla y Tlaxcala.
- Industria mediana dispersa en la Autopista México-Orizaba.
- Industria de cochera de difícil cuantificación y eventual como el caso de maquilas, en la periferia.

Al poniente aparece un corredor industrial sobre la carretera federal a México.

El servicio de la recolección de basura y desechos industriales tiene un fuerte impacto urbano, debido a la costumbre de depositar en la banqueta la basura, naturalmente provoca que los camiones recolectores, si no la encuentran bien sellada, la tira en la calle o los pepenadores las desbaratan, además en muchos casos ante la falta de este servicio en la periferia, la tiran en barrancas, ríos, o lotes baldíos.

Asimismo, el área urbana se encuentra seriamente deteriorada, ya que la vegetación natural ha desaparecido y las áreas arboladas con impacto ambiental representativo son inexistentes.

Es importante mencionar cómo los ríos Zahuapan-Atoyac y Alseseca, cuerpos de agua al sur de la ciudad, así como en las barrancas afluentes de la Malinche, se han visto afectados gravemente a consecuencia de la contaminación, lo que ha provo-

cado un serio deterioro ecológico a estos elementos naturales. Aunado a esto, la mayoría de las industrias vierten sus aguas residuales a estos cuerpos de agua lo que agrava aun más este problema, esto debido a la falta de colectores marginales y plantas de tratamiento.

Los problemas debido a la indefinición de los límites municipales también está presente, ya que en zonas reclamadas por dos o más municipios los usos de suelo pueden variar según la existencia o no de un programa de desarrollo municipal y/o urbano de cada municipio, que pueden definir usos distintos de suelo para el mismo sitio, lo que para unos es conservación para otros es aprovechamiento, tal es el caso de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Puebla, en lo que fue el desarrollo Angelópolis, que presentó varias indefiniciones en cuanto a límites, permisos de construcción, pago de servicios, entre otras, dándose un problema similar en San Pablo del Monte de Tlaxcala y el municipio de Puebla, en la zona de la Central de Abasto, el Centro SCT, y el corredor comercial que se está dando en el trayecto de la vía corta, que no se percibe dónde termina o inicia el estado de Puebla y el de Tlaxcala.

La cobertura de la infraestructura urbana en la zona de estudio muestra características diferentes al territorio, por un lado las zonas urbanas más consolidadas presentan los mejores niveles de servicio, sin embargo, su problemática se refiere más bien, a la dificultad que presentada por incrementar su capacidad de soportar mayores densidades de población, es decir, un aprovechamiento intensivo del suelo, y esto ante la presencia cada vez mayor de desarrollos verticales como la Puerta, edificios JV, entre otros.

La infraestructura en la zona conurbada no llega a impactar directamente en la ciudad de Puebla, aunque los municipios vecinos están absorbiendo población de la ciudad de Puebla, las carencias se agravan, ya que los municipios no tienen los recursos necesarios para cubrir las necesidades. La relación de la ciudad de Puebla con su zona conurbada, se presenta en el hecho de

que la ciudad de Puebla depende para la obtención de algunos de sus recursos, como es el agua, mano de obra barata, oferta de suelo, accesibilidad, etc., esta co-dependencia es en general de los municipios periféricos tanto poblanos como tlaxcaltecas.

La zona periférica, para garantizar la oferta de suelo, ofrece servicios e infraestructura limitada a sus recursos, lo que empieza a ocasionar serios problemas de atención y calidad de éstos.

Sin lugar a dudas es la capital poblana la que oferta en mayor número y calidad cualquier tipo de equipamiento y de servicios a la población, no sólo de la ciudad, también el caso de la oferta universitaria ha trascendido al sur de la República y en algunos casos a Sudamérica.

Aunque, el estado de Puebla, en el afán de abarcar y ofertar más suelo, su debilidad se encuentre en la pérdida irreversible de espacios abiertos y áreas verdes, que bien pueden ser claramente detonadores en la calidad de vida de los habitantes.

Otra debilidad puede verse en sus controles inexistentes de tipo ambiental dentro de la ciudad, en su manejo de la basura, consumo de agua, drenaje municipal y mantenimiento de los espacios abiertos existentes.

El desarrollo del sistema vial y de transporte, ha contribuido con la expansión de la ciudad sobre territorios adyacentes, particularmente el sistema vial regional integrado por las carreteras federales, autopistas y caminos reales constituyen el sistema primario de interacción de la zona conurbada. Con la construcción del Anillo Periférico que recorre los territorios de los municipios de Coronango, Cuautlancingo, San Pedro y San Andrés Cholula, Puebla y Amozoc, se pretendió estructurar adecuadamente las áreas conurbadas y contener el crecimiento de la Angelópolis, sin embargo, los resultados han sido totalmente diferentes.

La construcción y consolidación de las vías de comunicación como la Ruta Quetzalcóatl, la Carretera Puebla Tlaxcala, la carretera Federal México-Puebla, la Carretera Puebla Orizaba, el parte del Periférico Ecológico, es claro que intensifica el intercambio económico y social de la metrópoli, conformada por 21

municipios del estado de Puebla y 20 del sur del estado de Tlaxcala, además de presentar continuidad físico-demográfica con la ciudad central de Puebla, mantienen una estrecha relación de interdependencia socioeconómica. Existiendo una serie de articulaciones viales metropolitanas a través de la Autopista Tlaxcala-San Martín, Vía Corta Santa Ana, Carretera Federal Tlaxcala, y la Carretera a Santa Agueda, así como la de Amozoc-Huamantla, en consecuencia se ha incrementado la articulación vial entre las metrópolis.

En lo concerniente al análisis de los municipios conurbados poblano-tlaxcaltecas, es importante mencionar en términos generales, éstos cuentan con servicio de transporte público a la ciudad de Puebla por distintos medios, como son: combis, taxis, microbuses, y autobuses, lo cual genera que el transporte sea garantizado hacia esta región, en su mayoría como solución emergente y no planeada, incluso con vehículos de mala calidad o de reciclaje, lo que provoca incremento en la contaminación ambiental.

