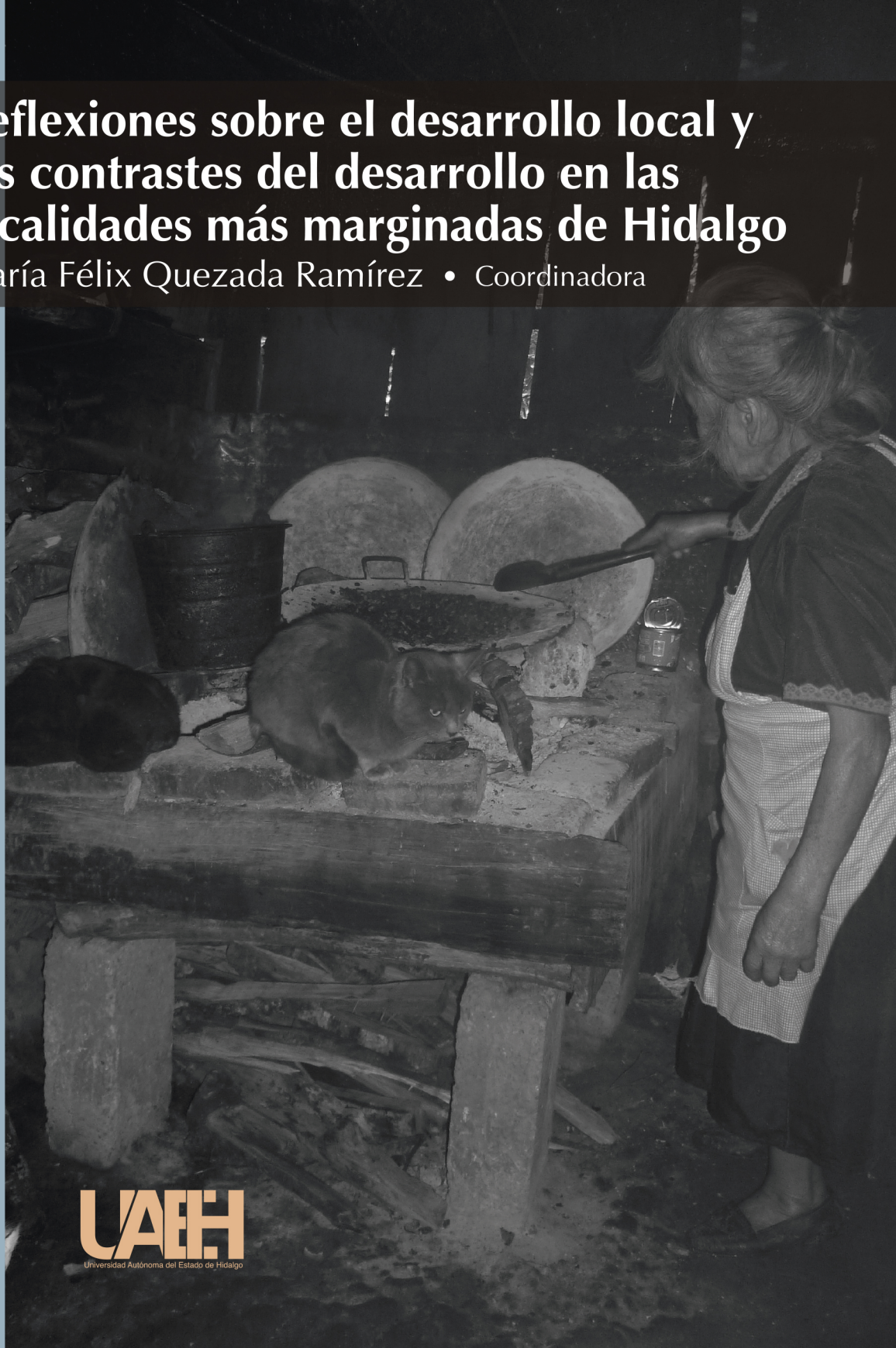
Reflexiones sobre el desarrollo local y los contrastes del desarrollo en las localidades más marginadas de Hidalgo

María Félix Quezada Ramírez • Coordinadora



UAEH
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Reflexiones sobre el desarrollo local y los contrastes del desarrollo en las localidades más marginadas de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
Área Académica de Sociología y Demografía

Consejo
Editorial

El material de esta obra fue sometido a un proceso de dictamen por pares académicos externos a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

El libro fue impreso con recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), 2014/2015 UAEH.

Reflexiones sobre el desarrollo local y los contrastes del desarrollo en las localidades más marginadas de Hidalgo

María Félix Quezada Ramírez

Coordinadora

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2022

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola
Rector

Octavio Castillo Acosta
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Alberto Severino Jaén Olivas
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2022

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx
El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-673-9

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/.

Hecho en México/*Printed in México*

Contenido

Introducción 7

María Félix Quezada Ramírez

Primera parte 21

Capítulo 1. El lugar del desarrollo local en los estudios del desarrollo: ¿propuesta alternativa o proposición desde el neoliberalismo? 23

María Félix Quezada Ramírez y Edgar Noé Blancas Martínez

Capítulo 2. Gobernanza, gobernabilidad y desarrollo local: una reflexión conceptual 57

Guillermo Lizama Carrasco

Capítulo 3. Entre maquila y aguas termales. Opciones de desarrollo en una región de Hidalgo 87

Emmanuel Galindo Escamilla , Rosa Josefina Bárcenas Argüello y Raúl Rodarte García

Segunda parte 113

Capítulo 4. Diagnóstico de las localidades de muy alta marginación de Hidalgo, México: retos para el desarrollo local y regional 115

María Félix Quezada Ramírez, José Aurelio Granados Alcantar, Edgar Noé Blancas Martínez y Tomás Serrano Avilés

Capítulo 5. Desarrollo marginado: estructuración, enclasamiento y subjetividad en la Sierra Otomí-Tepehua 149

Edgar Noé Blancas Martínez

Capítulo 6. La encrucijada del desarrollo: entre la biodiversidad del territorio y la marginación en las condiciones de vida 181

María Félix Quezada, Vianka Baxcajay Sánchez y Mercedes Aurora Rodríguez Olvera

Capítulo 7. Bosque versus milpa: deterioro ambiental en las localidades más marginadas del estado de Hidalgo 219

Tomás Serrano Avilés y Emanuel Galindo Escamilla

Conclusiones generales 240

Introducción

María Félix Quezada Ramírez

El libro que aquí se presenta se divide en dos partes: la primera conjuga algunas de las reflexiones del seminario intitulado "El desarrollo local, sus dimensiones y sus actores", celebrado entre noviembre de 2013 y abril de 2014. En ese entonces, un grupo de profesores investigadores del Área Académica de Sociología y Demografía se reunía cada mes para discutir la propuesta de desarrollo local y algunas de sus características, como sus niveles, sus ámbitos, sus agentes y sus limitantes;[1] la segunda parte del libro discute algunos de los resultados de trabajo de campo realizado en 16 localidades de muy alta marginación, de marzo a noviembre de 2014. Tanto el seminario como el trabajo de campo se llevaron a cabo en el marco del proyecto denominado "Potencialidades de desarrollo de las localidades de más alta marginación en el estado de Hidalgo", que recibió financiamiento para el trabajo de campo del Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP), hoy Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).

Los ejes de reflexión dentro del proyecto partieron de la restructuración económica en México en los años ochenta, y la implementación de las medidas neoliberales. En esa década, a nivel mundial, la visión oficial de desarrollo de los organismos financieros internacionales era como en antaño el crecimiento económico. Paralelamente se había generado una crisis del Estado de bienestar, fin de la Guerra Fría, agotamiento del Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (en países como los de América Latina), surgimiento de la

1 En este seminario también participaron estudiantes y fueron invitados como ponentes representantes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) del estado de Hidalgo, así como académicos externos.

doctrina de Ajuste Estructural, la hegemonía norteamericana del capitalismo e influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en el diseño de las políticas económicas de los países del tercer mundo, entre ellos México.

En este reajuste del capitalismo mundial y del discurso preponderante del desarrollo, surgió en 1989 el llamado Consenso de Washington. Se trató de una serie de reformas de política económica aplicadas en América Latina y después replicadas en otros contextos. No obstante, esta idea de progreso económico y el consenso a favor de las políticas de crecimiento derivaron en una "década perdida del desarrollo", pues los países adonde fluyó la inversión extranjera tuvieron dificultades para sus pagos de la deuda. Para la siguiente década hubo una serie de crisis económicas y se presentó el llamado Postconsenso de Washington, con una agenda política basada en dos sentidos: el primero, que los gobiernos necesitan mantener la trayectoria política a favor de las reformas estructurales; y el segundo, la necesidad de una nueva política social orientada a los pobres para asegurar que reciban los beneficios del crecimiento (Veltmeyer, 2010).

Desde los estudios del desarrollo empezaron a discutirse conceptos tales como desarrollo local, desarrollo alternativo, autogestión, gobernanza, entre otros, los cuales germinaron en las décadas señaladas y todavía son debatidos por los estudiosos del desarrollo. Los puntos en los que concuerdan estos diversos términos son: un desarrollo con participación de los actores locales, empoderamiento de los mismos y capacidad para generar su propio desarrollo. Ante este panorama nos preguntábamos si estas ideas normativas podrían ser aplicables en entidades como Hidalgo, y si así lo fuera ¿habría las condiciones para ello?

Es conocido que bajo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones Hidalgo se formó un escenario de políticas de localización industrial de las cuales se derivaron los distritos industriales localizados en Ciudad Sahagún, Tula-Tepeji y Tizayuca. Aunado a ello, el sector rural fue favorecido con el reparto agrario, la creación de presas, canales de riego y subsidios a los productos agrícolas. Asimismo, algunas regiones de Hidalgo, como la zona de riego del Valle del Mezquital, se convirtieron en el principal productor de maíz, frijol, alfalfa, chile, jitomate, ejote y algunas hortalizas. A pesar de eso, Hidalgo se caracterizó por un desarrollo desigual en su interior y provocó la emigración de la población que era excluida de los efectos del ISI (Gutiérrez 1990). Desde

la década de los treinta, Hidalgo figura con los mayores volúmenes de migración neta, proveyendo de población a otros estados, en particular a la ciudad de México, el Estado de México, Tlaxcala, Puebla y Veracruz. En el año 2000, Hidalgo reflejaba un saldo neto negativo (pérdida de población) por migración acumulada (personas que nacieron en Hidalgo y residían en otra entidad en el año 2000). Igualmente era de las diez principales entidades del país expulsora de migrantes internos. A partir de los datos censales de 2010, Hidalgo continuó manteniendo un saldo neto negativo por migración acumulada.

En el contexto de las políticas neoliberales y la crisis generada en la agricultura mexicana, la base económica de las comunidades rurales e indígenas en Hidalgo también fue debilitada. Además, se sumó la falta de empleo en las principales ciudades del país, como el Distrito Federal adonde tradicionalmente emigraban los hidalguenses. Ante este escenario, la migración comenzó a dirigirse hacia Estados Unidos. Este proceso migratorio se intensificó y masificó desde fines de los ochenta, colocando a Hidalgo como una de las entidades de alta intensidad migratoria. En el año 2000, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Hidalgo ocupaba el lugar número doce como una de las entidades de mayor índice de intensidad migratoria. Para el año 2010, el CONAPO definió nuevamente a Hidalgo con un grado alto de intensidad migratoria; sin embargo, ascendió al quinto lugar a nivel nacional, después de los estados de Zacatecas, Guanajuato, Michoacán y Nayarit. Esto implicó que Hidalgo desplazara a otras entidades de tradición migratoria, como San Luis Potosí y Jalisco.

En cuanto a producción agropecuaria y desarrollo de la industria, en el escenario actual Hidalgo destaca a nivel nacional por la producción de alfalfa, avena y cebada. Exporta a Estados Unidos y Canadá maíz, cebada, avena, gusano de maguey, pulque y aguamiel (Delgado y Pamplona, 2008). Asimismo hospeda a cuatro de las cinco empresas productoras de cemento más importantes del país (Cemex, Cruz Azul, Lafarge y Hocim-Apasco). Una refinería (Tula) y tres corredores industriales plenamente establecidos (Tizayuca, Ciudad Sahagún y Tula-Tepeji). Sin embargo, la dinámica económica generada no resulta suficiente para impulsar el desarrollo socioeconómico de los municipios y localidades periféricos a los distritos industriales o los distritos de riego.

Esta situación se constata con los datos de marginación. En el año 2010 el

Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012b) definió al estado de Hidalgo como una entidad de alta marginación y la situó en el sexto lugar, después de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla. En cuanto a los niveles de pobreza el Estado ha permanecido entre las 10 Entidades Federativas mas pobres del pais. En 2010 54.7% de la población vive en condiciones de pobreza multidimensional. Para 2016, el porcentje de hidalguenses en situación de pobreza es de 50.6% para este mismo año 42.6% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada y 8.6% en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2016)

El panorama económico esbozado así como los datos del Consejo Nacional de Población relacionados con la marginación mostraban el entorno vulnerable en el cual vivía la población hidalguense. De esta manera, pensamos en la importancia de llevar a cabo un proyecto que diera cuenta, en primer término, de la situación en la que se encontraban por lo menos las 20 localidades con el índice y el grado de marginación muy alta, del total de localidades de Hidalgo.[2] Por otro lado, planteamos evaluar las potencialidades de desarrollo que tenían estas localidades, lo cual pudiera incidir en su condición de marginalidad. El mapeo de estas localidades mostraba que estaban situadas en zonas indígenas y rurales dentro de las regiones con alta diversidad geográfica y biológica.

De acuerdo con criterios geográficos, el territorio estatal está dividido en diez regiones naturales: la Huasteca, la Sierra Alta, la Sierra Baja, la Sierra Gorda, la Sierra de Tenango, el Valle de Tulancingo, la Comarca Minera, los Llanos de Apan o Altiplanicie Pulquera, la Cuenca de México y el Valle del Mezquital (Ruíz, 2003:15). Cada una de ellas cuenta con su propio potencial de desarrollo socioeconómico y con casos exitosos, sobre todo en actividades turísticas, entre los cuales destacan el corredor de balnearios en el Valle del Mezquital, las festividades del Xantolo en la Huasteca y las sierras Gorda, Alta y Baja, o el campismo en las zonas boscosas de Mineral del Chico o Mineral del Monte, ambos enclavados en la región denominada Cuenca de México.

Algunos estudiosos como Boege (2008) y Toledo (2002) coincidían en subrayar la estrecha relación entre la biodiversidad y los territorios de los campesinos e indígenas. A este reconocimiento de la biodiversidad de los territorios indígenas y campesinos, se sumaba la Ley General de la Economía Social y Solidaria,

2 El criterio de selección de las localidades está descrito en el capítulo 4 de este libro.

publicada en junio de 2012. Se argumentaba que "ante el sombrío panorama que viven los mexicanos, iniciado desde hace más de cuarenta años, cuando la producción de la riqueza, el empleo y el salario comenzaron a declinar a nivel nacional y mundial, se vuelve fundamental buscar nuevas alternativas para reajustar el modelo económico predominante, buscando con ello generar condiciones de desarrollo sostenido, justo y equitativo".

Bajo este marco legal vigente, reflexionamos que se podía pugnar por acciones legales, institucionales y la colaboración de las instancias gubernamentales, a partir de lo cual se partió del supuesto de que, para paliar los niveles de marginación en el territorio nacional y estatal, es necesaria la participación de los pobladores locales, y que la suma de pequeños esfuerzos tiene un efecto multiplicador si se le mide y evalúa a nivel regional.

El trabajo comunitario y la promoción de proyectos comunitarios sustentables también están reglamentados en el artículo 25 de la Constitución de la República Mexicana. Aquí se señala que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación". Asimismo, "bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente". Entonces, la búsqueda por generar opciones de política pública tendiente a remediar la situación de marginación en que se encuentran las localidades campesinas e indígenas de México permite vislumbrar modalidades de desarrollo alternativo, es decir, un manejo sustentable de los recursos naturales y la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible con que cuentan los pequeños centros de población de las zonas rurales.

Esta serie de planteamientos dentro del proyecto nos llevó, en primer lugar, a realizar el seminario y después a acudir al trabajo de campo. Dentro del seminario se discutió qué era el desarrollo, en particular el desarrollo local, y algunos de sus conceptos allegados, como gobernanza y autogestión. Asimismo, fueron revisados algunos casos de éxito de proyectos ecoturísticos. En cuanto al trabajo de campo, nos propusimos visitar 20 de las localidades definidas por el CONAPO

como de muy alta marginación. De esta manera, los primeros tres capítulos del libro analizan parte de las temáticas expuestas dentro del seminario.

El primer capítulo examina el concepto de desarrollo, su origen histórico, su carácter polisémico y su diversidad de significados. Con respecto de estos tres elementos, los autores destacan su surgimiento dentro de un contexto de posguerra y comienzos de una Guerra Fría que situó al desarrollo en un lugar predilecto dentro de la agenda política mundial. Además, presenta un carácter normativo del cual no se le puede desprender, ciertamente, por ese ideal constante de que la humanidad disfrute de un bienestar en las condiciones de vida. En cuanto a su polisemia, indican que, aparte de su expresión como crecimiento económico a lo largo del tiempo, se ha teñido de otros elementos como los ambientales, las capacidades y las cuestiones étnicas, en tal forma que es difícil encontrar una sola definición de desarrollo en la literatura.

Los autores también muestran de qué manera ha sido abordado desde las ciencias sociales, donde señalan los diversos debates sobre el desarrollo y la forma en que distintos estudiosos han indicado cómo debe manifestarse el desarrollo en las sociedades. En este mismo capítulo se cuestiona el lugar del desarrollo local dentro de los estudios del desarrollo e indagan si se trata de un desarrollo alternativo o un desarrollo dentro de los confines del neoliberalismo. Por lo tanto, argumentan que difícilmente el desarrollo local puede enmarcarse dentro de los enfoques de alternativas del desarrollo o del posdesarrrollo; más bien se trata de un enfoque territorial que busca dentro del contexto estructural capitalista oportunidades de crecimiento económico, o de endogeneizar procesos globales. Además, no se trata de una propuesta que supere o trate de superar las formas de reproducción social actuales, sino que es un planteamiento discursivo complementario para la gestión actual de la pobreza que el modelo neoliberal produce en la región latinoamericana. Es menester señalar que los autores no soslayan casos de éxito sobre el desarrollo local, pero coinciden con Mattos (2000) cuando señala que no hay modelo teórico ni evidencia que dé muestra de un desarrollo local generalizado; más bien los casos exitosos por sustancia de la propuesta (local) están inscritos en espacios y condiciones localizadas. Por lo tanto, el alcance de la discusión más bien debe llevar la orientación de evaluar el nivel de desarrollo local alcanzable para cada uno de los espacios según sus

capitales y actores.

El segundo capítulo, de Lizama Carrasco, trata sobre la propuesta de la gobernanza, término utilizado también dentro de la literatura de los estudios del desarrollo. El autor señala que la gobernanza emergió desde los organismos internacionales como gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos, poniendo especial énfasis en la articulación del Estado con el mercado. No obstante, se volvían invisibles las aportaciones de la sociedad en la atención de sus problemas y estrategias para el desarrollo. Esta idea de gobernanza cambiará en la última década como producto del debate académico, las organizaciones gubernamentales y la puesta en práctica de proyectos comunitarios centrados en la participación ciudadana. En esta forma Lizama resalta que se ha generado una transición desde la gobernabilidad –como estabilidad– a la gobernanza –como participación y aportación de recursos–, lo que representa una posibilidad de redefinir la relación entre mercado, Estado y sociedad, a partir del empoderamiento de los ciudadanos como estrategia para el desarrollo local. Partiendo de una revisión del origen de la gobernanza, la transición que ha experimentado y las posibilidades que tiene para potenciar el desarrollo de las comunidades, el autor concluye, entre otras cosas, con lo siguiente: a) la gobernanza es un punto intermedio tanto al desarrollo local dirigido por el Estado o por el mercado; b) representa una ruptura de paradigma en la toma de decisiones públicas, ya que propone mecanismos de empoderamiento ciudadano a partir de la participación en la política y las políticas; c) es una propuesta que refuerza la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad, y trae implícita la superación de las ideas y modelos dominantes que definen desde el mercado a los procesos de desarrollo en los ejes: cliente-consumidor y cliente-beneficiario-solicitante; d) la gobernanza supone la construcción de un nuevo eje de acción orientado al ciudadano, reconociendo con ello las aportaciones que estos hacen para generar sinergias con el mercado y el Estado en la definición de acciones que impacten en una mejor calidad de vida para las personas, el ejercicio efectivo de los derechos y, por ende, en el logro de alcanzar el desarrollo.

En el tercer capítulo, de Galindo y colegas se discute sobre dos tipos de procesos de desarrollo en la región del Valle del Mezquital, Hidalgo; uno impulsado por el Estado a partir de políticas públicas y proyectos de desarrollo regional, conocido

también en la literatura como desarrollo desde arriba, y el otro originado por procesos autogestivos a pequeña escala o comunitario, denominados también como desarrollo desde abajo. Para esto los autores comparan la situación en los talleres para la confección de prendas de vestir en la subregión Actopan y la de los balnearios de aguas termales en la subregión Ixmiquilpan. En relación con los talleres para la confección de prendas, señalan que están insertas dentro de la propuesta neoliberal llamada industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) y el impulso que dio el Estado mexicano a las maquiladoras en las últimas décadas del siglo XX, especialmente durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Para la zona que tratan los autores (Valle del Mezquital) el fenómeno es visible en dos municipios, Mixquiahuala de Juárez y Actopan. Aquí documentan el caso de la Maquiladora Hexa, donde predomina el trabajo femenino. Si bien las mujeres cuentan con una serie de prestaciones laborales y tienen una jornada de ocho horas, reciben un salario por tarea realizada a destajo. Es decir, a las mujeres se les paga por la cantidad de prendas confeccionadas, lo que implica una intensificación de su jornada de trabajo. De manera breve, los autores también indican la presencia de pequeños talleres en Actopan los cuales, pese a que cuentan con mayor "flexibilidad laboral", también remuneran por destajo.