Este sector ha tomado mucha fuerza, toda vez que Puebla tiene organismos muy serios en la prevención de desastres, como es el CENAPRED, o los centros universitarios que miden la posibilidad de sismicidad de la región, esto motivado por los distintos movimientos telúricos que ocasionaron varios deterioros, principalmente en los templos de la zona conurbada y el fenómeno de la actividad sísmica en la que se encuentra el Popocatepetl.

Históricamente la ciudad había experimentado problemas muy fuertes de desbordamiento de la red de drenaje en la zona del río San Francisco, o en el río Atoyac, ante las fuertes lluvias, provocando deterioros muy fuertes en viviendas, aunque aparentemente está controlado.

La infraestructura al norte de la ciudad tiene un alto riesgo, ya que es el paso de gaseoductos, líneas de alta tensión, barrancas, etc., donde no se está respetando el derecho de vía y se empiezan a dar asentamientos humanos, en estas zonas, esto por la fuerte presión del crecimiento urbano y de densificación en la frontera poblano-tlaxcalteca, los bajos costos de suelo, y la impo-

sibilidad de controlar un territorio ante la falta de planes reguladores de suelo y de recursos para detener dichos asentamientos, que pueden a la larga tener un impacto negativo a Puebla y Tlaxcala ante un siniestro.

Crecimiento urbano en Tlaxcala

El estado de Tlaxcala a diferencia de Puebla que tiende a centralizar su desarrollo en la capital poblana, ya que tiene un comportamiento expansionista por la especialización de su territorio, Tlaxcala capital como ciudad administrativa, Santa Ana y Apizaco comercial-industrial, Huamantla, Tlaxco y Calpulalpan agrícola y ganadera, esto va a determinar claramente el espacio urbano y su comportamiento.

Por otra parte, actualmente en el estado de Tlaxcala, se tiene una planeación organizada a partir del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT) y el Programa de Ordenamiento Ecológico (POE), de los cuales se deben desprender planes y programas regionales y municipales, sin embargo, se puede ver claramente que tanto el PEOT como el POE, no están administrados por la misma instancia, por tanto, su implementación se dificulta, entonces se requiere hacer un sólo documento donde se desprendan las acciones de planeación, administración y regulación del territorio.

El estado de Tlaxcala cuenta con varios centros, integrados por una población, ubicación y dinámica económica similar o representativa de una región, como son Tlaxcala como centro administrativo, Santa Ana, Apizaco y Zacatelco como centros de tipo comercial, Huamantla, Calpulalpan, Tlaxco como centros agrícolas-industriales, San Pablo del Monte y Panzacola como articuladores de la conurbación con el estado Puebla.

Y de acuerdo a su comportamiento, ha tenido un crecimiento expansivo que ha provocado su conurbación con los municipios periféricos de manera paulatina y similar, de tal modo que el número de habitantes es similar y la distribución en el territorio

y su comportamiento económico es equilibrado entre las poblaciones.

Podemos presumir que existe un equilibrio en la repartición de los recursos y programas, permeando todo el Estado, por lo que a su interior no se perciben grandes asimetrías, cosa que no sucede en el caso de la ciudad de Puebla con la zona mixteca, la sierra negra o la sierra norte.

La distribución del equipamiento tradicionalmente ha sido en base a una especialización del territorio, por su actividad agrícola, ganadera, comercial, industrial, etc., como el caso de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, que tiene diversos planteles en el Estado de acuerdo a sus especialización, CECATyS, servicios médicos como el Hospital del niño, Hospital de la Mujer y hospitales regionales, recreativos como Malintzi o la Trinidad, entre otros.

A diferencia del caso poblano, en Tlaxcala la población aún presenta aunque con un porcentaje bajo estar dedicada al sector agrícola, que de acuerdo a estadísticas del CIDE 2000, Tlaxcala genera atracción de mano de obra en este rubro, además se está impulsando el desarrollo de invernaderos, para la producción de hortalizas.

Sin embargo, la sociedad en su mayoría se ha ocupado del sector industrial, y cada vez más se desempeña en el sector terciario, teniendo un fuerte crecimiento de la oferta educativa, recreativa, tiendas ancla, franquicias como la del Italian coffe, oxxo, farmacias del Ahorro, farmacias Guadalajara, entre otros, que reflejan este proceso de metropolización y la influencia de la ciudad de Puebla en su zona metropolitana.

Este proceso de cambio de la actividad hacia la terciarización, no necesariamente se aplica en la conurbación inmediata con la ciudad de Puebla, se da más que nada en las ciudades de Tlaxcala, Apizaco y Santa Ana, seguidos de Zacatelco, ya que el caso de Panzacola y San Pablo del Monte, mantienen algunos agricultura de traspatio o de pequeñas parcelas, ocupando

su mano de obra en oficios como la albañilería, maquila, o de obreros.

A diferencia del caso poblano, las ciudades tlaxcaltecas funcionan más como ciudades dormitorio, o de atracción para nuevos asentamientos, ya que el desplazamiento hacia los distintos puntos del Estado o de la zona metropolitana se cubre en el transcurso del día, sin requerir un cambio de radicación.

Tlaxcala sufre una transformación radical a partir del gobierno de Sánchez Piedras, con la apertura del uso de suelo dirigido a la industria y la inversión en el desarrollo de las ciudades, su expansión obedece al patrón de centro periferia pero sin una ciudad totalmente dominante, más bien repartiendo regionalmente su influencia.

El desarrollo de la ciudad de Puebla y su periferia en la década de los setenta va a tener un fuerte impacto en el crecimiento de las ciudades y el alargamiento de las poblaciones del sur hacia las actividades y empleos que oferta el límite poblano, sólo que sin orden ni estructura, como se observa el crecimiento en las poblaciones a lo largo de la carretera, aunque algunos de estos invaden el derecho de vía de las carreteras.

La articulación de Puebla y Tlaxcala es intensa en la parte norte y sur respectivamente, sin embargo, la calidad de estas conexiones y la imagen de esta son de pésima calidad, ya que además de la falta de mantenimiento y calidad de la infraestructura vial, el uso de suelo es diverso y en algunos incompatible.

Asimismo, a lo largo de las vías de articulación de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (Z.M.P.T.) podemos encontrar giros negros, moteles, la central de abasto, vivienda popular, de interés social, alguna residencial, venta de artículos típicos, mercancías, misceláneas, etc., aunque aparentemente son parte de un sector terciario, su compatibilidad de usos no es la más adecuada.

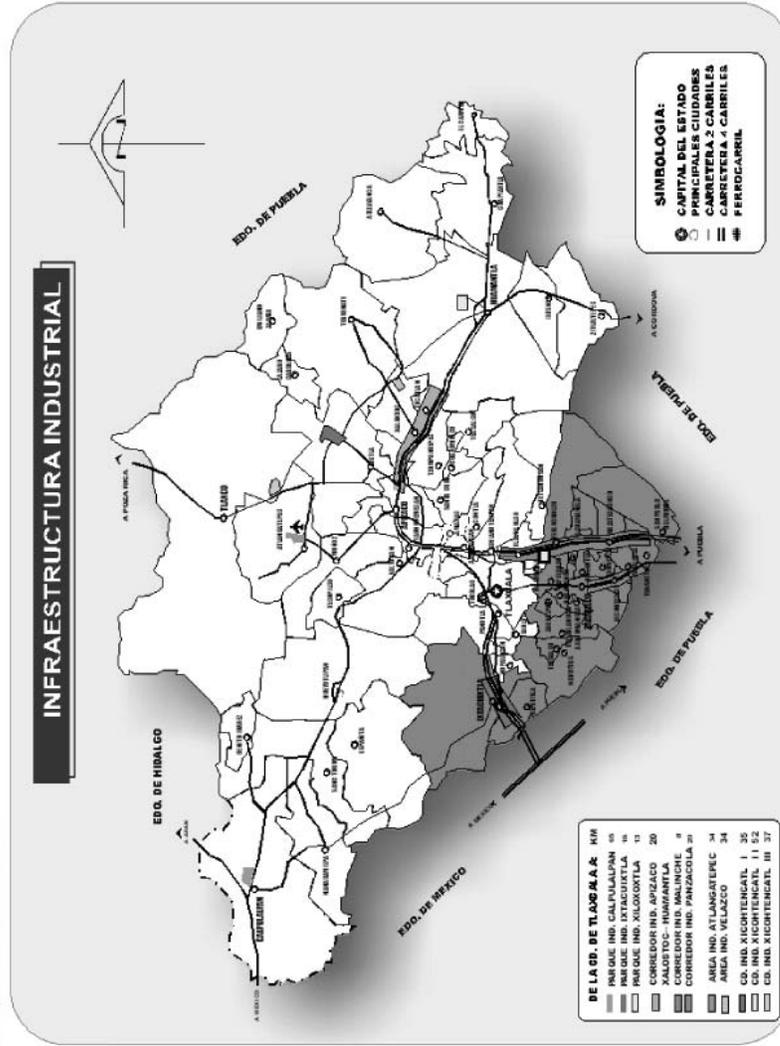
La maquila y actividad textil de Tlaxcala, a pesar de la falta de infraestructura, mano de obra y capacitación, se ha mantenido fuerte, esto ha permitido la integración de agrupaciones y alianzas empresariales en los sectores textil-confección, un claro

ejemplo es que el 70% aproximadamente de las empresas tlaxcaltecas atienden el tianguis más grande de Latinoamérica, el de San Martín Texmelucan, Puebla.

Las formas de asentamiento de industria en la región han tenido una gran diversidad como son: corredor Finsa, VW, aisladas como Porcelanite, Schnaider, ITISA, UHU, etc., fortaleciéndose con los corredores industriales ubicados en el centro del Estado en los distintos parques que rodean la zona conurbada de Apizaco como son Xicohtencatl I, II y III, Atlax, Procter and Gamble, Celfimex, Hovomex, etc. Algunos de estos ya saturado su espacio y otros en desarrollo.

Las instalaciones industriales al sur del Estado (véase plano 1), en función de los servicios e infraestructura que ofrece Puebla y la autopista que articula a la capital de la República con Veracruz y el sur del País, se extienden de manera parcial hacia Apizaco y Tlaxco, aprovechando las carreteras federales y la conexión con el norte del país, para poder mover la materia prima, personal y mercancías de la producción fabril.

Plano 1
Ubicación de la Infraestructura Industrial del estado de Tlaxcala



A pesar de las ventajas para el desarrollo industrial del Estado y su alta recarga de agua que alimenta a la región, ha tenido efectos negativos toda vez que la contaminación de los mantos freáticos por las descargas industriales y urbanas, así como su explotación, está provocando un desabasto, desde el sur con la zona conurbada de Puebla y con tendencia a continuar con todo el territorio tlaxcalteca, lo que traería como consecuencia un alto costo para el saneamiento del agua negra y gris, altos costos para la explotación del agua y su conducción.

El Estado padece de lo mismo que padece todo el territorio mexicano: creciente deforestación de los bosques, ganadería extensiva, erosión, contaminación ambiental, pérdida de flora y fauna, pérdida de cuerpos de agua; ante esta situación sólo se han planteado acciones parciales como el programa Metamorfosis que en su planteamiento intenta generar una conciencia ambiental, con limpieza de márgenes de río, barrancas, etc. Sin embargo, esto no tiene ninguna repercusión a escala regional.

En general las condiciones ambientales y naturales de la región son muy similares con respecto a Puebla, debido a esto se están planeando serios proyectos como el manejo del parque la Malinche, donde Puebla también está participando y juntando esfuerzos como el caso del saneamiento del río Zahuapan-Atoyac. Mucho de estos trabajos están siendo desarrollados tomando como apoyo a universidades como, la UAM-X, UAT-Ciisder, Colegio de Tlaxcala, e instituciones públicas como CNA, SECO-DUVI, Subsecretaría Técnica, Secretaría de Seguridad Estatal, Ecología, etc., No obstante, integrar al sector privado, como uno de los principales actores y responsables para participar y revertir los impactos ambientales generados por la comunidad pero estas acciones aún no están plenamente consolidadas.