En cuanto a los balnearios de aguas termales, los autores los ubican dentro del contexto del gobierno de los recursos de uso común (RUC), propuesta surgida en los noventa que plantea, entre otras cosas, que una salida para el aprovechamiento racional de los recursos naturales o hechos por el hombre es el autogobierno y la autogestión, con base en arreglos institucionales y organizacionales definidos por los mismos usuarios. Definen las reglas de acceso y exclusión, así como las sanciones para quienes no respetan lo acordado. En esta forma, Galindo y colegas dan cuenta, a partir de tres balnearios pioneros, Tephé, Tepathé y Grutas de Tolantongo, de que los parques acuáticos son una respuesta autogestiva de comunidades organizadas en torno a un recurso de uso común: las aguas termales. Finalmente, indican que el estudio sistemático de casos exitosos de autogestión en la pequeña escala permite identificar los principios organizativos que generan procesos de larga duración en la escala regional.

De manera general estos tres textos discuten conceptos normativos y ambiguos; fueron impulsados por los propios propulsores del neoliberalismo, pero también

han sido reapropiados por la academia, organismos no gubernamentales y los propios actores del desarrollo. En ese sentido, habría que preguntarse hasta qué punto términos como desarrollo local, autogestión y gobernanza no se enfrascan en un simple discurso o moda, sino realmente son procesos que se pueden potenciar en algunas poblaciones y ámbitos. Si es así, ¿cuáles serían esas dimensiones que podrían destacarse y en algún momento replicarse en otros ámbitos?

La segunda parte de este libro comienza con el diagnóstico de la situación de las 16 localidades más marginadas del estado de Hidalgo. Como se detalla en el capítulo cuatro, no fue posible visitar las 20 localidades originalmente consideradas, y es en los últimos tres capítulos donde se profundiza con respecto de algunas de ellas, especialmente las situadas en la Sierra Otomí-Tepehua. Esto se debe, entre otras cosas, a que esa región se destaca por concentrar a 14 de las 16 localidades visitadas con el más alto índice de marginación en Hidalgo. En relación con el diagnóstico, se analizan los principales resultados encontrados en el trabajo de campo. Este capítulo 4 sintetiza los objetivos, la metodología y los hallazgos. De manera general, los autores subrayan que la situación de las personas residentes en estas localidades de muy alta marginación es compleja, y lo que se observó en estas demarcaciones no puede generalizarse para el resto de las localidades que están en un grado de marginación similar. Asimismo, la condición de estas localidades plantea reflexiones tales como: la comprensión del desarrollo desde la visión de los pobladores locales; la exclusión de la población más pobre de los beneficios del neoliberalismo; las condiciones sociales y políticas que explican su grado de marginalidad presentes en sus demarcaciones y más allá de sus límites. Finalmente, se subraya el contraste sobre dos condiciones presentadas en estas localidades: las personas residentes son privilegiadas por asentarse en lugares con abundantes recursos naturales (aire, manantiales de agua, milpas de temporal con cuantiosos huertos y animales de traspatio) para su sobrevivencia; asimismo, siguen esta tendencia que se observa en México, donde las zonas con mayor biodiversidad suelen ser las más excluidas. Estás localidades estudiadas son, desde el punto de vista del CONAPO, las 20 más marginadas de Hidalgo.

Otro de los capítulos que conforman esta segunda parte del libro es el de Blancas Martínez, quien se propone analizar cómo se ha estructurado esa condición de

las localidades más marginadas del estado de Hidalgo, en particular las de la Sierra Otomí-Tepehua. El autor cuestiona esta idea del desarrollo local sobre la trasformación de las condiciones de vulnerabilidad de ciertas zonas en donde se asumen planteamientos como los siguientes: las localidades, pueblos, barrios o comunidades que se identifican como marginadas pueden transitar a formas de baja o nula marginación. La actuación gubernamental sola, o con la actuación de otros actores en lo local, puede permitir aminorar o desaparecer la falta de agua potable, de drenaje sanitario, de energía eléctrica, mejorar las condiciones de la vivienda, abatir el rezago educativo e incrementar los ingresos monetarios de las familias asentadas. Desde su perspectiva, Blancas Martínez señala que no es posible hacer formulaciones de este tipo sin un análisis de la estructuración histórica de la condición marginal, pues esto puede llevar a "conclusiones espurias o devenir en acciones bien intencionadas pero incongruentes con la realidad local". En este mismo texto, el autor también discute dos aspectos del desarrollo: el primero sobre la pertinencia en la identificación de los grupos sin desarrollo o bajo desarrollo. Aquí señala que el Índice de Marginación construido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) es un identificador "hegemónico" de marginación que va de arriba abajo, sin poner en consideración las visiones de abajo y, por lo tanto, es "un "enclasamiento" que se subjetiva en lo local"; el segundo tiene que ver con esta coincidencia de la mirada del observador con la mirada del marginado, donde a través del trabajo de campo realizado en la Sierra Otomí-Tepehua concluye que ambas son distantes.

En relación con esta misma situación de las localidades más marginadas de Hidalgo, el capítulo intitulado "La encrucijada del desarrollo: entre la biodiversidad del territorio y la marginación en las condiciones de vida" se plantea como objetivo reflexionar la situación de dos localidades de muy alta marginación de la misma región. Ambas están insertas en un territorio de alta diversidad biológica y lingüística, pero su población continúa viviendo desde hace décadas en condiciones de marginación. Para las autoras, esta característica representa uno de los tantos dilemas del desarrollo y cómo los actores locales perciben el desarrollo, y que las condiciones estructurales de la región a donde pertenecen estas localidades son algunos de los factores que continúan reproduciendo su situación de marginación. En el capítulo son desarrollados cuatro apartados: en

el primero, se realiza un revisión de los tres conceptos clave articulados en la región: la biodiversidad, el territorio y la marginación; en el segundo discuten dos aspectos, uno sobre la pérdida de la biodiversidad biológica en México y el otro sobre las condiciones socioeconómicas de la población que habita estos territorios de alta biodiversidad; en el tercero destacan algunos elementos que caracterizan la región Otomí-Tepehua, como su riqueza en recursos naturales, las distintas lenguas indígenas que convergen y la situación productiva; en el cuarto describen las condiciones sociodemográficas y de marginación de dos localidades, La Cerca, San Bartolo Tutotepec, y Cerro Grande Veinte Barrancas, Tenango de Doria. Respecto a estas dos localidades, se afirma que sus condiciones de marginación no solo son explicadas por la ubicación geográfica (personas alejadas de la comunidad y de la cabecera municipal), sino por los mecanismos de exclusión a los que han sido sujetados sus habitantes (no cobertura de programas sociales, intermediarismo con algunos productos como el café y las artesanías). Finalmente sostienen que cualquier política pública implementada para revertir la situación y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, deberá considerar la visión de los pobladores.

En esta segunda parte del libro también se encuentra un capítulo sobre el medio ambiente. Los autores del mismo plantean como hipótesis que las principales actividades económicas de la población y los cambios sociales impactan reduciendo los sistemas ecológicos sustentables en la región Otomí-Tepehua en el estado de Hidalgo. Es decir, en esta región donde se concentran las localidades de muy alta marginación en la entidad se perfilan los efectos del deterioro ambiental. Serrano y Galindo parten de que en México las extensiones de bosques han ido reduciéndose de manera alarmante en las últimas décadas y que en las sociedades capitalistas menos desarrolladas se experimentará una serie de dificultades para la población que ahí reside. Asimismo, establecen que si no se toma en serio esta problemática a nivel local, en 30 años, en la región Otomí-Tepehua serán visibles amplias extensiones desérticas, a pesar de que se mantengan las condiciones actuales de intensa precipitación pluvial. Esto empeorará las condiciones de vida de sus residentes, incrementando la pobreza por reducción directa de la cantidad y la calidad de las tierras de cultivo, y habrá mayor impacto negativo con la reducción del agua y del oxígeno. Los tres últimos

capítulos de este libro enfatizan así en la Sierra Otomí-Tepehua.

Como se indicaba anteriormente, aquí se concentró la mayoría de las localidades visitadas en trabajo de campo. De manera general, los tres capítulos coinciden en la riqueza geográfica y cultural de la región, pero con esta contradicción a cuestas, aquí se ubican no únicamente estas 14 localidades, sino la mayor parte de las que tiene Hidalgo con grados de marginación muy alta y alta.

Finalmente, se agradece el apoyo de Martha Areli Alonso Álvarez para la conformación de este texto, Así como los pobladores que colaboraron con el trabajo de campo de las localidades visitadas.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Fecha de consulta 19 de enero de 2018 https://wwww.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/hidalgo/paginas/principal.aspx.

Consejo Nacional de Población, Índices de Marginación a nivel localidad, México, 2000b.

Consejo Nacional de Población. "Índices de intensidad migratoria, México-Estados Unidos 2010, [en línea]. México, fecha de consulta; 30 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010.

Consejo Nacional de Población. Índices de intensidad migratoria, México-Estados Unidos, México, 2000a.

Consejo Nacional de Población. Índices de Marginación por localidad, [en línea]. México2010, fecha de consulta: 12 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. México, fecha de consulta; 15 de diciembre de 2012, http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/26.htm?s

Delgado, María, Concepción y Pamplona Francisco. Pobreza, desigualdad y desarrollo humano con perspectiva de género en el estado de Hidalgo. Migración, Pueblos indígenas y sustentabilidad, México, Instituto Hidalguense de las Mujeres, 2008.

Eckar, Boege. El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008).

Guiérrez, Irma Eugenia. Caminantes de la tierra ocupada. Emigración campesina de la Huasteca Hidalguense a las minas de Pachuca, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.

Instituto de Estadística Geografía e Informática, Hidalgo Hoy, México, 2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Hidalgo, México, INEGI, 2010.

Ley General de la Economía Solidaria [en línea]. México, 2012, fecha de consulta; 30 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/224_DOF_23may12.pdf.

Mattos, Carlos A. "Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia", Revista de Estudios Regionales, no. 58, 2000, pp. 15-36.

Ruiz de la Barrera, Rocío. Breve historia de Hidalgo, México, El Colegio

de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Toledo Victor Manuel et al. “Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica”, en Biodiversitas, México, 13 de junio de 2002, no. 43, Conabio, pp. 1-8.

Veltmeyer, Henry. “Una sinopsis de la idea de desarrollo”, en Migración y Desarrollo, México, 2 de mayo de 2010, primer semestre, no. 14.

Primera parte

Capítulo 1
El lugar del desarrollo local en los estudios del desarrollo: ¿propuesta alternativa o proposición desde el neoliberalismo?

María Félix Quezada Ramírez
Edgar Noé Blancas Martínez[3]

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar, por un lado, el concepto de desarrollo en torno a los siguientes ejes: su origen histórico, su carácter normativo y polisémico y su estudio en las ciencias sociales. En estos tres elementos articulados observamos la emergencia de un término después de la Segunda Guerra Mundial marcado por la geopolítica mundial y la economía predominante. Además, señalamos que el desarrollo aún perdura como ese ideal de la humanidad para el logro de un bienestar; sin embargo, es precisamente este punto donde vemos distintos debates sobre qué se entiende por bienestar y cómo alcanzarlo. Por otro lado, en este capítulo se reflexiona sobre el "desarrollo local", propuesta tan de moda en la administración pública y el discurso de agencias de financiamiento internacional. En este texto tratamos de adentrarnos más allá de su uso cotidiano y cuestionarnos sobre su práctica y limitantes.

3 Profesores-investigadores del Centro de Estudios de Población de la UAEH.

En relación con lo anterior, el texto está dividido en cuatro apartados: el primero, introduce tres cuestiones básicas para entender el itinerario del desarrollo en las ciencias sociales, el contexto de su emergencia, la normatividad que le caracteriza y su diversidad de significados; el segundo, hace una revisión breve de las principales teorías en torno al estudio del desarrollo (de la modernización, de la dependencia, del sistema mundo, y del posdesarrrollo) enfatizando que en la actualidad existen propuestas que propugnan por la deconstrucción del desarrollo y otorgarle la voz a los sujetos a quienes va dirigido el desarrollo; el tercero ubica el surgimiento de la propuesta del desarrollo local a partir de dos disparadores, uno teórico y otro concreto; la reformulación de la teoría neoclásica del crecimiento económico, y la crisis mundial de la década de los setenta. Se distinguen algunos de los elementos que le definen. Finalmente, en el cuarto apartado se cuestionan las posibilidades de éxito del desarrollo local. Se concluye que deben valorarse por separado sus alcances en tanto modelo para un espacio local particular, según los grados de acumulación de sus capitales físico, humano y de conocimientos, y las capacidades de sus actores para desatar procesos favorables, dígase endogeneizar, y, como modelo generalizable, esta última posibilidad que se distancia propiamente en el contexto estructural capitalista que domina en nuestros días.

Premisas básicas para comprender el trayecto del desarrollo en las Ciencias Sociales

Escribir sobre el desarrollo obliga a seleccionar por lo menos tres características básicas para entender cómo este concepto ha pasado por tantos derroteros en las ciencias sociales. La primera de ellas es su origen histórico, donde se destaca su emergencia dentro de un contexto de posguerra y comienzos de una Guerra Fría que sitúa al concepto en un lugar predilecto dentro de la agenda política mundial. La segunda tiene que ver con su carácter normativo, de la cual no se le pueden desprender, ciertamente por ese ideal constante que se tiene de que la humanidad disfrute de un bienestar en las condiciones de vida. La forma como se define ese bienestar y los mecanismos que se llevan a cabo para llegar a ella, constituye desde

nuestro punto de vista, como lo ha señalado Veltmeyer (2010), el asunto esencial del desarrollo. En esto coincidimos con Amartya Sen (2006), cuando señala que desde Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Marx y tantos otros, el desarrollo tuvo que ver con una concepción de la vida humana buena, y esto es algo que debe recuperarse en la investigación contemporánea del desarrollo. La tercera es su polisemia, pues además de su expresión como crecimiento económico a lo largo del tiempo, se ha teñido de otros elementos como los ambientales, las capacidades y las cuestiones étnicas; de tal forma, es difícil encontrar una sola definición de desarrollo en la literatura.

Origen histórico

El desarrollo es antecedido por otros conceptos como modernización, progreso, civilización, evolución, riqueza y crecimiento, pero fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando el término se introdujo en el lenguaje político y, más tarde, en el académico. Alvin So (citado en Reyes 2001), destaca tres momentos históricos después de la posguerra, que favorecieron el uso del concepto: a) el surgimiento de Estados Unidos como una potencia; b) la difusión de un movimiento comunista mundial unido, y c) la desintegración de los imperios coloniales europeos en Asia, África y Latinoamérica, dando lugar a nuevas naciones que buscaban un modelo de desarrollo para promover su economía y aumentar su independencia política. [4]

En este escenario, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas creó, a partir de 1946, las Comisiones Económicas para Europa, Asia y el Lejano Oriente, con el objetivo de reforzar las relaciones económicas entre estas regiones y el mundo. En el caso de América Latina, surgió la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948 con el fin de ayudar a resolver

4 Cabe mencionar que en 1944, en Plena Segunda Guerra mundial, se realizó la Conferencia Monetaria y Financiera en Bretton Woods, para establecer las bases de un nuevo orden financiero y económico. Como resultado fueron creados el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El sistema económico mundial fue establecido para proteger los intereses de Estados Unidos (Reyes, 2010).

los problemas económicos suscitados por la guerra en la zona.

Para la década de los cincuenta el desarrollo ya había adquirido legitimidad universal, uno de los factores claves para eso fue un discurso pronunciado en 1949 por el presidente Truman de Estados Unidos, en el cual dio cuenta de la situación de las áreas subdesarrolladas y los beneficios que podrían esperar de naciones desarrolladas como Estados Unidos. Desde entonces, el concepto de desarrollo y el de subdesarrollo fueron utilizados por organismos internacionales para explicar el acrecentamiento de las distancias y diferencias socioeconómicas entre los países ricos y los países pobres (Valcarcel, 2006). En ese tiempo, los modelos de desarrollo a seguir por las naciones en "vías de desarrollo" eran el de Estados Unidos o el de la Unión Soviética. En esta coyuntura, el desarrollo se concebía como una teoría de estadios donde en algún momento estas naciones subdesarrolladas alcanzarían los estándares de los países desarrollados.

Carácter normativo y polisémico

Como bien plantea Valcarcel (2006: 3), el desarrollo es uno de los "conceptos normativos más trascendentales del siglo XX". Esta es una característica particular que lleva a profundas y amplias discusiones en diferentes ámbitos, pues no se trata de un concepto vacío de relaciones de poder o intereses de actores particulares. Desde el mismo nombramiento en los cuarenta, que implicó la clasificación o distinción entre países desarrollados y subdesarrollados, está presente su acepción normativa. Cada nombramiento conduce, según el contenido o significado del mismo, de ahí que lo normativo no esté separado de su característica polisémica. Serna y Supervielle (s.f.) anotan que el desarrollo se ha usado en múltiples organismos internacionales, gobiernos y organizaciones colectivas con sentidos muy diversos, a veces en forma peyorativa y otras en sentido utópico. Además, expresan que aunque no está de moda, es un tema que regresa recurrentemente, usado en múltiples ámbitos e instituciones sociales.

Para entender estos diversos rostros normativos y polisémicos que ha adquirido el desarrollo, se destacan, como lo hace Veltmeyer (2010), los principales significados y la práctica del desarrollo, junto a los acontecimientos históricos

trascendentales del capitalismo mundial suscitados en las décadas 1950-1960, 1970, 1980 y 1990.

a) El desarrollo como crecimiento económico. Para la década de los cincuenta y sesenta, el desarrollo coincidió con la denominada "era dorada del capitalismo", caracterizado por un desarrollo del capitalismo interrumpido, tasas de crecimiento económico que promediaba un 5% anual. Veltmeyer (2010) señala que el desarrollo se concebía como un progreso relativo en el crecimiento per cápita, y en términos estructurales como industrialización y modernización. En el caso de México, coincidió con la presencia de un estado de bienestar y una política desarrollista basada en el Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI). Para las poblaciones campesinas e indígenas estaba en proceso la dotación y restitución de tierras, así como las políticas de desarrollo diseñadas desde arriba, como el indigenismo oficial, el cual buscaba, entre otras cosas, la integración de los indígenas a la sociedad nacional bajo el mando del organismo creado para este fin, el Instituto Nacional Indigenista (INI).

b) La dimensión económica y social. En la década de los setenta se generaron un cambio y un cuestionamiento radical del concepto de desarrollo, lo cual coincidió con una crisis de producción del sistema capitalista ocasionando una detención del crecimiento económico. En esta tesitura, el desarrollo se concibió ya no solo en términos de crecimiento económico sino se añadió la dimensión social. Asimismo, el orden capitalista mundial liberal también asumió "una estrategia de desarrollo equitativo orientado hacia la meta de responder a las necesidades básicas de la población y paliar la pobreza por medio de una distribución más equitativa del ingreso" (Veltmeyer 2010).

Desde nuestra perspectiva, esta década fue un caldo de cultivo para la proliferación de otras concepciones del desarrollo que aún siguen vigentes. Fue cuando se acuñaron términos como "desarrollo alternativo" u "otro desarrollo" bajo el contexto de dos eventos:[5] simposio en Cocoyoc México en 1974 y

5 El primero fue organizado por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PUMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). El reporte fue preparado para la Séptima Reunión Especial de la Asamblea General de la ONU realizado en Suecia. Uno de los resultados del primero fue la "Declaración de Cocoyoc", donde se expusieron los elementos fundamentales del desarrollo alternativo, tales como: desarrollo humano,

reporte realizado en 1975 por la fundación DagHammarskjöl. La contribución del desarrollo alternativo u otro desarrollo se dio en cuatro grandes temas: el desarrollo igualitario, el desarrollo autosuficiente, el ecodesarrollo (antecedente de lo que es hoy día el desarrollo sustentable) y el etnodesarrollo. Asimismo, desde fines de los setenta se han retomado y reformulado principios del desarrollo alternativo con otras variaciones, entre los cuales destacan términos como: desarrollo a escala humana, desarrollo participativo, desarrollo centrado en los seres humanos, investigaciones participativas, desarrollo rural, desarrollo desde abajo, empoderamiento y ecologismo popular (Hettne, 1990; Tetreault, 2009).

c) "La búsqueda de un desarrollo alternativo". En la década de los ochenta se suscitaron algunos acontecimientos que condujeron a que la visión oficial de los organismos financieros internacionales fuera nuevamente el crecimiento económico. Entre estos destacan: crisis del estado de bienestar, fin de la Guerra Fría, agotamiento del Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (en países como los de América Latina), surgimiento de la doctrina de ajuste estructural, hegemonía norteamericana del capitalismo e influencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en el diseño de las políticas económicas de los países del tercer mundo. De esta forma, los indicadores "monetarios, financieros y económicos devienen en los únicos indicadores significativos del desarrollo" (Valcárcel, 2006: 22).

En este reajuste del capitalismo mundial y del discurso preponderante del desarrollo, surgió en 1989 el llamado "Consenso de Washington". Se trató de una serie de reformas[6] de política económica que debían emprenderse en América Latina, después replicadas en otros contextos. No obstante, al finalizar la década, de acuerdo con Veltmeyer (2010), esta idea de progreso económico y consenso

satisfacción de las necesidades básicas, diversidad, participación, autodependencia, y ecodesarrollo. Para la fundación, el otro desarrollo se caracterizaba por necesidades orientadas, ser endógeno, ser autosuficiente, ser ecológicamente sano y basado en una transformación estructural.

6 Las principales reformas, según Velmeyer (2010: 26), eran: a) tasa realista de intercambio de divisas y medidas para estabilizar la economía, políticas fiscales y monetarias rígidas; b) privatización de los medios de producción y las empresas del Estado; c) liberalización de los mercados de capital y comercio; d) desregulación de la actividad económica privada; e) reforma del mercado de fuerza de trabajo; f) adelgazamiento del aparato estatal e g) institución de un mercado libre, tanto en capital como en bienes y servicios comercializables, primero regionalmente y luego en todo el mundo.

a favor de las políticas de crecimiento, derivaron en una "década perdida del desarrollo", pues los países a los que inicialmente fluyó la inversión extranjera no lograron hacer los adecuados pagos de la deuda.