En sus requerimientos mínimos de infraestructura en todo el Estado, y en la zona conurbada intensificada por la influencia de la ciudad de Puebla, es nuevamente Tlaxcala, Santa Ana y Apizaco las que ofrecen una mayor cobertura. Se presenta un fenómeno que puede generar muchos problemas de atención y

cobertura de la infraestructura, ante las presiones inmobiliarias y la diferencia de costos en el pago de dicho rubro, ya que por atender a estos nuevos desarrollos se puede desabastecer a una zona, o hacer una atención de muy mala calidad, y que el municipio no se encuentre en la capacidad de solucionarlo.

Tlaxcala se desarrolla a través de sus regiones conformadas a partir de una ciudad central, donde el Estado de alguna manera ha determinado la ubicación del equipamiento y los servicios de acuerdo a la especialización del espacio, ya que el traslado hacia estos puntos son relativamente accesibles, tenemos el ejemplo de la universidad (UAT y UTT), y ahora con la red de hospitales regionales que se están desarrollando. La ciudad capital mantiene las oficinas administrativas del Estado, así como las federales tal es el caso de CNA, SEMARNAT, INEGI, INAH, entre otras, lo que la ha especializado como ciudad administrativa, que para el caso de las poblaciones que se encuentran entre las dos capitales Puebla-Tlaxcala, se comportan de manera periférica y dependiente de estas dos, ya sea por sus servicios y algunos equipamientos.

Los servicios de agua, drenaje, basura y mantenimiento de la ciudad, en general están atendidos, sin embargo, la calidad y frecuencia de éstas está en función de la jerarquía funcional de la comunidad con el sitio, lo que también es condicionado por la administración en turno, ya sea por su capacidad o los recursos financieros disponibles.

En cuestión de la evaluación de la calidad del espacio abierto es muy difícil de evaluar, ya que existen muchos y grandes intersticios entre las poblaciones que bien se comportan como área verde, aunque su destino de uso no sea ese, sin embargo, serán motivo de análisis los predios rurales en esas zona, ya que existe la preocupación del Gobierno Estatal por dotar de espacios de recreo accesibles, espacios deportivos y cercanos a cada comunidad.

La gran ventaja de que geográficamente Tlaxcala, sea el más pequeño en territorio del país y que históricamente tenga un gran intercambio con los Estados vecinos, además funcione como una

articulación entre el nororiente de la República con el centro del país, Veracruz con el DF, el norte de Puebla con su capital, ha posibilitado una red vial que comunica a todo el Estado entre sí, con caminos y carreteras, anteriormente con el ferrocarril, que lo relacionan geográficamente con Puebla, esto permite fortalecer y dinamizar las articulaciones en distintas vías alternas.

En cuanto al nivel industrial la zona sur de la zona metropolitana es la más importante, tanto por las industrias asentadas en territorio del estado de Puebla, como en el de Tlaxcala. Es decir, cuenta con las siguientes vialidades: La zona norte se conecta con el estado de Tlaxcala mediante las carreteras federal a Tlaxcala (carretera federal 119), que cuenta con dos vías de acceso desde Puebla y la Vía Corta a Santa Ana (carretera federal 121). La carretera federal 119 tiene acceso al Anillo Periférico Ecológico por medio de dos distribuidores (uno en cada vía de acceso). La carretera federal 121 tiene acceso al Anillo Periférico Ecológico por medio de un diamante. Ambas están conectadas a la autopista México-Puebla.

Asimismo, la Autopista México-Puebla enlaza a la ciudad de Puebla con las carreteras federales 119, 121 y 129, caminos hacia Santa Agueda, San Miguel Canoa, La Resurrección, Santa María Xonactepec, una desviación hacia Amozoc y la carretera federal 150.

Las vías que comunican de Puebla a Tlaxcala o Santa Ana, tienden a convertirse en boulevares, con alumbrado y acceso a comercios, comportándose en tramos de estos más en corredores urbanos que carreteras federales (véase plano 2).

Estas vías se manifiestan con menor escala que en la parte poblana, sin embargo, existe una creciente tendencia de desarrollos o invasiones inmobiliarias en lugares no adecuados, como es el caso de barrancas con relleno en la zona de San Pablo del Monte Tlaxcala, así como en cuerpos o lugares de recarga ahora desecados, con una alta posibilidad de inundación e inestabilidad.

En cuanto a los grupos vulnerables, en su mayoría están identificados en las periferias urbanas, o en puntos distantes de actividad agrícola, las poblaciones en si en general están bien articuladas en la zona conurbada, y tienen ya una diversificación de actividades teniendo la posibilidad de mantener la agricultura o la artesanía junto con otra ocupación como puede ser el comercio, obreros, etc.

En el rubro de la inseguridad y la delincuencia en el estado de Tlaxcala se manifiestan de manera creciente, pero esto es reflejo de una mayor dinámica regional, económica y una mayor población, aunque también por falta de empleo y crecimiento de giros negros.

Cabe hacer mención que en el Estado de Tlaxcala se encuentra la presencia de gaseoductos, dispersa por el territorio industrial, integrado de norte a sur del Estado y gasolineras que pueden representar un riesgo, sin embargo la industria cuenta con su propio sistema de control de riesgos como incendios, no obstante las gasolineras se encuentran supervisadas por protección civil y los gaseoductos por PEMEX, asimismo cuenta con una estación de bomberos ubicada en San Pablo Apetatitlan, no obstante existe la necesidad de reubicación de industria o gasolineras invadidas por la mancha urbana.

LA PLANEACIÓN EN PUEBLA-TLAXCALA

La relación territorial entre los dos Estados ha sido siempre muy estrecha, desde la época prehispánica con las diversas batallas entre aztecas, cholultecas, huejotzingas y tlaxcaltecas, posterior-

mente en la época virreinal, como sedes administrativas indígenas y españolas, o por ser grupos de evangelización del territorio; se pueden dar mucho más ejemplos de esta relación intensa entre estos dos Estados, pero el más claro ejemplo es el comportamiento de articulación en que se convierte Tlaxcala entre el norte del estado de Puebla con su capital y el intenso intercambio de población, mercancías, materias primas y otros productos. Aunque su manera más activa se manifestó a partir de la década de los setenta. No obstante ha venido incrementándose.

El objeto de este documento no se centra en la revisión histórica entre el estado de Puebla y Tlaxcala, más bien de cómo se ha manifestado la relación entre ambos en las posibles expectativas de la zona metropolitana que se ha conformado y cómo puede afectar directa e indirectamente al desarrollo del estado de Tlaxcala, ya que en función de las características y contenidos de su planeación y recursos que puede obtener, tiene una franca desventaja frente a los de la Región conurbada de Puebla, no digamos del Estado poblano que lo administra la ciudad de Puebla como ciudad Central.

Para esto es relevante considerar la planeación de la Región Conurbada como elemento importante para el Desarrollo de nuestro Estado y ver cómo los contenidos de los planes de desarrollo de cada entidad tienen distintos ejes y programas que requieren estrategias y acciones particulares, no necesariamente contrapuestas, el problema radica en su implementación, que podrá favorecer o no al desarrollo de la entidad tlaxcalteca, toda vez que esta planeación no se ha considerado regional ni localmente al interior del Estado, frente a una planeación poblana que por su peso específico es más contundente y económicamente más dominante (véase tabla 4).

Tabla 4
Ejes y Programas de los Planes de Desarrollo de Puebla y Tlaxcala

Plan de Desarrollo de Puebla		Plan de Desarrollo de Tlaxcala	
Ejes	Programas	Ejes	Programas
Estado de derecho y justicia	Estado de derecho Democracia Justicia Seguridad pública Readaptación social	Gobierno ciudadano	Participación ciudadana y vida política
Gobierno de nueva generación	Gobierno eficiente Gobierno de resultados Gobierno Honesto Participación social	Seguridad pública	Seguridad pública Procuración de justicia
Competitividad y progreso para todos	Empleo Desarrollo rural Industria Comercio y servicios Comunicaciones y transporte Turismo Financiamiento Globalización	Desarrollo humano	Acceso de la población Alimentos Salud Educación Cultura Deporte
Política social y combate a la pobreza	Educación, vivienda, salud, grupos vulnerables, mujeres, jóvenes, grupos indígenas, migrantes, cultura, deporte y familia	Desarrollo económico	Empleo Desarrollo sectorial Campo Tecnología Micro, pequeña empresa Comercio Turismo Transporte

Continuación Tabla 4
Ejes y Programas de los Planes de Desarrollo de Puebla y Tlaxcala

Desarrollo regional sustentable	Desarrollo sustentable Desarrollo regional Desarrollo de ciudades medias Fortalecimiento municipal Valle Serdán Angelópolis Atlixco y Matamoros Mixteca Tehuacan y Sierra Negra	Desarrollo social	Mujeres Jóvenes Adultos Personas con capacidades diferentes
		Desarrollo urbano	Vivienda Agua Carreteras Infraestructura Urbana Infraestructura deportiva Telecomunicaciones
		Medio ambiente	Medio ambiente
		Desarrollo político	Coord. Con municipios Coord. Gob. Fed. y Edo. Coord. con otros poderes Reformas jurídicas Responsabilidad de gobernar

De todos estos programas se derivan sus correspondientes objetivos, estrategias y acciones, cuyo detalle es ocioso presentar, pero sí relevante mencionar que Puebla tiene elaborados y desarrollados todos y cada uno de los programas, estrategias y acciones, exigiendo una mayor variedad de actores en su aplicación, que para el caso de Tlaxcala sólo se desprenden las líneas de acción de los programas, y que es menos compleja, de ahí la importancia que los instrumentos de planeación estén vigentes y articulados entre sí, ya que si hay asimetrías en la visión de cada entidad esto no va a favorecer el desarrollo de Tlaxcala, al no responder a la dinámica de su entorno.

La planeación, planes y programas en la ZCPT

Como se ha mencionado, existen diversos instrumentos de planeación en cada entidad, sin embargo, no es suficiente para su adecuado funcionamiento, ya que históricamente, cada una ha desarrollado sus planes y programas en función de los requerimientos al interior del Estado, dejando de lado la influencia o la dinámica del entorno. El desarrollo de Tlaxcala no puede seguir viéndose de manera aislada, y la presión de la conurbación con Puebla es evidente, por lo que es necesario empezar a regular dicho proceso y tratar de definir los ejes para el desarrollo conjunto de dicho territorio, de ahí se determina la necesidad de elaborar el Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Metropolitana Puebla-Tlaxcala, éste deberá corresponder y respetar las condiciones específicas de los diferentes municipios de ambos Estados para lograr de esta manera la comunión de propuestas acordes a las necesidades y problemáticas de manera integrada.

Es conveniente que el Programa de Ordenamiento urbano de la Zona Conurbada Puebla Tlaxcala (ZCPT) se revise y decrete por acuerdo de los gobiernos de ambos Estados, partiendo de sus propios modelos de planeación, para que sea el instrumento que establezca claramente las políticas y estrategias de desarrollo conjuntas, evitando con esto desequilibrios que con la inercia del

crecimiento poblacional pudiesen darse, por lo dinámico de la zona, afectando al desarrollo de la entidad tlaxcalteca.