Cabe señalar que si bien en esta década hay una corriente predominante del desarrollo bajo el manto de la globalización neoliberal, también se presentan otras propuestas derivadas del liberalismo social, las cuales estuvieron influenciadas por las idea de progreso económico y de discusiones de equidad, estas últimas derivadas del paradigma de las necesidades básicas. En este escenario, según Veltmeyer (2003 y 2010), emergió "la búsqueda de un desarrollo alternativo". Al término de la década, el autor sostuvo que tal búsqueda había asumido la forma y la escala de un movimiento mundial preocupado por crear un nuevo paradigma en el pensamiento y práctica del desarrollo. Si bien adquirió diversas formas, partía de un consenso en el sentido de que el desarrollo debía ser "equitativo y socialmente inclusivo, en escala y forma humana, sostenible en términos del ambiente de las formas de vida, participativo y generador de poder para los pobres, capacitándolos para actuar por sí mismos, para ser agentes de su propio desarrollo" (Veltmeyer, 2010). Finalmente, el teórico concluye que la búsqueda de otro desarrollo fue propuesto en varias direcciones y modelos, y el más consecuente fue el Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD).

Este índice está basado en las ideas de varios economistas, entre ellos Amartya Sen, el cual se compone de tres elementos: ingreso, esperanza de vida y educación. El valor del IDH se encuentra entre un rango de 0 a 1, siendo el cero el más bajo y uno el más alto. De esta manera el PNUD examina el avance de los países del orbe, en términos de desarrollo humano. Para Amartya Sen (2006), el eje central del desarrollo humano es "la promoción de la riqueza de la vida humana entera, antes que de la economía en la que los seres humanos viven que es solo una parte de aquella".

d) Continuidad de las políticas neoliberales y política social para los pobres, versus el desarrollo como libertad. Algunos autores como Tetreault (2009) y Veltmeyer (2010) han señalado que la década de los noventa se caracterizó por una serie de crisis económicas debido a la rapidez en que se aplicaron los ajustes estructurales, lo cual culminó en el llamado "Postconsenso de Washington".

Algunos elementos de este postconsenso son: creencia de que el neoliberalismo va demasiado lejos en la dirección del mercado; posición de que el estado debe meterse de regreso para asegurar un mejor equilibrio entre estado y mercado; consideración para que los ajustes estructurales tengan un rostro humano; una nueva agenda política basada en dos sentidos: el primero es que los gobiernos necesitan mantener la trayectoria política a favor de las reformas estructurales, y segundo, la necesidad de una nueva política social orientada a los pobres para asegurar que reciban los beneficios del crecimiento. Uno de los principales exponentes es Joseph Stiglitz (s.f) quien cita tres principios de este consenso: a) no se puede llegar a una estrategia de desarrollo exitosa dentro de los confines de Washington; b) las políticas que aplican una solución para todo están condenadas al fracaso, y c) hay determinadas áreas en que las ciencias económicas aún no han brindado pruebas suficientes que resulten en un amplio consenso de lo que deben hacer los países.

No obstante estas modificaciones a la agenda económica y política, no eludieron las resistencias y movimientos sociales en contra de las políticas de ajuste estructural. En el caso de México, el 1 de enero de 1994 hizo aparición pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), precisamente cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). La primera declaración del EZLN, denominada de la Selva Lacandona, dio cuenta de la pobreza en la que se encontraban los indígenas del sur del país, situación que contrastaba con los resultados esperados de las ideas de un desarrollo basado en el libre juego de las fuerzas del mercado.[7]

En esta década también continuaron las diversas propuestas del desarrollo alternativo, la difusión y actualización de IDH del PNUD. Cuando finalizó el decenio Amartya Sen (2000) publicó su libro "Desarrollo y Libertad". La obra hace un cuestionamiento del desarrollo y cómo este contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo como su identificación con el Producto Nacional Bruto (PNB), aumento de rentas personales, la industrialización, avances tecnológicos o modernización social. Sen sostiene que el PNB o las rentas personales pueden ser un medio importante para expandir las libertades que disfrutan los miembros de la sociedad, pero estas dependen de otros elementos como las instituciones

7 Ver primera declaración en http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993.htm.

sociales y económicas, así como los derechos políticos y humanos. Por otra parte, la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social, pueden contribuir significativamente a expandir la libertad del hombre, pero la libertad también depende de otros factores. En cuanto a su concepción de desarrollo, sostiene que es "un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos", y uno de sus objetivos "consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada" (Sen, 2000). Esta reflexión la realiza frente al reconocimiento de lo que estaba viviendo el mundo en los noventa: persistencia de la pobreza, necesidades básicas insatisfechas, hambrunas, la violación de libertades políticas elementales, libertades básicas, falta general de atención a los intereses y agencia de las mujeres, empeoramiento de las amenazas el medio ambiente etcétera.

e) El buen vivir ¿alternativa al desarrollo? Desde finales de los años noventa, en los países de Sudamérica, como Bolivia y Ecuador, emergió el término de "buen vivir" o "vivir bien", considerado como uno de los planteamientos de mayor radicalidad surgido desde América Latina. Entre las principales características que la diferencian de otras propuestas de desarrollo alternativo es que elimina la palabra desarrollo, y recupera el significado de buen vivir o vivir bien, en lenguas indígenas tales como el suma qamaña en Aymara, ñandereko en Guaraní y sumakkawsay en Kiwcha o Quechua. Gudynas (2011); plantea que el buen vivir es "una alternativa al desarrollo" porque los desarrollos alternativos aceptan las premisas básicas del desarrollo como la manifestación al progreso, aunque entre ellas existen posturas muy distintas sobre cómo avanzar.

En una revisión de textos que hace Farah y Vasapollo (2011) se encuentran diversas aristas sobre el significado general del buen vivir, como: vida dulce, buena convivencia, acceso y disfrute de bienes materiales e inmateriales, reproducción bajo relaciones armónicas entre personas que se orienta a la satisfacción de necesidades humanas y naturales, relaciones armónicas entre personas y naturaleza y entre las personas mismas, realización efectiva y espiritual de las personas en asociación familiar o colectiva en su entorno social más amplio, reciprocidad en las relaciones de intercambio y gestión local de la producción y, visión cosmocéntrica que abarca a todos los seres vivos existentes

en la naturaleza, así como la naturaleza misma.

Actualmente, en Bolivia y Ecuador se está produciendo una serie de literatura sobre el buen vivir, mediante la cual se debate, entre otras cosas, su marco ético, su utilidad en otros contextos indígenas y no indígenas, así como la forma de operativizarlo. Albo (2011), otro de los analistas del buen vivir, reconoce que Amartya Sen hizo un gran avance cuestionando como indicador clave de desarrollo a la renta per cápita. Sin embargo, afirma que sus indicadores solo se refieren a individuos prescindiendo de si saben relacionarse o no entre sí y con los demás. Así que, para Albo, se necesita abarcar otras dimensiones como la calidad de las relaciones sociales y la calidad de las relaciones con la naturaleza.

En este aparatado se mencionaron tres aspectos fundamentales del desarrollo: su origen, su carácter normativo y sus diversos significados. Es en esta última parte donde se hizo mayor énfasis, justamente porque durante 70 décadas la forma como se concibe y se práctica el desarrollo, ha tenido mucho que ver con las trasformaciones del capitalismo mundial y sus consecuencias. Hoy día podemos ver distintos enfoques y significados del desarrollo, así como la persistencia de ese ideal de un bienestar para la humanidad ante la persistencia de las inequidades y desigualdades sociales, por lo que se sostiene que en tanto estas sigan vigentes, las discusiones sobre el desarrollo también continuarán.

La contribución de las principales teorías al estudio del desarrollo: de la modernización a las propuestas contemporáneas

Para este apartado fueron revisadas algunas cuestiones básicas con el fin de entender el desarrollo. Se puso atención a sus diversos significados, pero desde una óptica que tiene que ver más con su práctica. Sin embargo, no se puede ignorar que han existido discusiones teóricas sobre el desarrollo, provenientes principalmente de la economía y la sociología, relacionadas con explicar cómo se generan estos cambios y transiciones de las sociedades. Varios de los significados del apartado anterior están permeados por tales ideas. En consecuencia, en el actual apartado se describe de manera breve alguna de las principales teorías del desarrollo.

La modernización

Esta teoría tiene como antecedente histórico el comienzo de la Guerra Fría. Valcarcel (2006) la ubica en el periodo de 1945 a 1965 con aportaciones de la economía y de la sociología. Desde el lado de la sociología, la modernización se sustenta de la teoría del cambio social de la escuela funcionalista heredera del pensamiento de Durkheim, para la cual interesa explicar cómo se manifiesta el cambio de la sociedad y cómo se pasa de la cultura tradicional a una moderna. Entre los partidarios de ese enfoque se cita principalmente a Parsons, quien en su obra El sistema de las sociedades modernas presenta históricamente la evolución de las sociedades. Habla de procesos de cambio evolutivo, donde destaca cuatro procesos de cambio estructural que interactúan y representan una evolución progresiva hacia niveles superiores. Entre ellos señala procesos complejos de diferenciación estructural, ascenso de adaptación, inclusión y generalización de valores. Expresa que existe una tendencia hacia la modernización de alcance mundial. En particular, las élites de la mayor parte de las sociedades no modernas abrazan "aspectos cruciales de los valores del modernismo sobre todo el desarrollo económico, la educación, independencia política y cierta forma de democracia" (Parsons, 1982). Si bien reconoce que la institucionalización de esos valores se muestra de manera irregular y llena de conflictos, es muy probable que el mundo "no occidental" siga adelante con la "tendencia a la modernización". Es decir, es un proceso que las sociedades deben seguir teniendo como modelo a las sociedades occidentales y, desde luego, a Estados Unidos de América que, desde su perspectiva, ocupaba la "cabeza en la última fase de la modernización".

[8]Uno de los seguidores de Parsons en América Latina fue Gino Germani,

8 Parsons destaca tres fases de la modernización: la Revolución Industrial, la Revolución Democrática y la Revolución Educativa. Desde su punto de vista, ambos fueron el comienzo de dos desarrollos que marcaron el punto de transición en que la primera fase del modernismo occidental se convirtió en la que ha cristalizado a mediados del siglo XX. La primera diferenció la economía y la política entre sí, y desarrollo nuevos lazos entre ellas, la segunda implicó cambios análogos entre la comunidad política y societaria (significado político de pertenencia a la comunidad societaria y justificación de desigualdades). La tercera "representa el clímax" de los cambios similares entre la comunidad societaria y el sistema de mantenimiento de patrones y por medio de él el sistema

quien en su libro Sociología de la modernización (1971) indicó que el requisito universal mínimo para la existencia de cualquier sociedad industrial moderna era la secularización del conocimiento, la tecnología y la economía, de tal modo que llevaran "al empleo de cada vez mayores fuentes energéticas de alto potencial y la maximización de la eficiencia en la producción de bienes y servicios". Germani concebía la modernización como un proceso global, siendo sus componentes más importantes: el desarrollo económico, la modernización social y la modernización política. Cada uno compuesto por una serie de subprocesos o procesos parciales, con ritmos muy diferentes y en diferentes secuencias. Estos compuestos constituían procesos de cambio estructural.

Para Girola (2008), Germani tenía propuestas inspiradas en la teoría estructural funcionalista de Parsons sobre la transición de las sociedades tradicionales a las industriales de masas; también, críticas a los aspectos oscuros de la modernización, por ejemplo, que América Latina era una región de grandes contrastes, ya que podrían encontrarse zonas desarrolladas junto con otras arcaicas. No todos los países estaban en las mismas condiciones para enfrentar la transición; los sectores medios no habían asumido esta tarea histórica; los sectores populares estaban luchando por acceder de manera espontánea, no institucional ni por medio de vías democráticas, a los espacios de decisión y participación que la sociedad intentaba restringirles.

De acuerdo con Reyes (2001: 4-5), la teoría de la modernización se caracteriza por ser un proceso: a) homogeneizador, b) europeizador y/o americanizador, c) que se evidencia como irreversible, d) progresivo que a largo plazo es deseable, y e) largo, un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario.

La dependencia

El surgimiento de esta teoría, o enfoques, se dio en América Latina y no se entiende sin la figura de la CEPAL, pues como afirma Wallerstein (2006), fue en el seno de dicho organismo donde las ciencias sociales en América Latina vivieron uno de los momentos más productivos de su historia. Osorio (1995) identifica

cultural. El sistema educativo influyó en la socialización y el sistema de estratificación, Parson (1982: 129).

dos momentos clave de las ciencias sociales. La primera se generó cuando en la CEPAL fueron cuestionadas las teorías clásicas del comercio internacional, las cuales planteaba que las ventajas comparativas de una economía en el comercio propiciaría el desarrollo, cualquiera que fuese su especialización, esto implicaba para América Latina la producción de materias primas y alimentos. No obstante, Raúl Prebish, en su obra El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (1949), señaló entre otras cosas que el comercio internacional no propiciaba en América Latina los beneficios de las ventajas comparativas, más bien la economía mundial estaba formada como un sistema de centro y periferia. Prebish (1949: 5) planteaba que la industrialización era "el único medio" que se disponía para ir "captando el fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de las masas".

Estas reflexiones de la CEPAL bajo la figura de Prebish, impactaron en la construcción del Modelo de Industrialización Sustitutiva de las Importaciones (ISI) puesto en marcha en algunos países como México, Argentina y Brasil. Sin embargo, a mediados de los sesenta, cuando el proceso de industrialización no logró los resultados esperados, se produjo el segundo momento de las ciencias sociales, este transcurrió en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo dependiente de la CEPAL . De esta forma, Osorio plantea que si "la CEPAL manifestó distancias y autonomías respecto del pensamiento oficial predominante en las escuelas universitarias y en Naciones Unidas en los años cincuenta, en los sesenta el ILPES jugará ese mismo papel, pero ahora al interior de la CEPAL, mostrando mayor autonomía y radicalidad en sus planteamientos que la institución madre" (Osorio 1995: 161).

Finalmente, cabe señalar que la década de los sesenta coincidió con una crisis del pensamiento desarrollista y la Revolución Cubana, fenómenos que influirán en el pensamiento de los dependentistas, de los cuales Kay (1989) identifica dos grupos: los reformistas y los marxistas[9]. Los primeros tratan de reformular la posición desarrollista de la CEPAL a la luz de la crisis de la industrialización sustitutiva. En cuanto a los segundos, indica que son los más críticos de la posición desarrollista de la CEPAL. Entre los autores del grupo reformista

9 Entre los primeros menciona a Cardoso y Faletto, Sunkel, Furtado, Jaguaribe, Ferrer y Pinto. En los segundos incluye a Marini, Dos Santos, Gunder Frank, Bambirra, Quijano, entre otros.

destacan las aportaciones de Cardoso y Faletto, en su obra Dependencia y desarrollo en América Latina (1981:24), Cardoso y Faleto no solo consideran el proceso económico del desarrollo sino las cuestiones estructurales, la situación política e histórica en América Latina. Para ambos, la noción de dependencia se refiere a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. Además, recalcan que la visión centro y periferia subrayó las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, pero no contempló los factores políticos y sociales insertos en la situación de dependencia, ya que "el desarrollo, más que elementos económicos, es resultado de la interacción de grupos y clases sociales".

En cuanto a los reformistas, se citan principalmente las contribuciones de Frank y Marini. De acuerdo con Osorio (2004), Frank constituye el punto más alto en el tránsito de la dependencia al marxismo y Marini es el fundador de la teoría marxista de la dependencia. En su obra Capitalismo y subdesarrollo en América Latina, Frank (1966) considera que el capitalismo mundial y el nacional, habían generado el subdesarrollo en el pasado y continuaban haciéndolo. Al considerar como unidad de análisis la estructura metrópoli satélite del sistema capitalista, sostiene la persistencia de las contradicciones del capitalismo, donde destaca que "a lo largo de la historia del desarrollo capitalista" se engendra "subdesarrollo". En síntesis, Frank también rompe con este sistema lineal del desarrollo, y muestra que el desarrollo y subdesarrollo son la cara opuesta de una misma moneda. Incluso Kay (2006) señala que, al adoptar el sistema global como unidad de análisis, Frank es uno de los principales fundadores de la teoría de los sistemas mundiales.

En cuanto a Marini, existe un consenso de que su texto la Dialéctica de la dependencia (1991) representó un esfuerzo por teorizar la dependencia en América Latina. En dicho documento Marini subraya, entre otras cuestiones, algunas especificidades del capitalismo de América Latina, afirmando que este es "sui géneris, que solo cobra sentido si se contempla en la perspectiva del sistema en su conjunto, tanto a nivel nacional como internacional". En lo referente a las relaciones internacionales, América Latina desempeñó un papel relevante en la formación de la economía capitalista mundial con su producción de metales

preciosos en los siglos XVI, XVII y VIII. Pero, solo en el siglo XIX después de 1840, su articulación con esa economía mundial se realiza plenamente. Como consecuencia de ello, la región se inserta en la división internacional del trabajo, que determinará el curso del desarrollo ulterior de la región y es cuando se configura la dependencia. Marini (1991) define tal concepto 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. El fruto de la dependencia no puede ser por ende sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra.

Según Osorio (2004), las discusiones de los dependentistas fueron abandonados después de los setenta, entre otras razones por el avance del pensamiento conservador, las derrotas del mundo de trabajo, crisis y derrumbe del llamado mundo socialista. Kay (1989) y Sotelo (2000) han señalado, por otra parte, que no puede hablarse de una teoría de la dependencia encajando un concepto que tiene varios enfoques y perspectivas. Más allá de estos grupos reformistas y marxistas que Kay clasifica de los dependentistas, se puede sintetizar que sus principales aportaciones se dieron en un concepto de desarrollo que sobrepasó la visión de la CEPAL en sus orígenes; además, se cuestionó la perspectiva etapista de la modernización, argumentando la simultaneidad del desarrollo y del subdesarrollo como dos manifestaciones de un mismo proceso.

Los sistemas mundiales

Después de la década de 1960 se reconocen nuevas actividades en la economía mundial que no pueden ser explicadas dentro de los confines de la teoría de la dependencia, entre ellos se encuentran: a) una alta tasa de crecimiento de Asia Oriental; b) crisis dentro de los estados socialistas, que marcó un proceso de caída de muchos puntos de la agenda del marxismo revolucionario, y c) crisis en el capitalismo estadounidense (Guerra de Vietnam, abandono del patrón oro, alza

de precios del petróleo, etcétera). Lo anterior condujo a la creación de la teoría de los sistemas mundiales, cuyo principal exponente es Immanuel Wallerstein (Reyes, 2001: 12).

De acuerdo con Aguirre (2007: 16-17), la perspectiva de los sistemas mundiales de Wallerstein se despliega en cuatro ejes temáticos que se articulan entre sí: 1. Histórico crítico, que intenta explicar la entera historia del capitalismo y de la modernidad; 2. Análisis crítico de los principales acontecimientos y procesos del largo siglo XX; 3. Doble problemática, cubriendo tanto el estudio de la historia más inmediata como también la definición de los posibles escenarios prospectivos de la futura evolución del sistema mundo capitalista, y 4. Reflexión epistemológica crítica respecto de los modos habituales de aprender las realidades sociales que se investiga, y de la configuración misma de la actual estructura de los saberes constituidos por la propia modernidad capitalista. En relación con el primer eje, el autor señala que la explicación teórica e histórica del capitalismo de Wallerstein se basa en tres propuestas metodológicas: la unidad de análisis (sistema mundo y no estado nación), la estructura jerárquica desde la que se configura el capitalismo (tripartita:[10] centro, semiperiferia y periferia) y las distintas dinámicas y curvas de trasformación del sistema histórico capitalista (diversos tiempos históricos que van ritmando y acompasando la evolución específica del devenir histórico capitalista).

Es precisamente el reconocimiento de esta estructura jerárquica del capitalismo lo que lleva a Wallerstein (2011) a señalar la imposibilidad del desarrollo nacional dentro del marco de la economía mundo capitalista: "Es imposible que todos los estados lo hagan" ya que "el proceso de acumulación de capital requiere un sistema jerárquico en el que la plusvalía se distribuye en forma desigual, tanto en el espacio como en las clases". Aunado a ello, Wallerstein sostiene que el desarrollo de la producción capitalista en el tiempo histórico ha ocasionado también "una creciente polarización socioeconómica de la población mundial, acompañada

10 El centro es un pequeño núcleo de países o zonas muy ricas que conforman el sistema, la semiperiferia es una pequeña zona intermedia de países que detentan una moderada riqueza y la periferia es pobre y explotada, y constituye la inmensa mayoría de zonas y naciones del mundo, que soporta tanto a la semiperiferia como al centro de este mismo sistema capitalista (Aguirre, 2006: 15-16).

por su polarización demográfica". De esta forma "cualquier desarrollo de una parte de la economía mundo es en realidad el reverso de una declinación o un desarrollo o subdesarrollo de alguna otra parte de la economía mundo".

> De esta manera no estoy diciendo que no sea posible para un X país desarrollarse (sea hoy, ayer o mañana): lo que digo es que, en el marco de nuestro sistema actual, no hay manera de que todos los países (o incluso muchos países) se desarrollen simultáneamente. (Wallerstein, 2011:169).

Las propuestas contemporáneas y la visibilización de los actores del desarrollo

Los debates generados en la sociología sobre modernidad[11] y posmodernidad también tienen consecuencias sobre el concepto de desarrollo. Según Valcárcel (1990), en los años noventa, en pleno contexto de la globalización y exacerbación de conflictos culturales, destaca un nuevo enfoque denominado posdesarrrollo. El cual reúne a varios autores de diversas nacionalidades "cuyo común denominador es su postura radicalmente contraria a todo lo que es considerado desarrollo". El posdesarrrollo es heredero de los postulados de la corriente del "otro desarrollo" surgido en los setenta, pero también se inscribe en la reflexión filosófica posmoderna de combate a la modernización y la modernidad.