Para esto se ha tratado de determinar cuáles son los municipios de ambas entidades que conforman la ZCPT, y a partir de estudios previos de ambas entidades, de planteamientos metropolitanos del INEGI-CONAPO-SEDESOL e investigaciones de especialistas, incorporan desde distinta perspectiva a 31, 38 o más municipios, tomando en cuenta incluso a la zona conurbada de Apizaco como parte de esta área metropolitana con fuerte influencia de la megalópolis capitalina. Sin embargo, se ha fijado por el momento a doce municipios de Puebla y diecinueve de Tlaxcala, como los que integran desde físicamente como funcionalmente a la Zona Conurbada y ésta a su vez forma parte del Área Metropolitana, que tiende a configurar una región metropolitana, como se mencionó incluyendo en esta a la ZC de Apizaco. (Véase plano 3).



Plano 3
Comparativa entre Zona Metropolitana y Región Conurbada Puebla Tlaxcala



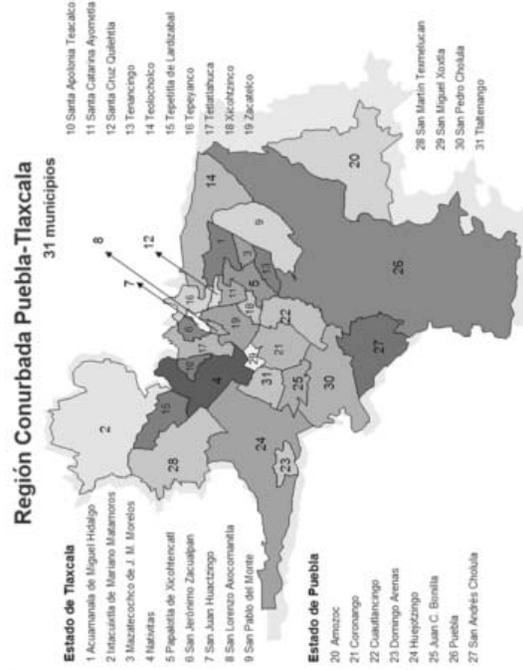
38 municipios

18 de Puebla 20 de Tlaxcala

Superficie total 2,223.00 Km².

Población total 2.47 millones (año 2005)

SEDESOL, CONAPO, INEGI (2005)



31 municipios

12 de Puebla 19 Tlaxcala

Superficie total 1,867.78 Km².

Población total 2.12 millones (año 2000)

BUAP, UAM-X (2002)

Revisando los modelos teóricos, por población y por dinámica económica se puede observar el comportamiento de la ZCPT bajo el modelo de *centro-periferia*, siendo Puebla el centro dominante, en donde a los municipios de Tlaxcala les corresponde jugar el papel de periferia, y que padecerían los impactos sociales, económicos y ambientales, del centro: ciudades dormitorio, establecimiento de giros negros, extracción de riqueza y materias primas vía suministro de bienes, déficit de satisfactores, establecimiento de cinturones de miseria, concentración de población flotante con alto grado de conflicto por ausencia de identidad, crecimiento poblacional desordenado con una planeación e infraestructura inadecuadas, encarecimiento de la vida, procesos de aculturación y de pérdida de la visión comunitaria, incremento en la presión sobre los recursos naturales, principalmente.

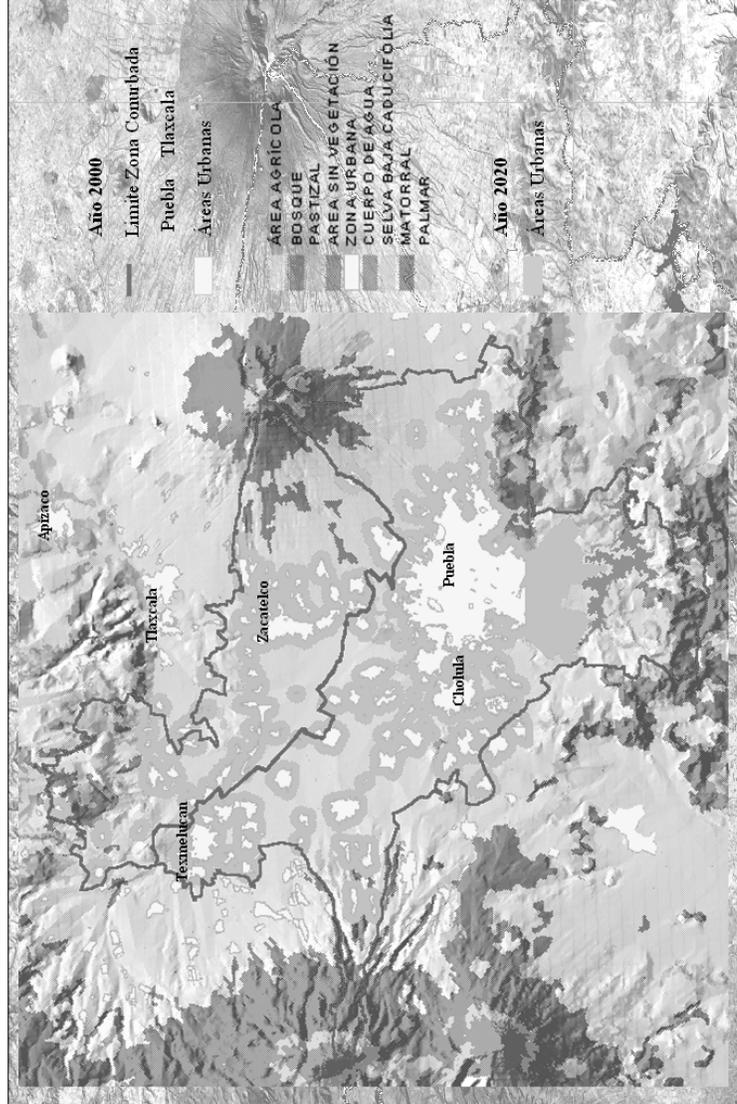
Los gobiernos de los Estados de Puebla y Tlaxcala de manera conjunta deben establecer los mecanismos necesarios para administrar el uso y destino del suelo en la zona metropolitana, que defina criterios y estrategias para la administración del territorio. Además, se deben establecer las medidas de control y seguimiento necesarias para la evaluación de las propuestas y el cumplimiento de las acciones de cada una de las partes y de las que son necesarias de lograr conjuntamente, como es el caso del saneamiento de ríos, restauración de suelos, programas de protección de bosque, evaluación porcentual del suelo rural entre otros, hasta lograr incidir en puntos más controversiales, como destinos de usos de suelo, vivienda, inseguridad, etc., esto se enfatiza ante un crecimiento tendencial importante, que se ha sostenido y promete seguir siendo expansivo. (véase plano 4)



Plano 4
Proyección de Crecimiento Urbano en la ZCPT



PROYECCION DE CRECIMIENTO URBANO



El ámbito institucional tradicional de la gestión urbana es de los gobiernos locales, particularmente el municipal, sin embargo, la ciudad metropolitana tiende a extenderse sobre la jurisdicción de varios gobiernos municipales o estatales, y ello requiere su planeación y regulación, en materia de la legislación, de la acción coordinada y concurrente a la Federación, de las entidades federativas y los municipios, a través de la comisión de conurbación o metropolitana, que funcione como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones de los sectores público, social y privado.

Sin embargo, a pesar de contar ya con el reconocimiento oficial de zona conurbada de la ciudad de Puebla⁵¹, ha mantenido un crecimiento urbano no del todo ordenado, destacando dentro de su problemática principal, líneas de acción y políticas urbanas encontradas, el crecimiento extensivo, la ocupación irregular, el subaprovechamiento de la infraestructura, la especulación del suelo, la ineficiencia de los sistemas de transporte, la incompatibilidad en los usos del suelo y en general, la ausencia de un modelo de desarrollo regional definido.

Actualmente el desarrollo de la entidad tlaxcalteca está supeditado a las decisiones de planeación, e inversión ya no sólo en el territorio del Estado, sino de manera incluso más determinante en la zona conurbada con el Estado de Puebla, ante la desventaja de disposición de los recursos económicos, pese a la fuerte interdependencia de la zona.

51 El Estado de Puebla se encuentra inscrito dentro de la Declaratoria de Conurbación de la Zona Centro del País (Presidencia de la República 1979), la que comprende asimismo, al vecino Estado de Tlaxcala, con su correspondiente Comisión de Conurbación.

BIBLIOGRAFÍA

- Camacho Cardona, Mario, (1998). *Diccionario de Arquitectura y Urbanismo*, Ed. Trillas. México.
- Flores González Sergio, (1993), *Estructura territorial en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla*, UNAM, BUAP, México.
- Flores Hidalgo Octavio, (2005). *El Fenómeno metropolitano Puebla Tlaxcala, 1990-2000*. Tesis Maestría. CIISDER UAT.
- Rafael Arias Valdes (1990), *La delimitación de una megalópolis. El desplazamiento diario de los trabajadores en el área de influencia inmediata de la zona metropolitana de la ciudad de México*, El Colegio Mexiquense, AC, UAEM, CINC.
- Rodríguez José Luis Coraggio, *Ciudades sin rumbo*, Sociológica año 7, número 18, nuevas rutas para la investigación urbana, enero-abril de 1992.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano, (1995) *El Desarrollo Urbano de México: Un Panorama General*, 2000, p. 17.
- Plan Estatal de Desarrollo Diagnóstico de Desarrollo Regional, Gobierno del Estado de Puebla, 1999-2005.



ACERCA DE LAS AUTORAS Y AUTORES

Celia Hernández Cortés

Es licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Puebla y Maestra en Economía por la Universidad de las Américas, Campus Puebla. Se tituló con Mención Honorífica como Doctora en Ciencias por el Colegio de Postgraduados, Campus Puebla en el programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional. El análisis del sector servicios y de las estructuras rurales son temas de investigación que desarrolla actualmente dentro de la línea de generación y aplicación del conocimiento: economía regional. Es profesora e investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, donde ha desarrollado trabajos de investigación sobre la pobreza en Tlaxcala y la viabilidad del desarrollo humano sustentable en comunidades indígenas, las que han sido financiadas por el CONACYT-Federal y los Fondos Mixtos Estatales. Es líder del Cuerpo Académico en Análisis Regional y Estudios Metropolitanos y ha colaborado en diversas publicaciones relativas a la estructura territorial y financiamiento rural con otras instituciones regionales (Colegio de Tlaxcala, CRIM-UNAM y Colegio de México) y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

María Isabel Castillo Ramos

Es Doctora en Economía, Especialidad en Desarrollo Regional por la Universidad de Camagüey, Cuba, con el apoyo del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Es Maestra en Análisis Regional por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo

Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). Fue directora del proyecto de Investigación: “Los huertos familiares de traspatio en el estado de Tlaxcala 1997-1998”, financiado por CONACYT-SIZA-UAT y el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA). Es directora de los proyectos de investigación: “Los proyectos productivos del FIDIME como alternativa para el desarrollo económico”, financiado por CONACYT-FOMIX-Gobierno del estado de Tlaxcala-UAT y del Proyecto “Eficiencia y eficacia socioeconómica de los proyectos productivos con enfoque de género del Fideicomiso de Desarrollo Integral de la Mujer Emprendedora (FIDIME), Tlaxcala, México”. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con la educación ambiental y Comisiones Municipales de Ecología. Se desempeña como profesora investigadora del CIISDER-UAT y sus publicaciones giran en torno a los temas de la participación de la mujer en proyectos productivos en contextos rurales y urbanos, temas de género, desarrollo, políticas públicas y ambiente.