Algunos de sus principales representantes son Escobar (2005 y 2007), Esteva y Prakast (1999), quienes bajo el marco del posmodernismo y el posestructuralismo se propusieron "desconstruir" el desarrollo, lo cual implicó, entre otras cosas, "repensar radicalmente el desarrollo y la modernidad". Para Esteva y Prakast (1998), el desarrollo es una empresa perdida, tanto en la teoría como en la práctica, y más bien cada pueblo con base en sus valores, su acción autónoma

11 De acuerdo con Serna y Supervielle (s.f: 20), modernidad y modernización están interrelacionados, pero tienen especificidades analíticas propias. Mientras la modernidad refiere a un conjunto de ideas, sujetos e instituciones originadas en una región del mundo, de un nivel de abstracción general y de un modelo genérico de trasformaciones estructurales de muy largo plazo, la modernización refiere al análisis de los procesos de cambio social histórico de las sociedades nacionales. Para estos autores la sociología del desarrollo surge a partir del análisis de los procesos de modernización.

y sus organizaciones de base, debería construir su propio futuro. Por su parte Escobar (2005) define al posdesarrrollo o contradesarrollo como la capacidad de "imaginar un mundo sin y más allá del desarrollo y la modernidad" destacando cuatro elementos: a) la posibilidad de crear diferentes discursos y representaciones que no se encuentran mediadas por la construcción del desarrollo; b) la necesidad de cambiar las prácticas de saber y hacer; c) la necesidad de multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos y hacer visibles las formas de conocimiento producidas por aquellos quienes son los objetos del desarrollo, y d) enfocarse a las adaptaciones, subversiones y resistencias que la gente efectúa en relación con las intervenciones del desarrollo, y destacar las estrategias alternativas producidas por movimientos sociales al encontrarse con proyectos de desarrollo.

En otro documento, Escobar (2007) señala que el desarrollo fue un concepto inventado en Estados Unidos y Europa después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de justificar sus acciones económicas y políticas en países de África, América Latina y Asia. Esto se llevó a cabo con la aceptación de las élites gobernantes del Tercer Mundo y en vez de una "anhelada transformación", el desarrollo solo logró multiplicar los problemas socioeconómicos de los tres continentes señalados. Por lo tanto, el desarrollo está en crisis y la violencia, la pobreza y deterioro social y ambiental crecientes, son el resultado de cincuenta años de recetas de crecimiento económico, ajustes estructurales, macro proyectos sin evaluación de impactos, endeudamiento perpetuo y marginamiento de la mayoría de la población de los procesos de pensamiento y decisión de la práctica social. De esta manera, Escobar sostiene que el tercer mundo está en vías de desmoronarse por el mismo fracaso del desarrollo, y debido a la creciente resistencia y oposición a él por parte de actores y movimientos sociales de gran importancia. Aunado a ello, existe un contexto de globalización de la producción económica y cultural donde es posible hablar de una era de posdesarrrollo, es decir," imaginar nuevas formas de organizar la vida social, económica y cultural", reorientar los sistemas económicos y tecnológicos, "la posibilidad de inventar nuevas formas de ser libre" (Escobar, 2007).

En relación con este punto de hacer visibles a los objetos del desarrollo, ni la modernización, ni la dependencia, ni los sistemas mundiales se enfocaron en éstos. Esto no implica que en los estudios del desarrollo no exista una infinidad

de literatura que analiza precisamente el papel de los actores cuyos marcos analíticos provienen principalmente de la sociología a partir de las reflexiones de Alan Touraine, Antony Giddens, Pierre Bourdieu y Norman Long.

En este apartado se describieron de manera breve las principales explicaciones sobre cómo se transforman las sociedades y logran su "grado de desarrollo". Desde la modernización, el proceso se ve como alcanzable en algún momento de la historia. Se presentan modelos de desarrollo a seguir, y persiste esta visión dicotómica en la cual se contraponen lo tradicional y lo moderno. La vigencia de la modernización impactará esta visión del desarrollo como crecimiento económico predominante en los cincuenta y sesenta. Por su parte, el pensamiento dependentista, considerado como una contribución de América Latina, aporta elementos que cuestionan las consecuencias del capitalismo en aquellos sitios considerados como "subdesarrollados" o "en vías de desarrollo". Como expresan Serna y Supervielle (s.f: 32) situó "las trabas para el desarrollo, no el polo atrasado" de las sociedades "en las relaciones de dependencia del capitalismo periférico latinoamericano, en relación con los centros hegemónicos del capitalismo mundial". Este germen de discusiones en América Latina coincidió con la crisis económica del capitalismo mundial en los setenta, y las voces que propugnan por "otro desarrollo" o "desarrollo alternativo". Los sistemas mundiales retomarán los planteamientos de la CEPAL y de los dependentistas, en el sentido de considerar las contradicciones del capitalismo mundial y una jerarquía del sistema mundial. Ante esto, como apunta Aguirre (2007), todas las supuestas teorías del desarrollo, de la modernización, del progreso, o los modelos sobre las posibilidades de la salida del atraso o del subdesarrollo, son inoperantes como teorías explicativas de evolución de los países pobres y periféricos del capitalismo. Además, "los países de la periferia no tienen ningún destino promisorio posible dentro de los marcos vigentes de este mismo sistema-mundo capitalista". Finalmente, la década pérdida del desarrollo, las reformas estructurales, el neoliberalismo, su continuidad en los noventa, las discusiones suscitadas sobre modernidad, posmodernidad, la presencia de los movimientos sociales, se conjugarán para generar propuestas como la que plantea Veltmeyer (2010). "La búsqueda de un desarrollo alternativo" o la generación de una "alternativa al desarrollo" como la que se proyecta de nuevo en América Latina con el buen vivir. Es así como en

esta última década se observan diferentes concepciones y modelos de desarrollo, incluso los discursos oficiales se arropan de términos como la sustentabilidad.

El surgimiento del desarrollo local

Una de las últimas propuestas de desarrollo que más ha permeado dentro del quehacer de políticas públicas y en el financiamiento, es la del desarrollo local. ¿Dónde está inscrita esta propuesta desde la revisión de las diferentes significaciones y teorías del desarrollo? En efecto, una veintena de años han transcurrido desde que la propuesta del desarrollo local hizo eco de forma relevante en la academia iberoamericana; sin embargo, sus postulados no son recientes. Existen estudios en la segunda mitad del siglo XX, realizados principalmente sobre Europa, que dan cuenta de experiencias de esta forma de desarrollo. La aplicación de métodos tradicionales de análisis regional como el Shift Share o el Índice de Morán, desde antaño han permitido determinar para un territorio cuando es propiamente local. Sin embargo, no ha sido sino hasta la década de los ochenta que esta evidencia se reconsideró desde la economía neoclásica como sistema normativo de una nueva concepción del desarrollo.

Dos son los elementos clave para el posicionamiento del desarrollo local como paradigma emergente. Primero, la respuesta a la crisis económica de la década de los setenta a nivel mundial y, segundo, la reformulación de la teoría neoclásica del crecimiento económico. Ambos constituidos con base en orientaciones distintas, uno político y otro teórico, pero interrelacionados en sus consecuencias prácticas. Respecto del primero, puede apuntarse la dura crítica formulada desde el liberalismo contra el gobierno robusto y paternalista que privó durante cuatro décadas en la conducción del desarrollo. Desde el punto de partida del modelo keynesiano, al gobierno central de los estados le correspondía un rígido control de las variables macroeconómicas, donde el gasto público resultaba un instrumento fundamental. En la Gran Depresión se había acusado al gobierno de su vaga y débil injerencia en los mercados, por lo cual Roosevelt habría de proponer e instrumentar un New Deal que estabilizara y dinamizara la economía haciendo del gobierno un agente intervencionista.

En las economías latinoamericanas se imitó el modelo desde una perspectiva estructuralista, que buscaba lograr la modernización pasando del estadio del subdesarrollo al del desarrollo mediante la industrialización. En este proceso, señala Ornelas (1993) para el caso mexicano, fue el gobierno el que dispuso a través de inversión pública todas las condiciones y los soportes para el desarrollo. Para 1979, más del 40% de la formación bruta de capital en México ya era de carácter público. Pero el modelo se agotó y con ello también las tasas de crecimiento superiores al 6% y la legitimidad de una estrategia intervencionista, dentro de la cual el gobierno asumía el papel de principal protagonista. En este panorama los liberales como Friedman y los Chicago Boys encontraron una veta para reposicionar el pensamiento de *laissez faire*.

Para liberales como Friedman (1980), el intervencionismo gubernamental genera distorsiones y no otorga certeza sobre el futuro; por ejemplo, el trabajador no tiene garantizada su jubilación pues está atada a la solidaridad de los futuros contribuyentes. De manera tal que debe promoverse la libertad del trabajador para arreglar su retiro y, en el mismo sentido conceder todas las libertades individuales para la eficiente asignación, presente y futura, de recursos y beneficios según las responsabilidades de cada cual. El gobierno, como el de la ciudad de Ciudad de Nueva York ahora en crisis, mostraba que no podía asegurar la continuidad de las asignaciones, lo cual iba en detrimento de las libertades. Por eso la consigna fue pasar del futuro incierto a la responsabilidad individual, lo cual representó reintroducir en el escenario a todos los agentes económicos aminorando la participación del gobierno. Uno de los efectos inmediatos, consecuencia de las nuevas políticas en sintonía con el pensamiento liberal, fue la reducción relativa de la inversión pública a nivel mundial. De 1970 a 2011, esta retrocedió de un cercano 4.5% del Producto Interno Bruto a un 3% (FMI, 2014). En el caso de México, para 1989, la formación bruta de capital de carácter público descendió a un 27%, lo que representó un crecimiento para la de carácter privado en diez años del 25%.

De esta experiencia de crisis económica e interpretación liberal, son tres las premisas que pueden derivarse en relación con la propuesta del desarrollo local. Primero, se reintroducen a otros agentes como responsables del desarrollo, el gobierno central no es el agente principal. Segundo, se reconoce que los agentes

tienen alcances espaciales diferenciados en su actuar, los hay desde los agentes transnacionales hasta los agentes locales e individuales. Y tercero, se pugna por una promoción en la elección y participación ciudadana para el desarrollo, pues este ya no viene dado unidireccionalmente de arriba hacia abajo. De esta última vertiente los liberales reclamaban el paternalismo estatal que inhibía el uso de la energía y creatividad individual y social.

Como segundo elemento de la propuesta del desarrollo local, puede citarse la reformulación de la teoría neoclásica del crecimiento económico, realizada en las últimas dos décadas del siglo XX, que reconsideró las condiciones de acumulación de capitales en los espacios locales. El planteamiento ortodoxo parte de la postura de Solow (en Mattos, 2000), que pugna por el libre juego de las fuerzas del mercado para lograr la convergencia económica entre espacios desiguales, pero lo que se estaba observando para entonces, años venideros a las reformas liberales, era una tendencia hacia la divergencia. Según Solow, en el largo plazo, los territorios tenderían a una igualación en ingreso y bienestar, pues al difundirse el progreso técnico por el mundo entero, y al ser decreciente el rendimiento marginal del capital, las economías pobres alcanzarían los niveles de ingreso de las economías ricas. El diferencial de acumulación de capital entre economías hace que las pobres ofrezcan mayor rendimiento marginal y, por ende, son más atractivas para la inversión; pero la evidencia mostraba, antes que una convergencia, una mayor dispersión en ingresos. El reporte de la CEPAL "Una década de luces y sobras" (2001) señala que:

> Según el paradigma prevaleciente en los años ochenta, en el largo plazo se debía verificar una tendencia a la reducción de las disparidades en los ingresos territoriales per cápita. Se argumentaba que la libre movilidad interna de los factores, junto con los procesos de apertura externa, favorecerían la integración de territorios que habían quedado al margen del proceso de industrialización. La evidencia empírica disponible para algunos países confirma una leve tendencia hacia la reducción de las disparidades en el producto per cápita de las divisiones político administrativas en el periodo comprendido entre 1970 y fines de los años ochentas. Esta tendencia es más perceptible en los casos de Brasil, Chile y Colombia y menos clara en las experiencias de México y Perú. En ambos grupos de países, sin embargo,

dicha tendencia se interrumpe, e incluso cambia de dirección (Colombia), a lo largo de los años noventa.

Messmacher (2000), para el caso de México, concluye que los efectos del Tratado de Libre Comercio y otras reformas estructurales, fueron negativas para la convergencia. El estudio realizado para el periodo de 1993 a 1999 muestra un aumento de la dispersión en el Producto Interno Bruto per cápita entre estados. Los estados del norte crecen más que los del centro y sur. Esto significa que se presenta el patrón de causación circular acumulativa propuesto en los cincuenta por Myrdal, algo contradictorio con el planteamiento neoclásico. Como quedó evidenciado, las libres fuerzas del mercado aumentan antes que disminuir las desigualdades económicas entre los territorios.

Esta situación planteó entonces para la teoría neoclásica la necesidad de una reformulación que reconociera otros factores en la función del crecimiento económico. Trabajos de Romer y Lucas, entre otros, permiten ahora considerar como factores determinantes los capitales físico y humano y los conocimientos, además de asumir que la acumulación de éstos proviene de decisiones tomadas endógenamente. Esto es, en términos del juego de las fuerzas del mercado, se interpreta que el crecimiento depende del quehacer de los agentes locales en la activación del potencial de los espacios, y no en su inacción como establecía la posición ortodoxa. Con esta reformulación se pasa, como señala Mattos (2000), "a sustituir la propuesta típica del periodo keynesiano de que el crecimiento debía ser impulsado 'desde arriba', por otra que postula que ello debe ser encarado 'desde abajo'".

En términos de la propuesta del desarrollo local, tres principios de la reformulación de la teoría neoclásica son imperativos: primero, se mantiene como escenario para el desarrollo el libre juego de las fuerzas del mercado, aunque se reconoce que este tiene un funcionamiento de carácter imperfecto que debe ser corregido; segundo, se reconoce la existencia de factores propiamente endógenos determinantes para el crecimiento económico, y tercero, radica en la complementariedad de acciones público-privadas de diferentes escalas, la activación de un potencial endógeno. Esto representa que la responsabilidad del desarrollo no se circunscribe a un agente o actor particular como antaño en los

gobiernos centrales, ni se dispersa, sino por el contrario se comparte.

En resumen, la propuesta del desarrollo local, sea concebida propiamente como formulación teórica o conjunto práctico de acción pública para el desarrollo, plantea una nueva concepción del territorio y sus actores. Este ya no tiene como en antaño una condición homogénea sobre la cual se derramarán los beneficios de la modernización, sea que la estrategia del desarrollo sea conducida monopólicamente por el gobierno o en complementariedad con el sector empresarial. El territorio debe entenderse ahora "en su diversidad de contenidos económicos, ambientales y socioculturales, en torno de los cuales se movilizan distintos actores, en un juego de consensos y conflictos, que deben articularse en un proyecto común de desarrollo" (CEPAL, 2001). Una concepción simplista del desarrollo local es aquella que cae en el extremo de acotar a la escala propiamente local y a sus actores, la responsabilidad del desarrollo. La nueva propuesta reconoce las múltiples escalas y actores del desarrollo, de lo macro a lo micro y viceversa, así como factores que quedaban ensombrecidos por el sobredimensionamiento de otros, pero siempre participaron para el desarrollo, solo que ahora en el nuevo escenario liberal se visibilizan y toman prominencia en la definición.

Para Boisier (2005), se identifican tres vertientes complementarias del desarrollo local: a) como matriz de estructuras industriales, se trata de la red o complejo de empresas e instituciones, que mediante su articulación e interdependencia genera un entorno común de aprendizaje, cooperación e innovación. Esta vertiente es resultado de las experiencias exitosas observadas en el norte de Italia, en Francia y en Estados Unidos de América; b) como proceso endógeno de cambio estructural, es la capacidad de los actores locales para definir su orientación del desarrollo o negociarla con actores extra locales, para apropiarse del excedente económico y generar cambios tecnológicos propios, en un ambiente social de identificación con el territorio; c) como empoderamiento de la sociedad local, se refiere a la recuperación de competencias por parte de los actores para intervenir en sus propios procesos de cambio social. En esta última los procesos de descentralización y desregulación son fundamentales,

pues determinan el nivel de habilitación de los actores para endogeneizar.

¿Es posible el desarrollo local?

Existe evidencia empírica y posiciones discursivas contrapuestas respecto de las posibilidades del desarrollo local. Son abundantes los estudios de algunos casos exitosos, como del norte de Italia, pero también existe una amplia literatura que alerta sobre los riesgos de promover iniciativas sin reunir o considerar todos los elementos intervinientes. Algunos autores que reflexionan la problemática en Iberoamérica son Carlos de Mattos, Sergio Boisier, José Arocena, Antonio Vázquez Barquero, Francisco Alburquerque y José Luis Coraggio. De los tres primeros se exponen en este apartado algunos planteamientos como aproximación al debate. Pero antes, es menester dejar en claro la premisa que puede adelantar una conclusión: el espacio no es homogéneo, los actores e iniciativas tampoco, así que de la situación de lo local en el espacio concreto dependerá la evaluación de las limitantes o posibilidades para el desarrollo local.

Para Sergio Boisier (2005), el desarrollo local sí es posible, pero depende de la respuesta local a la globalización. Reconoce que la evidencia muestra una tendencia a una mayor concentración de la riqueza donde ya existe, pero también que el nivel de competencia internacional genera para los espacios menos desarrollados oportunidades de crecimiento. Esta conclusión se deriva de la revisión que hace de Haddad, para quien la globalización produce tendencias contrapuestas de reconcentración y relocalización. De entre los efectos favorables que otorgan posibilidades a los espacios menos desarrollados señala: a) la reducción de la fricción de la distancia; b) una mayor flexibilización laboral en la periferia, porque los centros más desarrollados son más reacios, y c) una periferia con mayor potencial de mercado.

En su evaluación, Boisier coloca como centro para generar respuestas pertinentes a las universidades. Expresa: “Hay que estar y hay que saber estar”, refiriéndose a la incorporación de los países, regiones, empresas y personas, a la red mundial de producción y comercio. Un territorio puede estar acoplado, pero si no tiene la capacidad de aprovechar el potencial de la globalización es como no

saber estar, y en el saber estar las universidades tienen su función como difusores de marcos cognitivos pertinentes, éstos son conocimientos compartidos en lo local, que permiten "maximizar las probabilidades de éxito" o "minimizar los errores de las intervenciones" y comprenden, por una parte, el saber del territorio como "un sistema abierto y complejo"; por otra parte, el entendimiento de que el crecimiento del territorio depende, como lo plantea la reformulación de la teoría neoclásica, de la acumulación de capital, la acumulación de progreso técnico, la acumulación de capital humano, los efectos diferenciales en el espacio de la política macroeconómica, y el proyecto nacional y su desdoblamiento territorial.

Una posición opuesta es la de Mattos (2000), quien tempranamente puso a discusión el diferencial inicial en la acumulación de esos capitales físico, humano y de conocimientos de los territorios. A diferencia de Boisier, quien pone el acento en la capacidad de los actores para endogeneizar, Mattos se centra en las ventajas comparativas iniciales. El autor concluye que los territorios de menor desarrollo, en comparación con los de mayor desarrollo, necesitan de una mayor inversión inicial para estar en situación de competir, requerimiento que queda fuera de las capacidades locales. Del capital físico analiza los obstáculos para su financiamiento, encontrando limitantes en el ahorro interno y en el grado de atractividad para atraer inversión externa. Los inversionistas prefieren territorios de mayor desarrollo relativo. Considera que cuando se logra atraer inversión mediante "un camino más fácil" como otorgar subvenciones, exoneraciones fiscales o estímulos lo que se gana es poco relevante en función de lo perdido. Del capital humano y de conocimientos, también resalta las limitantes para romper con el ciclo de reproducción de la desigualdad. Un territorio rezagado necesita de mayores recursos para educación e investigación, pero eso difícilmente se logra:

> Basta observar la diferencia que habitualmente se registra entre los montos de recursos que los países desarrollados y los menos desarrollados destinan a educación e investigación científica y tecnológica, para comprobar la magnitud de los obstáculos que sería necesario enfrentar para poder cumplir con el objetivo de reducir las brechas de las desigualdades existentes (Mattos, 2000: 38).

Carlos de Mattos (2000), no anula la posibilidad de que se desaten procesos de crecimiento en territorios de menor desarrollo como los latinoamericanos, pero en igual medida concluye que no hay respaldo teórico sólido ni evidencia empírica, que avalen propuestas augurando tendencias hacia la convergencia de los territorios. Su posición es escéptica respecto de la de Boisier.

El planteamiento de José Arocena (1989; 2001), no obstante, puede conciliar ambas posiciones, pues de principio se propone acallar tanto el "simple rechazo de las posibilidades" como la "aceptación ingenua de sus virtualidades". Él prefiere partir, en la discusión de las posibilidades del desarrollo local, de la identificación de los opuestos culturales que permean las argumentaciones, que en este caso pueden ser la de Boisier y Mattos.

Por un lado, Arocena (1989) sitúa una concepción estructuralista y, por el otro, una micro-desarrollista. De esta manera, para quienes se sitúan en la primera, la existencia de unas bases económicas y sociales incontrolables impide la constitución de actores capaces de imponer un interés local. Es tan fuerte el peso de esas bases que el único agente capaz de planificar un desarrollo igualitario es el gobierno. Por esto, las políticas de descentralización, desregulación y privatización, solo provocan mayor libertad de acción a la iniciativa privada, en detrimento de las necesidades sociales. Para el logro eficaz y coherente de un desarrollo, se requiere de una élite que planifique racionalmente, asegure el orden y aproveche todos los recursos. Si este poder se descentraliza, se cae en el riesgo de crear "baronías", autoridades locales arbitrarias ante las cuales la ciudadanía quede indefensa, lo cual acentúa las desigualdades regionales.

En la concepción micro desarrollista, por el contrario, el desarrollo local tiene todas las posibilidades y, si este se ve impedido es por el centralismo impuesto que le inhibe. La energía para el desarrollo no está en un agente central, sino en las libertades de una fuerte sociedad civil. En esta sociedad se encuentran las mejores condiciones para la producción y distribución de la riqueza, por eso, antes que asegurar un orden, es importante el libre movimiento de todos los recursos y la movilidad de los actores. Se trata de una postura que privilegia la auto determinación y las autonomías de los pueblos, donde uno de los rasgos que la fundamenta es la identidad local.

Boisier, en este sentido, resalta en sus planteamientos la figura del actor; en

tanto, Mattos la de la estructura. Pero Arocena (2001) considera que frente a esta falsa oposición los procesos no están determinados, sino admiten la idea de oportunidad de los actores. De ahí observa que, en la práctica, la sociedad combina orden e iniciativa, Es decir, para Arocena hay una apertura a la posibilidad del desarrollo local como lo plantea Boisier, pero reconoce que ello depende de ciertas capacidades y niveles de desarrollo, se trata de una visión más estructural. Se requiere de actores con una capacidad específica local que no reproduzca las condiciones macro estructurales, pues solo con ello habrá un aporte de naturaleza realmente local. Una condición previa para América Latina se trata de reformas que construyan una genuina descentralización y un tejido social denso a partir del cual se articulen iniciativas. De esta forma, es central en el planteamiento la constitución de actores.