Jaime Ornelas Delgado

Es Economista egresado de la Facultad de Economía de la UNAM, con maestría (Mención Honorífica) y doctorado en urbanismo por la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Actualmente se desempeña como Profesor-investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y es integrante de la planta académica básica del “Doctorado en Economía Política del Desarrollo” que se imparte en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y tiene el perfil Promep. Recibió el Premio al Mérito Académico otorgado por el Colegio de Economistas. Sus últimos libros: *Educación y neoliberalismo*, segunda edición (2008); *El siglo XX mexicano: economía y política*, tres tomos (2005). Sus artículos más recientes: “Volver al desarrollo”; “¿Fracasó la política educativa de Vicente Fox?” y “Por qué el desarrollo”. Es editorialista de *La Jornada de Oriente*, diario regional Puebla-Tlaxcala y el responsable de la página hebdomadaria “Retazos de Economía” que se publica en el mismo diario. Es director y conductor del programa radiofónico “Economía en

el Aire” que se transmite en Radio BUAP. Sus investigaciones giran en torno a los aspectos teóricos del desarrollo económico y social, particularmente estudia el pensamiento y las escuelas latinoamericanas en materia de desarrollo.

José Luis Castro Villalpando

Es doctor en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Maestro en Administración por la misma universidad. Cuenta con la licenciatura en Economía y la especialidad en Desarrollo Agrícola por el Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Es profesor de medio tiempo de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y profesor invitado en el Cuerpo Académico en Análisis Regional y Estudios Metropolitanos.

José De Jesús Sesín Marín

Es Arquitecto y Maestro en Ordenamiento Territorial por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente es enlace de vinculación entre el Gobierno del estado de Tlaxcala y la Universidad Autónoma de Tlaxcala en el proyecto de Ordenamiento Territorial y Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala y es Director de Tenencia de la tierra del Gobierno del estado de Tlaxcala.

Luis Octavio

Licenciado en Arquitectura. Maestro en Análisis Regional por la Universidad Autónoma de Tlaxcala 2000-2003, tema de tesis: “El fenómeno metropolitano de Puebla-Tlaxcala”. Es pasante de Maestría Estudios y Gestión de la Ciudad por la Universidad Iberoamericana, Campus Golfo Centro 1999-2000. Actualmente se desempeña como Catedrático de la UPAEP (2001- a la fecha). Es integrante del comité de titulación de la misma universidad y Auxiliar de proyectos de desarrollo comunitario y vinculación empresarial de mayo del 2008 a la fecha. Tiene Diplomado Antropología de la creatividad, (curso de formación docente) octubre 2004 –enero 2005 por la UPAEP; así como Diplomado en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental por la Universidad Iberoamericana, Campus Golfo Centro 2000. Se desempeñó como Coordinador técnico en la Investigación FOMIX-UAT, *Estudio de la zona conurbada*

de Apizaco, Tzompantepec, Yahuquemecan, Tetla y Xaloztoc; Fomix-Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACYT 2003-2005, Coordinador técnico.

Aurelia Flores Hernández

Es licenciada en trabajo social por la Universidad Autónoma de Tlaxcala; maestra en ciencias en estudios del desarrollo rural por el Colegio de Postgraduados. Se ha especializado en estudios de las mujeres rurales en el Centro Internacional MASHAV en Tel Aviv, Israel. Es candidata a Doctora en Antropología por la Universidad Laval de Québec, Canadá y se desempeña como profesora e investigadora en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre el Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Ha recibido la Medalla de Honor y reconocimiento por su distinción como la “Mejor Estudiante del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Tlaxcala” otorgada por el Ateneo Nacional de Ciencia y Tecnología (ATENACYT), 1994, asimismo, el Reconocimiento Universitario “Por enaltecer el trabajo académico al obtener el promedio más alto de su generación” otorgado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), 1993. Ha recibido Mención Honorífica en sus tesis de Licenciatura y Maestría. Ha sido becaria de organismos nacionales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de otros organismos internacionales como la Fundación Ford, el *Centre de Recherche pour le Développement International*, la *Chaire d'études Claire-Bonenfant* y el *Fonds George-Henri-Lévesque*. Es coautora de los libros: *Caminar por los tepetates, género y tierra en Tlaxcala, México* (2006) y *Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México* (2003), es colaboradora de la publicación *¿Quién cosecha lo sembrado? Relaciones de género en un área natural protegida mexicana* (2001). Ha escrito y publicado artículos científicos en revistas nacionales e internacionales sobre el tema de su dominio: los estudios de género.



Adelina Espejel Rodríguez

Es doctora en Ciencias Económicas, en la especialidad de Desarrollo Regional por la Universidad de Camagüey, Cuba. Actualmente se desempeña como profesora e investigadora del CIISDER de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Ha realizado diferentes proyectos de investigación apoyados por Fondos sectoriales, SEMARNAT-CONACYT-SIZA. Es autora de diversos artículos de cuestiones ambientales y de tres libros: *Los encinos (Quercus) de Tlaxcala* (2004), *Problemas ambientales, procedimiento metodológico, acciones de mitigación en el estado de Tlaxcala* (2006) y *Educación ambiental, sustentabilidad y percepción: un debate latente* (2008).

María Elena Pulgares Caro

Es Master en Ciencias Filosóficas por la Universidad Estatal de Moscú (1981), así como en Desarrollo Regional de la Universidad de Camagüey, Cuba 1997. Formó parte del equipo de investigación de Trabajo Comunitario que obtuvo el Premio del Rector al mayor aporte en las Ciencias Sociales (monografía con dos artículos relacionados con la temática de género, desarrollo social y trabajo comunitario en Cuba). Tiene publicaciones relacionadas con el valor metodológico de la categoría género para el trabajo social, el trabajo comunitario como alternativa cubana para el desarrollo. Ha impartido diferentes cursos de postgrado entre ellos: mujer, familia y sociedad. Ha realizado investigaciones sobre el impacto sociocultural y medioambiental provocado por el proceso de reestructuración del Minaz en Camagüey, así como sobre Desarrollo Local.



En busca del desarrollo: miradas multidisciplinares, coordinación de: Jaime Ornelas Delgado, Celia Hernández Cortés y María Isabel Castillo Ramos se terminó de imprimir el 20 de junio de 2009 en los talleres de Siena Editores con domicilio en Jade 4305. Villa Posadas, CP 72060, Puebla, Pue.

Tel/Fax (222) 756 82 20 / 756 82 21.

El tiro consta de 1000 ejemplares.