Arocena (2001) considera que, en general, América Latina carece de las condiciones de las cuales gozan países desarrollados para desatar estos procesos. Hay avances en la construcción de una sociedad civil, en descentralización y democratización, aunque insuficientes. Sin embargo, hay espacios que admiten excepción. De ahí que considere que una reflexión adecuada de las posibilidades del desarrollo local se responde no solo en función del modelo de acumulación dominante (Mattos), sino de los actores con capacidad específica local, de las estrategias e identidades (Boisier).

El desarrollo local, como se puede observar en esta integración propuesta por Arocena, sí es posible. Claro está que esta conclusión dista de otras que tienen otra orientación como la de Coraggio (2000), para quien el problema no es el que un territorio pueda desatar, o no, un proceso de desarrollo local, sino la posibilidad de que en cada lugar de un país se estén reuniendo las condiciones para el cambio. "El objetivo del desarrollo tiene que ser la calidad de vida de todos los ciudadanos del municipio, de la provincia, de la región, del país. Un desarrollo local orientado a la consolidación de estructuras de extrema desigualdad donde hay sectores excluidos de manera estructural, me animo a decir, no va a generar mejor calidad de vida para nadie" (Coraggio, 2000: 4).

Pero este planteamiento tiene una orientación que va más allá de la reflexión en un contexto estructural capitalista. Perroux, en los cincuenta, ya hacía una afirmación respecto de las posibilidades que, hasta ahora, la evidencia no ha

mostrado un sentido contrario: “El crecimiento no aparece a la vez en todas partes sino que se manifiesta en puntos, o polos de crecimiento con intensidades variables y desde ellos se expande por diversos canales con efectos terminables variables para el conjunto de la economía” (Perroux citado en Cambre, 1968: 49). La crítica de Coraggio se inserta a efecto de precisar los alcances de la pregunta inicial del apartado. Si el desarrollo local se plantea como posibilidad solo de algunos espacios o como modelo generalizado. Pues bien, como lo observa Mattos, no hay modelo teórico ni evidencia que dé muestra de un desarrollo local generalizado, más bien los casos exitosos por sustancia de la propuesta (local) están inscritos a espacios y condiciones localizadas. El alcance de la discusión debe llevar la orientación de evaluar el nivel de desarrollo local alcanzable para cada uno de los espacios según sus capitales y actores, y esto lo otorgan los resultados particulares de investigación.

Conclusiones

En la primera parte de este capítulo, hemos analizado tres aspectos en relación con el desarrollo de su origen histórico, su carácter normativo y polisémico, y su estudio en las ciencias sociales. Respecto de los tres primeros, destacamos entre otras cosas, el contexto de la emergencia del desarrollo y los factores que propiciaron su difusión en el orbe. Asimismo, revisamos por década (partiendo desde los sesenta hasta la actualidad) cómo el concepto se llevó a la práctica y se vistió de otros elementos como la sustentabilidad, lo territorial, lo étnico, y las libertades humanas. Algunos de éstos han sido apropiados por los organismos públicos, lanzando términos como desarrollo sustentable, desarrollo con identidad, en un discurso que no se adentra más allá del ámbito político.

Desde nuestro punto de vista, mientras persistan las inequidades y desigualdades sociales, perdurará el ideal de la generación de un bienestar para la humanidad. Como hemos reiterado en la parte introductoria del documento, la cuestión fundamental es entender ese bienestar y cómo llevarlo a cabo. En esta parte, revisamos también el estudio del desarrollo en las ciencias sociales, donde

vemos aportes provenientes principalmente desde la sociología; en ese sentido, constatamos que ha existido un debate teórico interesante. En los últimos años, la discusión se enfoca en desarrollos alternativos, alternativas al desarrollo, post desarrollo o contra desarrollo. Algunas de estas propuestas se generan como hace algunos años en América Latina, donde se verán en un futuro si no se enfrascan en la coyuntura de estos años como sucedió con los diversos enfoques de la dependencia.

En la última parte del capítulo se reflexionó sobre el desarrollo local, donde se concluye que es una propuesta difícilmente enmarcada dentro de los enfoques de alternativas del desarrollo o del posdesarrrollo. Se trata en sí de un enfoque territorial que busca dentro del contexto estructural capitalista oportunidades de crecimiento económico, o dígase de endogeneizar procesos globales. Como resultado de una reformulación de la teoría neoclásica del crecimiento y de la crítica a la crisis económica de los años setentas, se inscribe dentro de las argumentaciones liberales, aquellas que buscan ensalzar dentro del juego libre de las fuerzas del mercado las amplias posibilidades de desarrollo del actor. No se trata de una propuesta que supere o trate de superar las formas de reproducción social actuales. Antes bien, sin menoscabo de casos exitosos, puede tratarse meramente de un planteamiento discursivo complementario para la gestión actual de la pobreza que el modelo neoliberalista produce en nuestra región latinoamericana. Como bien plantea Mattos, nuestra región es asimétrica respecto de los países más desarrollados, por lo cual las posibilidades de los territorios latinoamericanos están limitadas en el concurso global para endogeneizar.

En el sentido anterior, vale la pena reflexionar cómo en esta oposición entre estructura y actor, de la cual habla Arocena, se pueden encontrar desde la periferia cauces locales propios para el desarrollo, y no asimilaciones o imitaciones de enfoques construidos desde afuera, porque endogeneizar, proceso propio del desarrollo local, es anclar lo local a las bases económicas y sociales macro estructurales. Otro desarrollo, como bien postula el buen vivir o la negación del desarrollo, puede resultar mayormente provechoso para nuestros pueblos. El reto es impensar el desarrollo, es decir, recuperar desde adentro, desde nuestros pueblos, las experiencias y fundamentos de su vivir, de su buen vivir, de ese otro vivir-del-actor.

Referencias

Aguirre, Carlos. "Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica de los Sistemas Mundo", Textos de Economía, [en línea]: Florianópolis, v.10. n.2, 2007. Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2012. Disponible en: https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/1850/1613.

Albo, Xavier. "Suma Qamaña = El Buen Convivir", OBETS Revista de Ciencias Sociales, no. 4., s.f.

Arocena, José. "Globalización, integración y desarrollo local", en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario, Editorial Homo Sapiens. 2001.

Arocena, José. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", Cuadernos del CLAEH, no. 51. Montevideo, 1989.

Boisier, Sergio. "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", Revista de la CEPAL, no. 86. Santiago de Chile, 2005.

Cambre Mariño, Jesús. Galicia ante el desequilibrio regional de España, Vigo, Editorial Galaxia. 1968.

Cardoso, Enrique, y Faletto, Enzo. "Desarrollo y Dependencia en América Latina", en México: Siglo XXI, cap. II, 1981.

CEPAL. Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2001.

Coraggio, José Luis. "Desarrollo local y municipios participativos", Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud de Vicente López, [en línea] Buenos Aires, 2001, fecha de consulta 13 de octubre de 2010. Disponible en:http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Apertura%20de%20la%20Cuarta%20Jornada%20del%20Foro%20Municipal%20de%20Salud%20.pdf.

Escobar. La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo, Caracas Venezuela Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

Escobar, Arturo. "El postdesarrollo como concepto y práctica social" en Mato, en Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización,

Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, [en línea]. Universidad Central de Venezuela, 2005, fecha de consulta: 24 de agosto de 2013. Disponible en:http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro3/Escobar.pdf.

Esteva, Gustavo y Prakash, Madhu. Grassroots Post- modernism, London, Zed Books 1998.

Farah Ivonne y Vasapollo Luciano. "Introducción" en, Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?, La Paz Bolivia, CIDES-UMSA/SAPIENZA UNIVERSITÁ DE ROMA /Oxfam. 2011.

FMI. "Perspectivas de la economía mundial. Secuelas, incertidumbres, nubarrones", Fondo Monetario Internacional. [En línea]. Washington, 2014, fecha de consulta: 2 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/texts.pdf.

Frank, André Gunter, Capitalismo y subdesarrollo en América Latina, Siglo XXI, [en línea]. Buenos Aires, 1974, fecha de consulta: 14 de mayo de 2011. Disponible en http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/gunderfa/gunderfa0006.pdf.

Friedman, Milton y Friedman, Rose. Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico, Ediciones Grijalbo, México, 1980.

Germani, Gino. Sociología de la modernización, Paidós. Buenos Aires, 1971.

Girola, Lidia. "Del desarrollo y la modernización a la modernidad. De la posmodernidad a la globalización. Notas para el estudio acerca de la construcción y el cambio conceptual continuidades y rupturas en la sociología contemporánea", [en línea]. Sociológica, año 23, num. 67, 2008, fecha de consulta: 4 de junio de 2010. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024676002

Gudynas, Eduardo. "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa", en Más allá del Desarrollo Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Quito, Ediciones AbyaYala/ Fundación Rosa Luxemburgo, 2011b.

Hettne, Bjorn. Development Theory and the Three Wordls, New York, Harlow Logman, Development Studies, 1990.

Kay, Cristóbal. Latin American theories of development and underdevelopment. London: Routledge, cap.5, 1989.

Marini, Ruy. Dialéctica de la dependencia, Ediciones era, [en línea]: México, 1991, fecha de consulta: 5 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.rebelion.org/docs/55046.pdf.

Mattos, Carlos A. "Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia", en Revista de Estudios Regionales, no. 58, 2000.

Messmacher Linartas, Miguel. "Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales", Documento de investigación, Banco de México, [en línea]. México, 2000, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BB00EB2B3-9814-A920-F717-98B736569875%7D.pdf.

Osorio, Jaime. Crítica de la economía vulgar. Reproducción de capital y dependencia. México: Miguel Ángel Porrúa- UAZ, cap.5, 2004.

Osorio, Jaime. Las dos caras del espejo, ruptura y continuidad en la sociología norteamericana. México: Triana 1995.

Ornelas, Jaime. Estructuración del territorio y política regional en México, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1993.

Parsons, Talcott. El sistema de las sociedades modernas, México, Trillas, primera reimpresión, 1982.

Prebish, Raúl. "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas", [en línea]. 1948, fecha de consulta: 13 de agosto de 2013. Disponible en: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf.

Reyes, Giovanni. "Principales teorías sobre el desarrollo económico y social", Nómadas, julio-diciembre, num. 4. 2001, [en línea] http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100408.

Sen, Amartya, "Desarrollo como libertad", entrevista, Cuadernos del CENDES, año 2006, [en línea]. 23, num. 63, tercera época, fecha de consulta: 16 de marzo de 2012. Disponible en:http://www.redalyc.org/articulo.

oa?id=40306305.

Sen, Amartya. Desarrollo y libertad, traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia, Barcelona España, editorial planeta, 2000.

Serna, Miguel y Supervielle, Marcos (s.f), [en línea] fecha de consulta: 17 de marzo de 2012. Disponible en:http://www.fcs.edu.uy/archivos/Miguel%20Serna%20-%20Marcos%20Supervielle%20Para%20qué%20seguir%20con%20la%20sociolog%C3%ADa%20del%20desarrollo.pdf.

Sotelo, Adrián. "Dependencia y Sistema Mundial: ¿Convergencia o Divergencia? Contribución al debate sobre la teoría marxista de la dependencia en el siglo XXI", en Revista Da Sociedad de Brasileira de Economía Política, Brasil, 2005.

Stiglitz, Joseph (s.f), El consenso post-consenso de Washington, [en línea]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2010. Disponible en: http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Consenso_Post_Consenso_Paper_Spanish.pdf.

Tetreault, Darcy. Pobreza y degradación ambiental. Las luchas de abajo en dos comunidades del occidente de Jalisco: Ayotitlán y La Ciénega, Universidad de Guadalajara, México, 2009.

Valcárcel, Marce. Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo, documento de investigación, 2006, [en línea]. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2013.

Disponible en: http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESION-6-Marcel Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf.

Veltmeyer, Henry. "Una sinopsis de la idea de desarrollo", Migración y Desarrollo, primer semestre, no. 14. 2010.

Wallerstein, Immanuel. Después del liberalismo, México, Siglo XXI, Sexta reimpresión 2011.

Capítulo 2
Gobernanza, gobernabilidad y desarrollo local: una reflexión conceptual

Guillermo Lizama Carrasco[12]

Introducción

Las reformas estructurales neoliberales implementadas en los años ochenta han puesto en el centro de las políticas públicas y de la dirección de la sociedad, al mercado (Zurbriggen, 2011; Peters, 2003, Pierre, 2000). Esto profundizó las desigualdades en el acceso y provisión de bienes y servicios públicos, los cuales son decisivos para el ejercicio de los derechos y alcanzar el desarrollo. Estas transformaciones han puesto en el centro la figura de los actores sociales como clientes-consumidores "pasivos", por sobre el enfoque del ciudadano "activo". Lo anterior redujo la participación de las comunidades en la toma de decisiones de política pública para el desarrollo (Delamaza y Ochsenius, 2010).

En este sentido, surge desde los organismos internacionales la idea de la gobernanza como gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos (Banco Mundial, 1989, 1992; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,1997; Rhodes, 1996, 1997), poniendo un especial énfasis en la articulación del Estado con el mercado, invisibilizando las aportaciones de la sociedad en la atención de sus problemas y estrategias para el desarrollo. A pesar de esto, en la última

12 Profesor-Investigador. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Dirección electrónica: Guillermo.lizama@gmail.com.

década, el concepto de gobernanza experimentó transformaciones producto del debate académico, las organizaciones gubernamentales y la puesta en práctica de proyectos comunitarios centrados en la participación ciudadana. Esto ha generado una transición desde la gobernabilidad –como estabilidad– a la gobernanza –como participación y aportación de recursos–, lo que representa una posibilidad de redefinir la relación entre mercado, Estado y sociedad, a partir del empoderamiento de los ciudadanos como estrategia para el desarrollo local (Canto, 2008; Aguilar, 2006).

En este capítulo recuperamos tal planteamiento para realizar un análisis del debate conceptual que gira en torno a la gobernanza; y sus posibilidades como mecanismo para la mejora de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para el desarrollo local. Este documento asume un carácter exploratorio y normativo, ya que consideramos que la gobernanza es un mecanismo que permite repensar la relación entre gobierno y sociedad. En donde la evolución conceptual muestra los atributos que la hacen deseable para alcanzar el ideal del "buen gobierno", como base para el desarrollo de las comunidades nacionales, estatales, municipales y locales. Asimismo, para demostrar el peso normativo del concepto de gobernanza se identifican las diversas definiciones de esta idea, poniendo un especial énfasis, en primer lugar, en la transición de la gobernabilidad a la gobernanza, y en segundo lugar en la idea de gobernanza comprendida como empoderamiento de los ciudadanos. Lo cual representa una nueva forma de politización de la sociedad que apunta a la definición democrática del bien común como horizonte del desarrollo.

A nivel normativo consideramos que la gobernanza es un mecanismo de colaboración en la política pública que surge cuando lo hace un ciudadano que exige y hace valer sus derechos y ejerce la soberanía de la política por sobre la técnica de las políticas (Prats, 2005). Por esto es que la propuesta de la gobernanza no solo es una reforma administrativa del Estado, sino también supone cambios políticos profundos en la forma de entender la relación entre el Estado y la sociedad (Aguilar, 2007 a, 2010).

Lo anterior justifica la discusión conceptual de la gobernanza, asumiendo que las transformaciones en el plano teórico han modificado una idea central para las políticas públicas y el desarrollo local (Cabrero, 2005; Valdés, 2008; Pardo,

2004; Boiser, 2001; Arocena, 1995; Natera, 2004). En este sentido, el presente capítulo busca analizar la transición de la gobernabilidad a la gobernanza a nivel conceptual, para ello se utiliza una metodología descriptiva y analítica de los principales autores y propuestas institucionales en torno a la mencionada idea. De esta forma, se discute el origen de gobernanza, la transición que actualmente experimenta y las posibilidades que tiene para potenciar el desarrollo de las comunidades. Finalmente, el capítulo propone un esquema normativo para asumir a la gobernanza como participación y empoderamiento ciudadano, lo cual impacta en las acciones públicas y privadas que los actores y las instituciones implementan para mejorar sus condiciones de vida y alcanzar los máximos niveles de bienestar social, cultural, político y económico, como dimensiones fundamentales en el desarrollo local (Natera, 2004; Kooiman, 2003; Mayntz, 2000). De esta forma, lo que hace posible el vínculo entre gobernanza y desarrollo es, por un lado, el regreso a la política y a la deliberación como la reconstrucción de la relación entre el Estado y la ciudadanía en la definición de proyectos históricos, en torno a la idea del bien común (Canto, 2008; Natera, 2004); por otro lado, la gobernanza es un mecanismo eficiente para sumar los recursos de las comunidades (capital social, capital económico y capital cultural) en las acciones destinadas al desarrollo local y al mejoramiento de la calidad de vida las comunidades (Jorquera, 2011; Boiser, 2001; Arocena, 1995).

Una complejidad en el estudio de la gobernanza es su amplio uso (Porras, 2012: 9), lo que justifica la necesidad de una revisión acotada de su corpus conceptual. Al mismo tiempo, la discusión de la gobernanza es parte del debate en torno a la nueva gestión pública, por ende, como señala Prats (2005), es un enfoque post burocrático, o como sostiene Aguilar (2007b), es post gubernamental, lo que nos refiere necesariamente a una nueva forma de gobernar (Aguilar, 2010). Esto último es el eje que el presente capítulo recupera para analizar el concepto de gobernanza.

La gobernanza, un complejo concepto institucional

Desde mediados del siglo XX, los gobiernos totalitarios de izquierda y de derecha en el mundo, llevaron a cuestionamientos acerca de la legitimidad del

ejercicio del gobierno. Así surgió una tensión normativa entre la democracia y el autoritarismo, que se comenzara a resolver, al menos en América Latina, a finales de los años ochenta. Esto modificó el sistema político y las formas de gobernar, mientras en los modelos autoritarios o totalitarios, el poder es unidireccional desde el Estado hacia las personas; en la democracia, el proceso de gobierno es multidireccional constituyendo un proceso de red que responde a la valoración de los actores involucrados en la política y las políticas públicas (Whittingham, 2005; Méndez de Hoyos, 2012). Lo anterior generó las condiciones necesarias para que emergiera el concepto de gobernanza, directamente asociado al ejercicio de la democracia liberal-representativa y la gobernabilidad de los sistemas políticos (Mayntz, 2001; Koimann, 2003; Rhodes, 1997). Todo, en un contexto hegemónico de economía de mercado, en la asignación de recursos y distribución de bienes privados y públicos. En este ámbito, a mediados de los años ochenta, surgió el concepto de gobernanza (governance) a partir de instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, y otras agencias de cooperación internacional, que buscaban focalizar sus acciones en países con inestabilidad del sistema político, tras los procesos de descolonización o transiciones a la democracia.

De esta forma, el concepto de gobernanza surgió al alero del nuevo orden institucional propuesto en el Consenso de Washington y las reformas estructurales neoliberales que han definido la acción gubernamental focalizada y regida por el mercado, siendo la reducción del Estado un elemento central de los nuevos modelos gubernamentales neoliberales. La paradoja es que estas reformas estructurales han generado problemas como la desigualdad y el ejercicio diferenciado de los derechos, al tiempo que el papel del Estado ha disminuido frente al peso del mercado y a la autonomía de la sociedad civil. Esto exige nuevos mecanismos de integración e intercambio entre estos ámbitos de la sociedad. De allí que la idea original de gobernanza se ha ido modificando, experimentando una transición teórica desde la gobernabilidad basada en la fortaleza de las instituciones, a la gobernabilidad democrática sustentada en la participacion de los ciudadanos (Kooiman, 2003; Von Haldenwang, 2005; Aguilar, 2007; Mendez de Hoyos, 2012; Porras, 2012).

Específicamente, el concepto de gobernanza se comenzó a utilizar en la década

de los 80 por el Banco Mundial (1989), para describir el proceso de intervención en plena crisis del África Subsahariana, en donde la integración de los diversos actores de la sociedad fue un requisito para la formación de proyectos, ayudas y financiamientos internacionales como una estrategia para superar los Estados fallidos. En el origen de la idea de la gobernanza, desde el Banco Mundial, se encuentra la siguiente definición asociada a la situación de ingobernabilidad y estados fallidos en África: "El ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación" (Porras, 2007: 163). Porras (2007) señala que para las agencias internacionales, la idea de gobernanza (governance) se amplia para identificar "la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo" (Porras, 2007, 163).

Estas ideas permitieron que se construyera una noción de gobernanza directamente asociada a la idea de gobernabilidad y estabilidad de las instituciones públicas. En este sentido, la idea fue propuesta para graficar el proceso de gobierno en contextos socioeconómicos, culturales y políticos complejos. Esta primera idea de la gobernanza fue superada al momento de generar un concepto con pretensiones de universalidad que trascendiera al contexto específico del África Subsahariana y su gobierno fallido con la consecuente ingobernabilidad. Esto dio paso a las estrategias de good governance o buen gobierno con proyectos específicos de gobernanza pasiva que buscaron aumentar la eficiencia y eficacia del Estado, en donde no se valora la participación directa de los ciudadanos, reduciendo sus aportaciones al ámbito de la población objetivo (Beneficiaria) que es impactada por la política pública.

Las definiciones del Banco Mundial (1997) asocian a la gobernanza con la gobernabilidad, entendida como la estabilidad institucional del sistema político para generar productos y salidas (outputs) con altos grados de legitimidad. En este sentido, las agencias como el Banco Mundial han definido a la gobernabilidad de la siguiente manera:

> Gobernabilidad es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (...) al público en general; 2) la capacidad del gobierno

> para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, 2000: 10).

A partir de estas definiciones aparece la idea de good governance, entendida como buen gobierno, la cual recupera la participación institucional y centrífuga, especialmente de actores privados, como principio generador de sinergias para un mayor financiamiento y legitimidad de la política pública. La gobernanza, en sus orígenes, se formuló como una dimensión fundamental de la gobernabilidad de un país; allí, donde los ciudadanos están integrados con la autoridad, las decisiones tienen un mayor grado de legitimidad y, por ende, las acciones concertadas disminuyen sus costos y aumentan su impacto en la resolución de los problemas públicos. En este sentido, la gobernanza (good governance) es una dimensión del ejercicio del gobierno que busca generar sinergias entre el gobierno y los actores privados. Esta propuesta construyó dimensiones de la gobernanza que apuntan más a la gobernabilidad institucional que a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Muestra de lo anterior es la medición de la gobernabilidad que elabora el Banco Mundial, la cual define las siguientes dimensiones de la misma, entendida como gobernanza: elecciones y derechos políticos en condiciones de igualdad, rendición de cuentas, estabilidad política y una sociedad en paz. A ella se le agregan dimensiones de fortaleza institucional, como las capacidades del gobierno para el uso y el control de la violencia, el uso eficiente de los recursos, la implementación de políticas aplicables, existencia de mercado estable, estado de derecho y control de la corrupción. Estas dimensiones continúan profundizando la relación vertical y unidireccional entre el gobierno y los ciudadanos.

Las propuestas en torno a la gobernanza avanzaron a un punto que rápidamente fue necesario entregar una definición semántica y explicativa de la propia palabra. En este sentido, en el año 2000, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua señala que la gobernanza es: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional

duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía". Estas primeras definiciones orientaron la discusión hacia el tema de la gobernabilidad (governability) y el gobierno unidireccional (good governance), por sobre la idea de una nueva forma de gobernar basada en la participación y empoderamiento de las comunidades y los ciudadanos.

En los inicios del debate, la gobernanza se asoció más al buen gobierno que a la participación de los actores y de las redes de políticas públicas. Por eso se ha ampliado la definición de la gobernanza, en sentido opuesto al paradigma tecnocrático de los organismos internacionales como el Banco Mundial, los cuales siguen reconociendo en los ciudadanos a receptores pasivos de la política, reduciendo su papel público en las acciones que favorecen el desarrollo. La crítica de las visiones tecnocráticas de la gobernanza es expuesta por Manuel Canto (2008) al señalar que:

> Estas visiones, que limitaron la reforma del Estado a la sola incorporación acrítica de los desarrollos realizados en la administración privada, ahora pretenden reducir la gobernanza a un solo enfoque, la niegan como un nivel analítico y, en consecuencia, minimizan la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia. (Canto, 2008: 10)

Ahora bien, el concepto propuesto por las agencias internacionales ha sido permeado por las propias críticas a lo estático del enfoque de la gobernanza centrado en la gobernabilidad, tanto así que se ha ampliado la concepción propia de las agencias hacia un modelo participativo contenido, como lo muestra el informe La política de las políticas públicas del Banco Interamericano de Desarrollo (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006), el cual sostiene que:

> Un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas

> son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006: 4).

Este enfoque que comenzó a ampliar la idea de la gobernanza, es expuesto por Manuel Canto (2008):

> Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Llegados a este punto, habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos (Canto, 2008: 8).

El concepto gobernanza es complejo de definir en tanto su aplicación empírica y el debate académico; ha dado paso a la formación de diversas definiciones y a cambios constantes en la forma de pensar la gobernanza (Pierre y Peters, 2000: 14). A pesar de esto, un elemento general y transversal a las nuevas definiciones de la gobernanza es la participación de diversos actores de la sociedad en la toma de decisiones de política pública (Kooiman, 1993 y 2003). En este sentido, el desarrollo conceptual no institucional de la gobernanza, la llevó a comprenderla como una respuesta ante la verticalidad de la acción gubernamental, tanto de los gobiernos socialistas que asumen al Estado como único factor del desarrollo, y neoliberales que entregan al mercado la distribución óptima de los recursos públicos y privados (Rhodes, 1997, 2000). Por tal motivo, la discusión académica de la gobernanza derivó en un camino alternativo que reconceptualizó esta idea, en un sentido opuesto a la noción de gobernabilidad definida institucionalmente así, en un primer momento, por las agencias internacionales (Porras, 2012; Alfie, 2011).

De esta forma, el debate y la conceptualización actual en torno a la gobernanza ha puesto el centro en la participación y empoderamiento de la sociedad frente

a las políticas y acciones de gobierno, lo cual supone un giro teórico, pasando desde el enfoque de la gobernabilidad al de la gobernanza, esta última cuestión fue tempranamente identificada por Pierre (2000), Mayntz (2000), Ziccardi (1995), Canto (2008) y Aguilar (2007), entre otros, quienes empiezan a identificar esta mencionada transición. Lo que de entrada supone pensar en dos conceptos distintos, tanto en términos normativos como explicativos, para atender el problema de la relación entre el mercado, el Estado y la sociedad.

De la gobernabilidad a la gobernanza como cambio de paradigma

La gobernanza es un concepto descriptivo que hace referencia a la forma de gobernar, a partir de la intervención de múltiples actores en los asuntos públicos. Muestra de ello fueron las asociaciones entre los gobiernos nacionales, las agencias internacionales, actores económicos y las organizaciones no gubernamentales, en la definición de ciertos problemas públicos; por ejemplo, la equidad de género y las acciones afirmativas orientadas a la atención de sus problemáticas. Casos emblemáticos han surgido en torno a empresas locales comunitarias, atención de desastres, manejo de recursos naturales y proyectos turísticos (Comisión Europea, 2008). En este sentido, la gobernanza como concepto descriptivo funcionó de forma eficiente para atender esta nueva realidad de la acción pública. Este concepto rápidamente adquirió una importancia en el ámbito teórico debido a la unidad estable y compartida –en el ámbito normativo– por académicos, actores públicos y privados, agencia internacionales y tomadores de decisiones en todo el mundo. Lo que muestra que también su alcance teórico ha sido mayor en la medida que se ha avanzado en un consenso respecto de la gobernanza como concepto normativo (Whittingham, 2005). En donde se reconoce que esta permite la mejora del sistema político y del ejercicio del poder, así como el desarrollo de un proceso de interacción democrática entre el Estado y la sociedad civil (pública-privada) (Mayntz, 2011).

Canto (2008) identifica algunos autores claves para entender los significados de la gobernanza:

> En tanto se trata de una categoría de uso relativamente reciente, existen varias definiciones de gobernanza. Una de ellas es de su principal introductora, Renate Mayntz, quien señala que "actualmente se recurre a governance sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado", ("Nuevos desafíos de la teoría del Governance", Instituciones y Desarrollo, Barcelona, IGG, noviembre de 2000). Por su parte, para Luis Aguilar gobernanza hace referencia a "la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno (Luis Aguilar, Gobernanza y gestión pública, México, FCE, 2006, p. 80)" (Canto, 2008: 15-16).

El primer elemento aportado por el debate académico es que la gobernanza es una nueva forma de entender la dirección de la sociedad (Díaz, 2013) a partir de una nueva relación entre sociedad y gobierno. En donde múltiples actores participan de la definición de lo público y las políticas para resolver los problemas y la estructura de necesidades diferenciadas que demandan las comunidades.

La idea de gobernanza es un proceso de dirección post gubernamental, más que antigubernamental y, por cierto, contribuye con eficiencia, eficacia, legitimidad y compromiso de todos los actores para alcanzar el desarrollo pleno de las capacidades de las personas de una comunidad, como sostiene Aguilar (2010, 2007b):

> En esta circunstancia social contemporánea, se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza "moderna", "nueva", al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales,

> en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2010: 41-42).

En sentido estricto, la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governance system, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de "gobernanza por redes" o "gobernanza participativa" (UNCEPA / UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguilar, 2007b: 17).

La definición de la gobernanza que entrega Aguilar (2007: 9) es clave para comprender sus transformaciones conceptuales, las cuales han ampliado el significado de esta idea al papel de los actores y las comunidades, por medio de la participación. Esta definición ha encontrado un consenso académico respecto de las formas de entender actualmente la gobernanza. Aguilar (2007) agrega:

> En corolario, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental con una sociedad dependiente, pero gobernanza no denota o ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia (Aguilar, 2007: 10).

Respecto de la gobernanza como participación y nuevo modelo post gubernamental burocrático, una serie de autores la reflexionan como concepto propio diferenciado de la idea de gobernabilidad y estabilidad propuesto en los años noventa. Destaca el trabajo de Joan Prats (2005), quien explica que la gobernanza se ubica al centro de los cambios en los modelos de gestión pública, pasando desde los procesos burocráticos hacia los resultados y objetivos orientados al ciudadano (Prats, 2005). Dentro del proceso de ampliación de la idea de gobernanza hacia la participación, el primer organismo internacional en ampliar la concepción tradicional de la gobernanza fue la Unión Europea (Comision Europea, 2001;

2008), para señalar la necesidad de un nueva forma de gobernar basada en la coordinación y relación con actores no estatales, descentralizando el proceso de toma decisiones (Jorquera, 2011).

La ampliación de la idea de la gobernanza lleva a una reconceptualización que pone al centro del buen gobierno la participación de instituciones, actores y organizaciones en la hechura y el hacer de las políticas públicas. En este sentido, siguiendo la propuesta de Jorquera (2011), se puede considerar a la gobernanza como una dimensión del gobierno que atiende actores estatales y no estatales, generando sinergias que favorecen la gestión y la toma de decisiones en materia de política pública, así se hace posible el enfoque de redes de política pública (Porras, 2012). Al respecto, Jorquera (2011) muestra las dimensiones que atiende la ampliación de la idea de gobernanza:

• La gobernanza se refiere a un tipo de arreglo institucional proclive a la cooperación e interacción social.

• Incluye la idea de auto ajuste, un plan de mercado auto regulado entre el triángulo de actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.

• La gobernanza implica el paso de una dirección jerárquica de la sociedad a una con estilos de decisión más horizontales y cooperativos. Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo apelando enfáticamente a la negociación que a la imposición como mecanismo de acuerdo.

• La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales, las que pueden gozar de cierta autonomía respecto del aparato político administrativo.

• La gobernanza implica la descentralización y fragmentación de la gestión, en procesos que tienen lugar tanto en sitios geográficos como en distintos niveles institucionales, como es el caso de la Unión Europea. (Jorquera 2011: 11).

La reconceptualización de la gobernanza ha provenido con fuerza desde la discusión académica, ampliando esta idea hacia la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual representa un proceso de empoderamiento que marca el regreso a la política, ya que abre la posibilidad de redefinir las relaciones

de poder entre el Estado y la sociedad. Esto es también una respuesta a las propuestas neoliberales que desde la dimensión de la gobernabilidad construyeron una idea de gobernanza "pasiva", asociada a la idea de "buen gobierno" eficiente y eficaz, se estableció así una unidireccionalidad en el proceso de construcción de las políticas públicas, y se demeritó la participación de los actores en la atención de los problemas y estrategias de desarrollo de las comunidades nacionales, regionales y locales.

En este sentido, a contra corriente de la gobernabilidad neoliberal, la nueva idea de gobernanza irrumpe en la construcción de una nueva gestión pública ciudadana y en la reconstrucción de la política en las comunidades, recomponiendo la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad. En ambas situaciones, el centro de la acción pública es el ciudadano, tanto en su origen como en el proceso y resultados (Natera, 2004). Esto representa un cambio de paradigma desde la gobernabilidad a la gobernanza.

Tal giro conceptual y epistemológico de la gobernanza fue considerado por autores como Canto (2008), Ziccardi (1995) y Aguilar (2006), como un regreso a la política, en donde es posible –desde la participación y el empoderamiento de los ciudadanos– redefinir la acción gubernamental y la política pública en pos del bien común y un mayor beneficio para las personas y comunidades. Este proceso significa que desde el campo académico presenciamos una reconceptualización de la idea de la gobernanza, cuestionando así las políticas neoliberales y buscando nuevas estrategias para el desarrollo de las sociedades.

El estudio de la gobernanza se ve profundizado en la medida en que el lugar epistemológico ya no se encuentra en la relación entre el gobernante y la institución, sino el foco se ha desplazado hacia el proceso de gobernar, como lo señala Aguilar (2010). En donde la interacción entre los actores y los procesos técnicos sustentados en bases políticas y sociales fortalecen los resultados de las políticas públicas, lo cual constituye las nuevas formas de gobernar en el mundo.

La gobernanza representa una nueva forma de gobernar o de dirigir a la sociedad, que ha alcanzado un desarrollo conceptual importante a partir, según Aguilar (2007: 7), de las siguientes dimensiones que componen su estructura teórica:

1. El proceso de dirección y gobierno de la sociedad, por medio del cual se definen los objetivos sociales y públicos a través de coordinación de acciones provenientes desde distintos sectores de la sociedad.
2. La estructura institucional y técnica que permite definir los objetivos para orientar la acción en razón del sistema de valores definidos por el sistema político.
3. La dirección de la sociedad y la definición de su gobierno es en sí una acción colectiva con arreglo a fines, ya que en ella participan una multiplicidad de actores que buscan la sinergia de los recursos y capitales que supone la acción colectiva para conseguir los objetivos sociales.
4. La interlocución entre los actores es simétrica, pacífica y racional, permitiendo la deliberación democrática, asimismo se deben establecer mecanismos de corrección de las asimetrías existentes con anterioridad a la deliberación.
5. El proceso de descentralización de la acción pública es proporcional al crecimiento de la participación de una mayor cantidad de actores en las decisiones públicas y la dirección política de la sociedad.
6. La multipolaridad de la dirección de la sociedad supone que los costos y benéficos públicos no sólo se distribuyen entre una multiplicidad de actores.
7. La gobernanza es el resultado de la deliberación como reconstrucción de la sociedad o los relatos de lo social frente a los políticos o lo económico (mercado) (Aguilar, 2007: 7).

La diferencia entre gobernabilidad y gobernanza es que el primero refiere exclusivamente al comportamiento del gobierno, mientras el segundo representa la interacción democrática de actores públicos y privados en la atención de los problemas, así, se contribuye a la gobernabilidad democrática de la sociedad. Esto representa una tensión teórica y empírica, ya que para el enfoque de la gobernabilidad es suficiente un gobierno capaz en la conducción democrática de la sociedad. Mientras para la gobernanza, la intervención de los actores no estatales es un aspecto fundamental en la atención de los problemas públicos.

Un elemento nodal para atender la emergencia de la gobernanza –como

categoría teórica para comprender la nueva gestión pública– es que su reflexión se sitúa como ruptura del paradigma de gestión burocrática basada en procesos administrativos, para pasar a la gestión pública basada en resultados. En esta transición, Manuel Canto (2008) considera que el debate de la gobernanza es un elemento que estructura la vieja tensión entre política y políticas. Es allí donde la reflexión de la gobernanza se asienta como una respuesta al paradigma tecnocrático y burocrático del gobierno. Lo que deja un camino abierto a la experiencia de las comunidades locales para –desde la gobernanza– lograr empoderarse en torno a la maximización del bien común, lo que puede tener efectos positivos en el desarrollo local.

En este sentido, la gobernanza representa una nueva forma de construir la relación entre mercado, sociedad y Estado, lo que pone de relieve el fortalecimiento de la capacidad directiva de los ciudadanos y la eficiencia de la acción gubernamental. Lo anterior plantea una preocupación académica y ciudadana en torno a si el gobierno es una función exclusivamente de los grupos políticos dirigentes en el poder y de los funcionarios profesionales que operan la gestión del Estado. Esto supone entonces la superación del paradigma de la gobernabilidad (Kaufmann, 2003), entendida como "buen gobierno" y estabilidad institucional, para pasar a la idea de la gobernanza como un regreso a la política tradicional comprendida como autogobierno de las personas y la sociedad. Esto es relevante debido a que hace posible aspectos normativos de interés para las sociedades democráticas, como la rendición de cuentas, la participación de los ciudadanos y la definición del bien común. Al mismo tiempo, la gobernanza es un eslabón fundamental para hacer posible estrategias de contraloría social, lo que reubica a los ciudadanos en el centro del proceso de construcción de políticas públicas. Democratizando con ello las acciones gubernamentales y eficientando la acción de la sociedad para la atención de sus problemas públicos. En este sentido, si la gobernanza se profundiza supone una nueva forma de gobernar y, por lo tanto, redefinirá las relaciones de dominación legal-racional-burocrática, para asentar nuevos principios de legitimidad en el establecimiento de las relaciones de autoridad en una democracia.

Gobernanza, política pública y desarrollo local

Uno de los problemas a los cuales se han enfrentado las políticas públicas es su bajo impacto en la resolución de los principales problemas de la sociedad. Esto es un fenómeno internacional que muestra que el problema ya no es la legitimidad de los gobiernos, sino el rendimiento social, el impacto de sus decisiones, así como su capacidad y eficacia para maximizar el bienestar social, alcanzando por este medio el desarrollo. Es en este punto conceptual, en donde se vinculan las políticas públicas, la gobernanza y el desarrollo local.

La relación entre gobernanza y desarrollo se establece en su propia estructura conceptual. La gobernanza es entendida por algunos autores como: "La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales" (Whittingham, 2005: 240). El supuesto central es que desde las nuevas teorías del desarrollo la gobernanza permite la generación de interacciones y sinergias de todos los actores y recursos de las comunidades (Arocena, 1995). De allí que la gobernanza sea también un esquema que permite aumentar la legitimidad de las políticas y fortalece su impacto al sumar más recursos como el capital humano, social y económico de la sociedad (Williamson, 1996). Esto último no es posible sin un diseño institucional que incorpore a la gobernanza durante todo el proceso de las políticas públicas. Lo anterior ha abierto interrogantes, generando un profundo debate conceptual que ha sido formulado por Aguilar (2010) a través de la siguiente pregunta ¿Dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño? Lo que muestra la necesidad de establecer mecanismos de corresponsabilidad, participación y aportación de recursos compartidos entre la sociedad, el mercado y el Estado como estrategia para alcanzar el desarrollo.

Actualmente presenciamos una transición en los paradigmas tecnocráticos y burocráticos de las políticas públicas, en tanto se reconoce que la participación ciudadana genera un proceso de empoderamiento que aumenta el rendimiento de

las mismas. Esto se alinea con el desafío de las comunidades para alcanzar el desarrollo local, como un nivel de bienestar satisfactorio para todos los miembros de la sociedad, con independencia de los recursos individuales disponibles. Lo anterior permite sustentar como planteamiento que la gobernanza es condición necesaria para el desarrollo local, ya que es un mecanismo que articula, en torno al problema público, a la diversidad de actores individuales u organizados que conforman la sociedad. Esto es posible debido a que el desarrollo supone la convergencia de los distintos tipos de capital social, económico, cultural, político, natural y físico, que se disponen en una comunidad para alcanzar el mejor despliegue de las capacidades colectivas e individuales que permiten lograr el más alto grado de bienestar posible (Boiser, 2001; Silva, 2003; Arocena, 1995). Este es un planteamiento normativo producto de un consenso entre instituciones, universidades, investigadores, agencia de cooperación y Estados, en buena parte del mundo, que consideran a la gobernanza como un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo. Lo anterior implica la necesidad de avanzar en un enfoque post gubernamental basado en el resultado de las políticas públicas, definidas de forma participativa por todos los actores públicos y privados de las comunidades.

La gobernanza para el desarrollo es un mecanismo de conducción social democrática en una sociedad que reconoce en el conjunto del cuerpo político y social (ciudadanos) la capacidad de incidencia en los asuntos públicos; de esta manera, se logra alta legitimidad de la acción gubernamental y se mejora la definición del problema público, por ende, de las acciones para atenderlos. En este sentido el giro hacia un modelo post burocrático y una nueva gestión pública, abren las posibilidades de replantear la relación entre el mercado, el gobierno y la sociedad como estrategia para el desarrollo local. Aguilar (2007: 11) sostiene que una muestra son los diversos mecanismos, unos más institucionales que otros, para definir los asuntos públicos y darle seguimiento a la acción gubernamental, entre los cuales destacan:

"Redes de políticas", "asociaciones público-privadas", "democracia participativa, deliberativa", "presupuesto participativo", "contraloría social", "auditoría ciudadana", "ámbito público no estatal, no gubernamental", "participación solidaria", "cogestión del poder"… han sido algunos de los

nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad, que ha ido adquiriendo prácticas estables (institucionalizadas o no) y se ha mostrado progresivamente no sólo más costo-eficiente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, "legítimo", a pesar de sus limitaciones, defectos, sesgos y riesgos a la vista (como la difuminación de las responsabilidades en caso de resultados deficientes o logrados ineficientemente) (Aguilar, 2007: 11).

Estas transformaciones de la relación Estado-sociedad –como nueva forma de gobernar– han sido posibles debido a los procesos de liberalización y democratización, encabezados por la sociedad civil desde mediados de los años ochenta, lo cual marcó el regreso de la política y del ciudadano en la exigencia de lo público, en dos sentidos: en primer lugar, en torno a la resolución de los problemas colectivos, y en segundo lugar, en la exigencia de participación y deliberación. Asimismo, en los últimos decenios se ha presentado una creciente autonomía e independencia de la sociedad civil frente a la esfera estatal (Cohen y Arato, 2012). Este fenómeno ha puesto en ámbitos diferenciados a los actores públicos y privados en relación con la acción gubernamental, valorando las aportaciones de la sociedad civil respecto del impacto de la política pública para el desarrollo. En este sentido, los replanteamientos políticos de la nueva gestión pública han incorporado en sus modelos a la gobernanza como un mecanismo de eficiencia en la acción de política pública, ya que permite sumar los recursos de los actores, legitimar las decisiones y acompañar a los resultados. Así, la gobernanza ha vuelto como una estrategia para el desarrollo, en tanto favorece el impacto de las políticas públicas y empodera los ciudadanos en la definición de acciones comunitarias basadas en el bien común, y que ayudan a incrementar el bienestar, la calidad de vida y por ende el desarrollo de las comunidades.

En las sociedades actuales la rectoría del mercado sobre el Estado subvaloró el aporte de las comunidades en el diseño y planificación de las acciones a favor del desarrollo y la superación de la pobreza, como primer elemento para alcanzar un "buen vivir", "calidad de vida", "ejercicio de derechos" o "desarrollo". Ahora bien, los modelos desarrollistas de dirección monopólica del Estado también han desdeñado la participación de los ciudadanos en la delimitación del bien común

y las estrategias de desarrollo (Haldenwang, 2005). En este sentido, irrumpe una nueva concepción de la gobernanza y del papel de los ciudadanos en la definición del bien común, lo que es un elemento fundamental en la corresponsabilidad de las comunidades respecto del desarrollo, en donde los actores locales y las condiciones institucionales juegan un papel importante en el impacto de las políticas públicas. Por eso, las propuestas respecto de la gobernanza señalan que es un mecanismo eficiente para asumir las acciones y recursos de los actores civiles, económicos, políticos y sociales de una localidad, y representa un punto intermedio a los modelos de desarrollo local dirigidos, ya sea desde el mercado o desde el Estado, para pasar a un modelo de desarrollo centrado en el ciudadano (Arocena, 1995; Boiser, 2001; Porras, 2007; Hansen, 2007).

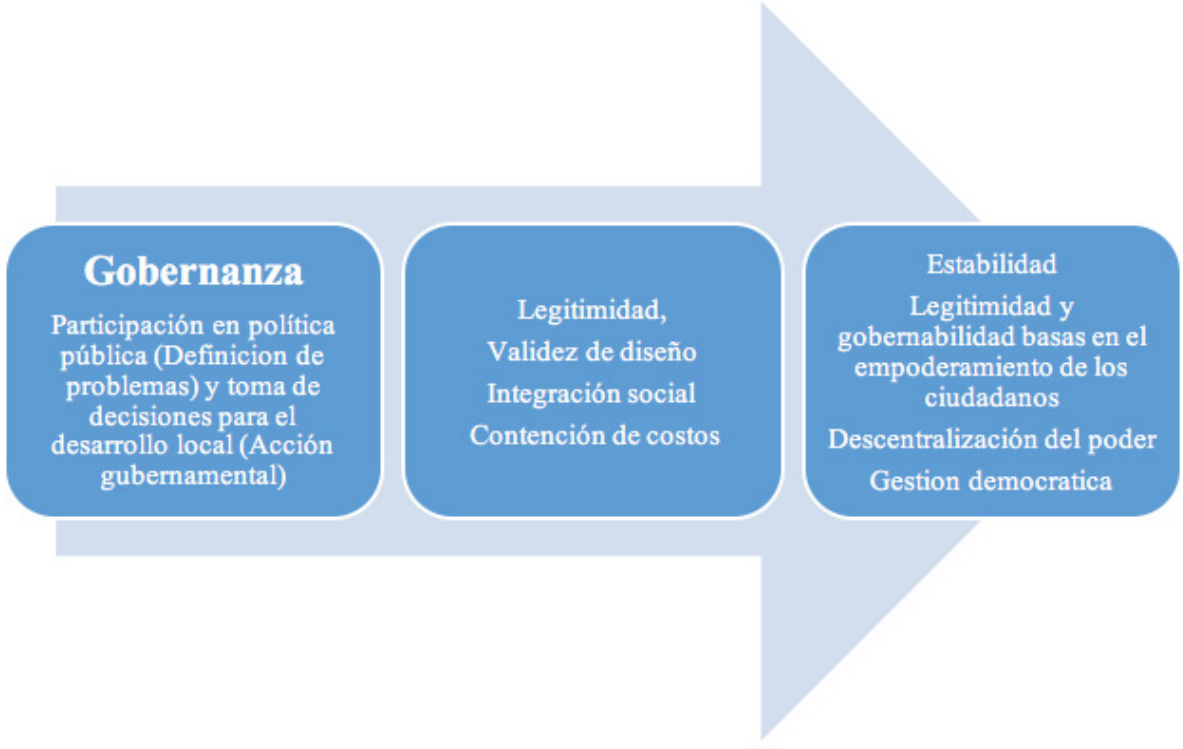
La modernización del Estado y los procesos de descentralización han abierto oportunidades para la gobernanza local/municipal (Guillen, 1996), en tanto estos procesos pueden concatenar una coordinación horizontal entre los actores públicos y privados para hacer posible la gobernanza en las acciones orientadas a alcanzar el desarrollo o a incrementar los niveles de bienestar de la sociedad (Cabrero, 1999, 2005); más cuando este nivel de gobierno ha aumentado su importancia en las políticas públicas y es el medio indicado para hacer posible la política a nivel local y, por ende, la participación de los ciudadanos en la definición del "bien común" y los problemas públicos de las comunidades. Al respecto, Von Haldenwang (2005) define el problema del desarrollo desde las variables políticas, en donde sostiene que:

Desde el punto de vista de la ciencia política, el principal obstáculo al desarrollo radica en el hecho de que las instituciones políticas de los países en desarrollo suelen no ser capaces de adoptar y aplicar decisiones en función del interés común. Por consiguiente, los bienes públicos como la seguridad y el estado de derecho, y los bienes y servicios básicos como educación, salud y el acceso al agua potable, no se brindan en cantidad y calidad suficientes y a menudo no llegan a quienes más los necesitan. La carencia de seguridad, protección legal y otros bienes públicos se traduce en altos costos de transacción y en una escasa tendencia a innovar, rasgos que caracterizan a las economías en desarrollo (Von Haldenwang, 2005: 36).

Uno de los aspectos por el cual la gobernanza es un instrumento de desarrollo, es que permite allegar y converger recursos de distinta naturaleza que los diversos actores poseen en forma diferenciada y contribuyen en la solución de los problemas públicos. Es el caso, por ejemplo, de los actores del mercado quienes tienen un mayor capital económico; mientras las comunidades pueden aportar un mayor flujo de capital social y, a su vez, el Estado puede hacer lo suyo con el capital físico-público, todo en función de las necesidades de los ciudadanos. Estas sinergias en la generación de capitales distribuidos asimétricamente entre los actores, es fundamental para el desarrollo, como lo señala Aguilar (2007):

Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007: 6).

En este sentido, el desarrollo no es posible sin la máxima participación de la ciudadanía en los asuntos y políticas públicas. En el siguiente gráfico se muestra el impacto de la gobernanza en las acciones gubernamentales para el desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

La gobernanza es un elemento clave para el desarrollo, en tanto permite una mayor eficiencia en los procesos de toma de decisiones y en todos los momentos de la política pública. Esto es posible debido a que la participación de los ciudadanos contribuye en dos dimensiones claves: por un lado, afianza la legitimidad, y por otro, contribuye con la cohesión social. Asimismo, en el ámbito de las políticas públicas, la gobernanza es también un instrumento de rendición de cuentas horizontal, ya que la participación de los actores favorece la transparencia, la contraloría, y los resultados de la acción gubernamental alcanzan un mayor impacto. De la misma manera, las estrategias de gobernanza favorecen la integración social democrática al incorporar intereses y necesidades diversas en torno a la definición de los problemas públicos, las soluciones de política y las estrategias de desarrollo de las comunidades locales (Cabrero, 2005).

En este sentido, es deseable que los gobiernos locales institucionalicen los mecanismos de gobernanza, poniendo al centro la participación democrática de los ciudadanos, el respeto a los derechos humanos, las tradiciones culturales locales, etcétera. Todo lo cual tiene externalidades positivas que favorecen el desarrollo local, entre las cuales destacan:

- Descentralización del poder.
- Descentralización de la gestión.
- Identificación y generación de las necesidades públicas de los ciudadanos.
- Conocimiento de las especificidades y particularismo de los espacios públicos.
- Generación de procesos de innovación social.
- Legitimidad y cohesión en torno a las acciones de los gobiernos locales.
- Fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas horizontal.
- Contribución con la acumulación de capital social.
- Fortalece las sinergias entre los actores locales para alcanzar el desarrollo.
- Contribución con el proceso de empoderamiento de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.

Estos ámbitos, que en mayor o menor medida se desarrollan a partir de la implementación de la gobernanza, se comienzan a observar en áreas específicas

de aplicación que han sido definidas como estrategias de desarrollo. Han puesto un énfasis en la participación ciudadana, como la planificación urbana, la gestión ambiental (Alfie, 2013), la transversalidad de género (Ashworth, 1996) y los derechos humanos (UNIFEM, 2008). Sin duda no se agotan en estos temas, pero evidencian cómo la gobernanza se ha particularizado y profundizado, siendo un elemento que espera ser transversal, tanto a la nueva gestión pública como al sistema político democrático.

En síntesis, la gobernanza representa un retorno al ciudadano, basado en el involucramiento en los asuntos públicos, en términos clásicos constituye un regreso a la política (Aguilar, 2006; Canto, 2008). De allí que la gobernanza sea un enfoque de política pública que apunta a fortalecer un nuevo modelo de desarrollo local centrado en el ciudadano, que siguiendo la propuesta de Aguilar (2007) es posible de identificar como post gubernamental, el cual se caracteriza por la creación de un modelo centrado en la participación de los ciudadanos en la definición del bien común, el compromiso en la resolución de los principales problemas públicos y la definición de una estrategia para el desarrollo local.

Conclusiones

Los Estados nacionales, durante el siglo XX, establecieron una relación vertical y clientelar con la sociedad, en donde las organizaciones económicas, políticas y sociales se articularon sin autonomía frente a los gobiernos. Esto condujo a la elaboración de política pública orientada a los procesos administrativos-burocráticos y no a la gestión basada en resultados, y menos valoró la participación de los ciudadanos. Lo anterior comenzó a cambiar con los procesos de liberalización, transición a la democracia y alternancia en el poder. Esto se debe a que el pluralismo político ha transformado las formas de gobernar (conducción de la sociedad), tanto en la lógica de la gestión como en la de la decisión pública, poniendo al centro la participación de los ciudadanos, impulsado con ello a la gobernanza. Esto es una respuesta frente a la ineficacia de las acciones gubernamentales, políticas públicas y el mercado para atender

los principales problemas para el desarrollo de las comunidades locales, como: pobreza, inseguridad, debilidad institucional, crecimiento económico, informalidad laboral, deterioro del medio ambiente y ejercicio efectivo de los derechos humanos, entre otros.

El agotamiento de los modelos de desarrollo dirigidos, ya sea exclusivamente por el mercado o el Estado, han fracasado en la provisión de calidad de vida y niveles de desarrollo adecuados para toda la población. Ambas visiones del desarrollo subvaloraron el aporte de las comunidades en el diseño y planificación de las acciones a favor del desarrollo local, así como en la delimitación del bien común y los problemas públicos. En este sentido, la gobernanza es un punto intermedio al desarrollo local dirigido por el Estado o por el mercado. Representa una ruptura de paradigma en la toma de decisiones públicas, ya que propone mecanismos de empoderamiento ciudadano, a partir de la participación en la política y las políticas. Por eso la gobernanza es una propuesta que refuerza la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad. Esto trae implícita la superación de las ideas y modelos dominantes que definen desde el mercado a los procesos de desarrollo en el eje cliente-consumidor; o el desarrollo desde el Estado que los puso en el eje cliente-beneficiario-solicitante. De esta manera, la gobernanza supone la construcción de un nuevo eje de acción orientado al ciudadano, reconociendo las aportaciones que éstos hacen para generar sinergias con el mercado y el Estado en la definición de acciones que impacten en una mejor calidad de vida para las personas, el ejercicio efectivo de los derechos y, por ende, en el logro de alcanzar el desarrollo.

La gobernanza muestra las transformaciones de la política y el ejercicio del gobierno en el mundo. En donde el proceso de participación en la toma de decisiones ha significado un empoderamiento de los ciudadanos que supone procesos conexos como la diversificación de los locus del poder. Esto se debe a que la participación supone un aumento en el capital social de la comunidad y los individuos, que al menos permite mitigar las desigualdades y diferencias de la actual estructura socioeconómica neoliberal. Asimismo, la discusión de la gobernanza critica a los modelos tradicionales por los cuales los gobiernos no consideran la participación y las redes de los ciudadanos en los procesos de política pública. Es en este intersticio en donde la gobernanza emerge como una

herramienta fundamental para el desarrollo.

La gobernanza representa un proceso de innovación de la política pública, en donde se maximiza el empoderamiento de la sociedad, lo cual genera una sinergia que favorece la generación de capital cultural, económico y social. Tres elementos que contribuyen con la superación de la pobreza y el desarrollo local, y se fortalece la legitimidad de las políticas, una cuestión que impacta en la gobernabilidad democrática de la sociedad.

El debate reciente muestra áreas de oportunidad para la implementación de la gobernanza como estrategia política para alcanzar el desarrollo local, entre las cuales destacan: la protección de los recursos naturales, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación de políticas públicas, la definición de problemas comunitarios prioritarios como el medio ambiente o la seguridad ciudadana, dentro de otros ámbitos de aplicabilidad local de la gobernanza.

En este capítulo se reconoce la existencia en el debate de las políticas públicas de una nueva forma de asumir a la gobernanza, en un sentido opuesto a la idea de gobernabilidad que se centró en el desempeño institucional, pero no en la participación de los ciudadanos desde la política en las políticas. De esta manera, la centralidad de los ciudadanos en el modelo de la gobernanza representa un cambio en la forma de entender las políticas, y su importancia para el desarrollo local. Sin embargo, aún no se presenta un proceso de institucionalización de la gobernanza en la toma de decisiones, en tanto sigue siendo el eje de la gobernabilidad una estrategia hegemónica en el ejercicio de la política y las políticas.

Finalmente, la propuesta normativa desde las políticas públicas debe ubicar a la gobernanza como mecanismo de empoderamiento que resignifica la relación entre la sociedad y las políticas (Porras, 2012), lo cual implica pensar en un nueva matriz socio-política para alcanzar el desarrollo de las sociedades, debido a que para el desarrollo local es importante tanto la política como las políticas, ya que ambas construyen la idea del "bien común" y los bienes públicos necesarios para alcanzarlo; en donde la gobernanza permite situar en el centro de la dirección de la sociedad a los ciudadanos.

Referencias

Aguilar, L. Gobernanza: Nueva Forma de Gobernar. México, Fundación Friedrich Naumann, 2010.

Aguilar, L. "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza". Revista del CLAD Reforma y Democracia, (39) octubre, 2007, pp. 5-32.

Aguilar, L. "La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte" en Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2007. [En línea]. (s.l.) fecha de consulta: 10 de junio de 2014. Disponible en: <http://aulavirtual.derecho.proed.unc.edu.ar/file.php/89/gobernanza.pdf>.

Aguilar, L. Gobernanza y Gestión Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Alfie, M. "Democracia deliberativa y gobernanza ambiental, conceptos transversales de una nueva democracia económica". Sociológica 28 (80) enero-abril, 2013, pp. 73-122.

Arocena, J. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica de Uruguay / Nueva Sociedad, 1995.

Ashworth, G. Gendered Governance: An Agenda for Change, 1996. [En línea]. (s.l.), fecha de consulta: 11 de julio de 201. Disponible en: <http://nird.ap.nic.in/clic/rrdl100.html>.

Banco Mundial, Governance and Development. Washington D.C., Banco Mundial, 1992.

Banco Mundial. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-term Perspective Study. Washington D.C., Banco Mundial, 1989.

Boiser, S. "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", en Madoery, O. y Vázquez A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario, Homo Sapiens, 2001.

Cabrero, E. Acción pública y desarrollo local. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Cabrero, E. Gerencia pública municipal. México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

Canto, M. "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". Revista Política y Cultura (30), 2008, pp. 9-37.

Cohen J. y Arato A. Sociedad civil y teoría política. México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Comisión Europea. "Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial". Bruselas, Documento de Reflexión, 2008.

Comisión Europea. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión, 2001.

Delamaza, G., y Ochsenius C. "Redes de Participación Institucional y Gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2010. [En línea] fecha de consulta: 14 de abril de 2014. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicacionesdelclad/revistacladreformademocracia/articulos/046-febrero-2010/delamaza>.

Díaz, C. "Nueva gestión pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación". Internacional Journal of good Conscience, 8 (1) marzo, 2013, pp. 177-194.

Guillen T. Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política. México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996.

Hansen, R. La política del desarrollo mexicano. México, Siglo XXI, 2007.

Jorquera, D. "Gobernanza para el desarrollo local". Documento de trabajo N°6. Santiago, Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, 2011.

Kaufmann, D. Replanteando gobernabilidad: Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos, 2003[En línea]. Washington D.C, Banco Mundial, fecha de consulta: 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov-e.pdf>.

Kaufmann, D., Kraay, A., y Zoido-Lobatón, P. "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción". Finanzas y Desarrollo 37 (2) junio, 2000, pp. 10-13.

Kooiman, J. Governing as Governance. London, Sage. 2003.

Kooiman, J. (ed.) Modern Governance: New Government - Society Interactions. London, Sage. 1993.

Madoery ,O., y Vázquez, A. (eds.) Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario, Editorial Homo Sapiens, 2001.

Mayntz, R. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2001. [En línea] (s.l) fecha de consulta: 5 de mayo de 2014. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>.

Mayntz, R. "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'". Revista Instituciones y Desarrollo, 2000. [En línea] (7), fecha de consulta: 10 de agosto de 2014. Disponible en: <http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf>.

Méndez de Hoyos, I. "Democracia, gobernanza y redes: Una aproximación al papel de las instituciones de representación en México". En Porras, F., (coord.). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México. México, Instituto Mora, 2012.

Natera, A. "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". Documento de trabajo Universidad Carlos III, política y gestión (2), 2004, pp. 3-30.

Pardo, M. (comp.). De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México, 2004.

Peters, B.G. "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2003. [En línea] (27), fecha de consulta: 1 de abril de 2014. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218>.

Pierre, J. (ed.). Debating Governance. New York, Oxford University Press, 2000.

Pierre, J., y Peters, B. G. The New Governance. London, MacMillan, 2000.

Porras, F. (coord.). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México. México, Instituto Mora, 2012.

Porras, F. "Teoría de la Gobernanza y estudios regionales". Secuencia, Revista de

historia y ciencias sociales (69) septiembre-diciembre, 2007, pp. 161-185.

Prats, J. De la burocracia al management, del management a la gobernanza". Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Reconceptualising Governance. New York, PNUD, 1997.

Rhodes, R. Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability. Buckingham, Open University Press, 1997.

Rhodes, R. "The New Governance: Governing without Government". Political Studies (44), 1996, pp. 652-667.

Silva, I., "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina". Gestión Pública (CEPAL), 2003. [En línea] (33), fecha de consulta: 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7286/S034200.pdf?sequence=1>.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora. E., Payne, M. (Coord). La política de las políticas públicas. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidades para la Mujer (UNIFEM). "¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas", El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009", Nueva York, UNIFEM, 2008. [En línea]. (s.l.) fecha de consulta: 22 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.unifem.org/progress/2008/>.

Valdés F. "Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación". Perfiles Latinoamericanos, (31), 2008, pp. 95-120.

Von Haldenwang, C. "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". Revista de la CEPAL, 2005. [En línea] (85) fecha de consulta: 12 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/21038/lcg2266evonHaldenwang.pdf>.

Whittingham, M. "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2005. [En línea] (3). Fecha de consulta: 15 de abril de 2014. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0043406.pdf>.

Williamson, O.E.The Mechanisms of Governance. Oxford, University Press.

1996.

Ziccardi, A. “Governance and gobernability: One or two concept”. En Wilson, R. y R. Cramer (coords). International Workshop on goog local governance. Austin, University of Texas. 1995.

Zurbriggen, C. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. Perfiles Latinoamericanos 19 (38), 2011, pp. 39-64.

Capítulo 3
Entre maquila y aguas termales. Opciones de desarrollo en una región de Hidalgo[13]

Emmanuel Galindo Escamilla [14]
Rosa Josefina Bárcenas Argüello[15]
Raúl Rodarte García[16]

Introducción

En México se ha discutido bastante en torno a las teorías del desarrollo desde la década de los sesenta del siglo pasado, y sobre el papel del Estado para impulsar tales procesos.[17] No obstante, se ha discutido lo suficiente sobre la capacidad de

13 Una primera versión de ese trabajo se presentó como ponencia en el IV Congreso Internacional en investigación social de la UAEH

14 ICSHU-UAEH.

15 Movilidad 2014 COLPOS-UAEH.

16 ICSHU-UAEH.

17 Lilia Madrigal y Ryszard Rozga (2014: 51-52) indican que al menos cinco escuelas han tratado de explicar el desarrollo a partir de una visión preponderantemente macroeconómica. La Teoría de la Modernización se aplicó desde los años cincuenta, hasta los setenta del siglo pasado, e incluyó enfoques como la teoría por etapas, los modelos dinámicos, los círculos viciosos, el crecimiento equilibrado frente al crecimiento desequilibrado, y el cambio estructural. Teoría estructuralista, basada en enfoques como centro-periferia, dualismo, obstáculos al desarrollo, dependencia estructuralista, interdependencia, neo estructuralismo, equidad, desarrollo y ciudadanía.

autogestión para el manejo sustentable de recursos naturales en pequeños centros de población, ya sean ejidos, comunidades agrarias o localidades pertenecientes a un municipio.

Por ejemplo, David Barkin (1972: 5) señaló de manera categórica, al analizar las políticas impulsadas por el Estado mexicano hasta la década de los sesenta del siglo pasado, que "… el desarrollo regional –como el desarrollo mismo– sigue siendo una meta ilusoria y aparentemente inalcanzable", por lo que el gobierno de ese entonces buscaba desesperadamente "… una solución para empezar a contrarrestar la tendencia persistente a concentrar todavía más los beneficios del crecimiento económico en unas cuantas manos ubicadas en los centros urbanos de siempre". Al mismo tiempo subrayó que "… la historia reciente de México es la de un saqueo sistemático de las regiones pobres en beneficio de las ricas. Esta transferencia de recursos se ha forzado a través de mecanismos políticos, económicos y sociales para impulsar el proyecto nacional de crecimiento" (Barkin, 1972: 5).

Sobre el mismo tema, Ángel Palerm (1972:13) apuntó que las ideas en torno al desarrollo se construyeron con los mitos de los economistas del siglo XIX, y que de tales "…utopías de salvación quizá ninguna ha tenido mayor éxito y se ha adherido con mayor insistencia al pensamiento económico, que la de la abundancia universal conseguida por medio de los mecanismos de la oferta y la demanda, la libre competencia, la retribución a la laboriosidad y al ahorro, y el justo castigo a los perezosos y a los dilapidadores".

En específico, sobre los asuntos del desarrollo regional, dejó en claro que las diferencias de desarrollo en un país, o lo que es lo mismo las concentraciones territoriales de riqueza y pobreza, "… no son atribuibles, simple y sencillamente, a los efectos de la mano invisible, expresados en diferentes dotaciones y capacidad de uso de los recursos naturales, humanos y de otros tipos. Por el contrario,

---

Teoría marxista, donde predominan conceptos como imperialismo, dependencia, neo marxista, intercambio desigual, y sistema capitalista mundial. Teoría Neoliberal, incluye los conceptos de liberalización interna, reforma económica, y sistema capitalista mundial. Teorías alternativas, se sustentan en conceptos y teorías relacionadas con las necesidades básicas, desarrollo autónomo, orden internacional, desarrollo multidimensional, desarrollo humano y sostenible, y enfoques emergentes como el "desarrollo desde abajo" y el "desarrollo endógeno".

parecen claramente atribuibles, también, a sistemas de relaciones basados en el dominio y explotación" (Palerm 1972: 16).

Por último, el mismo autor especificó, para las primeras décadas de la segunda mitad de siglo XX, que en México los proyectos regionales reforzaron, en vez de modificar, la estructura económica, social y política del país, y que tales resultados se consiguieron "… formado enclaves urbano-industriales en el campo y favoreciendo el desarrollo de la empresa capitalista privada". (Palerm 1972: 62).

Como se aprecia en los párrafos anteriores, conviene releer viejas posturas para constatar la vigencia de lo dicho por algunos autores desde hace más de cuarenta años y contrastarlo con nuevas propuestas, como por ejemplo el desarrollo local. [18]

La situación descrita provoca el siguiente cuestionamiento. Ante la falta de políticas públicas y proyectos para promover el desarrollo en las regiones menos beneficiadas ¿cuál ha sido la respuesta de los pobladores locales?

Tratar de responder dicha interrogante justifica el estudio sistemático de casos exitosos de autogestión en la pequeña escala, para identificar cuáles son los principios organizativos que permiten procesos de larga duración en la escala regional.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este trabajo es debatir sobre dos tipos de procesos de desarrollo en la región denominada Valle del Mezquital, uno

18 Lilia Madrigal y Ryszard Rozga (2014:59) definen el desarrollo local como "un proceso de crecimiento concertado de una sociedad territorialmente delimitada dentro de un contexto histórico y político, que genera bienestar para el conjunto de sus miembros a partir de potenciar las capacidades instaladas territorialmente (recursos humanos, institucionales y económicos) de manera sustentable y justa en el plano cultural, social y económico de la vida de las familias de esa sociedad. Por ende, el desarrollo local es motivado principalmente por fuerzas endógenas instaladas en el territorio y sus organizaciones económicas y sociales." Los mismos autores indican que el desarrollo local es bastante amplio y abarca elementos diversos, por lo que se ha definido desde diferentes perspectivas con base en los fines que se persiga, y enumeran los siguientes: a) el desarrollo local como participación; b) la visión neoliberal del desarrollo local; c) el desarrollo local como municipalismo; d) el desarrollo local como ordenamiento territorial; e) el desarrollo local como forma de análisis social, y f) el desarrollo local como desarrollo económico local. (Madrigal y Rozga, 2014: 59-61).

impulsado por el Estado a partir de políticas públicas y proyectos de desarrollo regional, y el otro originado por procesos autogestivos a pequeña escala o comunitarios. En específico, se comparan los talleres para la confección de prendas de vestir en la subregión Actopan, con los balnearios de aguas termales en la subregión Ixmiquilpan.

Supuestos teóricos de la maquila y la autogestión

Los dos modelos de desarrollo que se comparan están fuertemente sustentados por teorías contemporáneas. La maquila en la propuesta neoliberal llamada Industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE), y la autogestión en una vertiente del neo institucionalismo conocida como Gobierno de los recursos de uso común (RUC).

En los apartados siguientes abordamos de manera general los dos modelos para comprender la información presentada en este ejercicio comparativo, y así proporcionarle al lector una introducción a dos teorías dominantes que, puestas a prueba en situaciones empíricas, contribuyen a explicar con bastante solvencia la dinámica reciente de la zona de estudio.

a) Maquila y exportación

Como documenta Rodolfo Canto (2001:41-42), a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, la política industrial mexicana se caracteriza por el abandono de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la adopción del neoliberalismo con base en el modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE), el cual consiste en una "… nueva versión de la teoría neoclásica industrial y comercial prescrita en el modelo Heckescher-Ohlin-Samuelson (HOS). El modelo (HOS) o modelo de las ventajas comparativas, establece que una nación exportará (importará) la mercancía que utiliza su factor más abundante (escaso) en forma intensiva".

El mismo autor sigue con su explicación e indica que "… el libre comercio alienta la especialización en la producción de aquellas mercancías con una dotación de recursos relativamente abundante y permite la importación de mercancía cuyos requerimientos de factor estén por encima de las proporciones

existentes en el país; por tanto, el libre comercio maximizará el bienestar, la eficiente asignación de factores y los beneficios entre el grupo de las naciones que comercian, si bien no necesariamente maximizará el ingreso real o el consumo de algún país en particular" (Canto, 2001: 42).

Con base en tales principios, se ha supuesto que países como México, con abundancia en el factor trabajo, se beneficiarán del comercio si exportan mercancías abundantes en trabajo, por tanto, una respuesta lógica del Estado mexicano fue el impulso a las maquiladoras en las últimas décadas del siglo XX.

b) Instituciones no formales y manejo autogestivo de recursos de uso común (RUC)

En los noventa, la politóloga Elinor Ostrom (2000) definió a los RUC como un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre, suficientemente grande como para volver costoso, pero no imposible, excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso. E indicó que algunos ejemplos son: áreas de pesca, cuencas subterráneas, áreas de pastizales, bosques, canales de riego, sistemas de agua entubada para el consumo humano, puentes, estacionamientos, computadoras centrales, así como ríos, lagos, océanos y otros cuerpos de agua, en los cuales el acceso al recurso puede limitarse a un solo individuo o empresa, o bien a múltiples individuos o grupos de individuos que usan el sistema de recursos al mismo tiempo.

Cabe destacar que desde la década de los sesenta del siglo pasado también se discutió en torno al uso y manejo irracional de este tipo de recursos, y se dieron argumentos suficientes para lo que entonces se llamó "la tragedia de los comunes".

Lo anterior bajo el supuesto de que dos o más usuarios que aprovechan al mismo tiempo algún tipo de recurso de uso común, están en busca del máximo beneficio o bienestar individual, por lo que es imposible que alcancen algún acuerdo entre ellos y, como consecuencia, se presenta el deterioro e incluso agotamiento del mismo.[19]

19 Garrett Hardin (1968) expuso tal situación de la siguiente manera: "Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente bien por

Como demostró Elinor Ostrom (2000), una salida para el aprovechamiento racional de ese tipo de recursos es el autogobierno y la autogestión, con base en arreglos institucionales y organizacionales definidos por los mismos usuarios, esto demanda que sean los propios usuarios de los RUC quienes definan las reglas de acceso y exclusión, así como las sanciones para quienes no respetan lo acordado.

Tal situación fue denominada por la misma autora como la tercera vía, porque dichos arreglos resultan útiles para resolver problemas de acceso y distribución de recursos en situaciones donde ni las regulaciones y normas emitidas por el Estado ni la oferta y demanda del Mercado representan soluciones adecuadas (Ostrom, 2000).

Por tanto, comparado con la dicotomía Estado o mercado, el manejo por los mismos usuarios resulta viable y sostenible a través del tiempo.[20]

---

siglos gracias a que las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantendrán los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Finalmente, sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad la largamente soñada meta de estabilidad social. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia. Como un ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, se pregunta, ¿cuál es el beneficio para mí de aumentar un animal más a mi rebaño? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo. El componente positivo es una función del incremento de un animal. Como el pastor recibe todos los beneficios de la venta, la utilidad positiva es cercana a +1. El componente negativo es una función del sobrepastoreo adicional generado por un animal más. Sin embargo, puesto que los efectos del sobrepastoreo son compartidos por todos los pastores, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es solamente una fracción de -1. Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño, y otro más... Pero esta es la conclusión a la que llegan cada uno y todos los pastores sensatos que comparten recursos comunes. Y ahí está la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado. La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes. La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos".

20 Respecto de la dicotomía Estado o mercado y la tercera vía, Elinor Ostrom (2000:25-67) dice lo siguiente: "… algunos artículos eruditos sobre la tragedia de los comunes recomiendan que el

Con la finalidad de entender en su justa dimensión la propuesta de la tercera vía es preciso abordar, aunque sea de manera somera, algunos de los postulados de la teoría neo institucionalista. Para eso retomamos el trabajo de Douglas North (1993) quien dice, respecto de las instituciones, que estas son las limitaciones o reglas de juego creadas por el hombre para darle forma a la interacción humana, que pueden ser formales o no formales, y que su función principal es reducir la incertidumbre y proporcionar una estructura a la vida diaria.

El mismo autor menciona como ejemplo de instituciones o limitaciones no formales a los acuerdos o códigos no escritos, y también especifica que "… las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Tal como las definimos, aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana… Esto significa que consisten en normas escritas formales así como en códigos de conducta generalmente no escritos, que subyacen y complementan a las reglas formales… Por consiguiente, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo" (North, 1993: 13-15).

Al referirse a las organizaciones u organismos, señala que son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, que se crean con un propósito deliberado e incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales y educativos, los cuales, al igual que las instituciones, proporcionan una estructura a la vida diaria (North, 1993).

Estado controle la mayoría de los recursos naturales para evitar su destrucción; otros sugieren que su privatización resolverá el problema. Sin embargo, lo que se observa en el mundo es que ni el Estado ni el mercado han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales. Además, distintas comunidades de individuos han confiado en instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito durante largos periodos". Finalmente, la misma autora atribuye el éxito de la organización autogestiva y el autogobierno de los recursos de uso común, al hecho de que las reglas y principios de operación son diseñados tomando en cuenta situaciones particulares y lugares concretos. Las cuales, al ser diferentes y particulares, toman en cuenta atributos específicos de los sistemas físicos, de las visiones culturales del mundo y de las relaciones económicas y políticas que existen en el entorno.

En específico, a las organizaciones o los organismos los clasifica como entidades, y reafirma que son "… ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad", al tiempo que señala de manera categórica: "… en la búsqueda de estos objetivos las organizaciones alteran incrementalmente la estructura institucional. Sin embargo, no por fuerza son socialmente productivas, porque con frecuencia el marco institucional da incentivos adversos" (North, 1993:99).

Regiones y desarrollo regional en Hidalgo

Para una primera aproximación al concepto de región, es necesario hacer referencia al territorio, ya que este contiene a la primera.

Rodarte (2006:115) menciona que "… el territorio está conformado por todo el conjunto de espacios humanos y regiones que se encuentran interrelacionados sobre un espacio natural determinado". El mismo autor dice que en la geografía económica la región se concibe como "… una superficie natural donde la interrelación de las actividades económicas y sociales se organizan históricamente y le imprimen características particulares y límites a un territorio. Esta región se encuentra integrada a través de sus líneas de comunicación" (Rodarte, 2006:115).

El estado de Hidalgo está conformado por 84 municipios los cuales, de acuerdo con el autor citado, se pueden agrupar en once regiones siguiendo los criterios de la geografía económica arriba expuestos y se denominan: Pachuca, Tulancingo, Tula, Huichapan, Zimapán, Meztitlán, Molango, Huejutla, Apan, Ixmiquilpan y Actopan (Rodarte, 2006).

Cabe resaltar que en estas dos últimas, las ciudades que dinamizan el hinterland regional son Ixmiquilpan y Actopan, respectivamente, ya que su función nodal se ha fortalecido por líneas o vías de comunicación que facilitan el intercambio de personas y mercancías.

Respecto de proyectos de desarrollo regional impulsados por el Estado mexicano, se puede decir que fue en la segunda mitad del siglo XX cuando algunas regiones de la entidad se vieron favorecidas con las políticas públicas

de descentralización industrial. Por ejemplo, en los llanos de Apan, el corredor industrial Ciudad Sahagún, al suroeste del Valle del Mezquital, la refinería Miguel Hidalgo, y en Tizayuca la Cuenca Lechera y una zona industrial. Para un mayor entendimiento de estos procesos es posible consultar las obras de Novelo y Urtega (1979), Vargas y Gutiérrez (1989), Rodarte (2010) y López (2010).

Para terminar este apartado solo resta subrayar que a comienzos del presente siglo la capital estatal apuesta por un proyecto de desarrollo anclado en una Ciudad del Conocimiento y la Cultura, así como ligarse aún más con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México mediante el proyecto PLATAH en la zona industrial de Tizayuca.[21]

No obstante, la envergadura de tales proyectos y su puesta en marcha con los correspondientes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, el estado de Hidalgo, en general, se mantiene rezagado en los indicadores nacionales de pobreza, marginación y migración internacional. Lo anterior se puede corroborar consultando publicaciones de especialistas, como los trabajos de Serrano (2006 a y b) o los de Quezada (2008) donde predominan los análisis regionales y municipales.

El mezquital y los primeros intentos desde el Estado

De acuerdo con la información consultada, podemos asegurar que durante la primera mitad del siglo XX fueron dos los grandes proyectos del Estado mexicano para impulsar el desarrollo en la región objeto de estudio. El primero, en la década de los treinta, con la creación de un distrito de riego, y el segundo, a principios de la década de los cincuenta, con la conformación de un patronato para favorecer a la población indígena.

Si bien durante la segunda mitad del siglo XX se dieron otros intentos oficiales por dinamizar la economía regional; por ejemplo, la ya citada refinería Miguel

21 Véanse en el diario El Universal, "Hidalgo: lanzan el proyecto Platah; no incluye aeropuerto de Tizayuca", reportaje a cargo de Dinorath Mota del jueves 27 de marzo de 2014, y "Arranca el plan industrial Platah en Hidalgo", reportaje a cargo de Juan Arvizu y Dinorath Mota del 29 de marzo de 2014.

Hidalgo, los dos proyectos mencionados son de importancia capital para entender el devenir de los últimos cincuenta años en las subregiones Actopan e Ixmiquilpan, respectivamente.

a) Distrito de Riego (DR003-Tula)

La política pública de construir sistemas de riego dio inicio poco después de concluida la Revolución Mexicana, y sobre tales acciones para impulsar el desarrollo agrícola en regiones específicas, también se ha discutido acaloradamente.

Para algunos "… las obras de riego que se emprendieron en el país antes de 1910, pueden considerarse como producto de la iniciativa privada. El gobierno solo facilitaba fondos a los grandes hacendados y empresas agrícolas, ganaderas y mineras que tenían garantía hipotecaria" (Soto, 2003: 146). Para otros "… fueron creados y desarrollados como parte de la política pública para promover la autosuficiencia en granos alimentarios" (Jonson, 1997: 7-8).

Al respecto, Domínguez y Carrillo (2007:185) documentan que tras "… la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, dio inicio la construcción de obras hidráulicas y el establecimiento de áreas de riego supervisadas por el gobierno federal conocidas como Distritos de Riego. Así, un decreto de 1939 declara como de utilidad pública la creación de distritos nacionales de riego que comprenderán las obras necesarias para la irrigación y debido funcionamiento de los mismos".[22]

No contamos con la fecha exacta de la creación del distrito de riego en cuestión, pero Consuelo Soto (2003) refiere que en 1928 ya se estaban ampliando y adaptando las obras de riego del mismo. Y que años más tarde, el 4 de marzo de 1942, el entonces Presidente de la República Mexicana, Manuel Ávila Camacho emitió un acuerdo por el cual se determina la dotación de aguas negras del Gran Canal del Desagüe del Valle de México y que corresponde al distrito de riego del río Tula en el estado de Hidalgo.

Entre los antecedentes encontrados destacan los informes redactados hacia

22 El decreto al que hacen referencia los autores se denominó "Decreto que declara de utilidad pública la creación de distritos nacionales de riego", publicado el 15 de marzo de 1939. Se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4455661&fecha=15/03/1939&cod_diario=188371.

1943 por el ilustre ingeniero Pablo Bristáin, publicados por Luis Aboites (1997). Tales documentos permiten conocer cómo se realizaba la operación y conservación de este distrito, así como los volúmenes de agua utilizados y los principales cultivos.

Finalmente, un estudio reciente aborda parte de la situación actual del distrito, tras la política federal de transferencia a los usuarios impulsada desde fines de los noventa del siglo pasado, y documenta que el Distrito de Riego 003-Tula fue creado por decreto presidencial del 15 de diciembre de 1954, que cubre una superficie irrigada de 52,270.00 hectáreas agrupadas en nueve módulos integrados a cinco unidades de riego respectivamente (Venado, 2012).

b) Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM)

El 25 de junio de 1951 se firmó el Acuerdo Presidencial que creó dicha institución como un organismo descentralizado del gobierno federal.[23]

Ocho meses después, la primera vocalía ejecutiva del PIVM, que recayó en el ingeniero Pedro Pablo Rivera Flores, tenía preparado el programa mínimo de trabajos a ejecutar durante el año de 1952, y entre las acciones a realizar estaban las siguientes: la construcción y reparación de dispensarios, lavaderos públicos, abrevaderos, baños públicos, hidrantes; la construcción de 26 kilómetros de caminos, así como de sistemas de riego por bombeo; las instalaciones y oficinas

23 Entre las instrucciones del Acuerdo señalado estaban las siguientes: "I. Se crea un organismo descentralizado del Estado que se denominará Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; II. Se constituirá un consejo que será el organismo supremo de esta institución…; III. El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las más amplias facultades de vigilancia y fiscalización de los trabajos que desarrolle el Patrimonio…; IV. El Ejecutivo… designará un Vocal ejecutivo que tendrá a su cargo la administración y el desarrollo de los programas de trabajo de dicha institución; V. El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pondrá a disposición del Patrimonio… una suma anual no menor de $500,000.00 (quinientos mil pesos), que entregará, en fideicomiso, al Banco de México; VI. El Consejo del Patrimonio…, tendrá a la vez, el carácter de Consejo Técnico del Fideicomiso que se constituya para el manejo de los fondos aportados por el Gobierno Federal, por el Estado de Hidalgo y por las demás instituciones y personas que deseen cooperar en esta obra social y económica; VII. El Consejo del Patrimonio… en un plazo no mayor de noventa días, elaborará el programa de actividades de esta institución y los proyectos de disposiciones gubernamentales que se requieran para realizarlos." en PIVM, 1951: 27-29.

de la misma dependencia; el fomento del cultivo de olivares, alfalfares, caña agria y nopal manso; un inventario de los recursos naturales; revisar el régimen de propiedad de la tierra en manos de los indígenas; el fomento de industrias extractivas, de transformación, de transportes y de turismo; la organización de un sistema de compra-venta de los productos de la región; la construcción y reparación de escuelas, así como la preparación de maestros bilingües; la electrificación de pueblos y zonas industriales, y la salubridad e higiene de las personas y de las comunidades (PIVM, 1951).

Para cumplir con el programa indicado, el patrimonio contaba con una estructura organizativa integrada por cuatro departamentos: 1. Económico y social, 2. Agrícola y ganadero, 3. Caminos, aprovechamiento de agua y electrificación, y 4. Salubridad e higiene. (PIVM, 1951).

Quince años después, el patrimonio tenía siete áreas operativas cuyos nombres y objetivos fueron: Departamento de educación, para castellanizar, instruir y alfabetizar; Departamento de recursos hidráulicos, su finalidad era ampliar la zona de riego con las aguas del río Tula y las aguas negras de la Ciudad de México, así como dotar de servicio de agua potable a los centros de población; Departamento de medicina, que en colaboración con la Secretaría de Salubridad y Asistencia proporcionaban la asistencia médica mediante sistemas de Centros de Salud tipo A, B y C; Departamento de caminos, cuya doble finalidad era la construcción de caminos y la urbanización del casco de las poblaciones; Departamento de construcciones y colonias, con tres objetivos: construcción y conservación de los edificios del patrimonio, construcción de edificios escolares en colaboración con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, y construcción de viviendas para formar nuevas colonias o centros de población para reubicar a los pobladores locales; Departamento de fomento económico, para explotar mejor las artesanías, crear industrias adecuadas a la región, incrementar el número de apiarios, crear costureros comunales, e instalar centros sociales para capacitar a la mujer otomí, y el Departamento de agricultura y ganadería, cuyos objetivos eran difundir los cultivos más adecuados a la zona, ofrecer ayuda técnica a los indígenas, y mejorar las razas en la ganadería, con especial atención al ganado caprino, porcino, lanar, así como en las aves de corral (Marzal, 1968).

Finalmente, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital estuvo en

operación hasta el día 1 de diciembre de 1991, y tras su liquidación formal los activos que tenía a su cargo se transfirieron al gobierno del estado de Hidalgo.[24]

Situación actual en dos subregiones del Mezquital

Uno de los resultados del proyecto maquilador del sexenio de Ernesto Zedillo fue la instalación de talleres para la confección de prendas de vestir en buena parte del territorio nacional. Para la zona de estudio, el fenómeno es visible particularmente en dos municipios, Mixquiahuala de Juárez y Actopan, en este último también salta a la vista la presencia de un número considerable de pequeños talleres en las localidades llamadas Daxtha y Chicavasco. Como se muestra en el anexo uno, para la subregión Actopan se tiene registrado, cuando menos, veinte unidades productivas de este tipo, en las cuales predomina la mano de obra femenina.[25]

En contraste a la maquiladora, como se dijo al principio del texto, la subregión Ixmiquilpan ha cobrado fama por sus balnearios que, a fechas recientes, ya suman dieciocho (véase el anexo dos). Lo interesante del caso, como se puede apreciar en un recorrido de campo, es que tanto en periodos vacacionales como en fines de semana largos, la dinámica comercial en torno a los balnearios se extiende sobre la carretera México-Nuevo Laredo, y se puede observar una cantidad considerable de establecimientos que ofrecen comida y otros productos propios para el disfrute de los parques acuáticos. [26]

---

24 Tal liquidación se dio en los términos siguientes: "Artículo Único. Se derogan el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951 por el que se crea el organismo descentralizado actualmente denominado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense y su modificatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982. Artículos Transitorios: …II. La Secretaría de Programación y Presupuesto designará un liquidador responsable de iniciar y encauzar el proceso de extinción y liquidación del organismo… levantar el inventario de los bienes pertenecientes al mismo… y efectuar la transferencia de activos en el marco del Convenio único de Desarrollo suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Hidalgo".
(en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=LIV_III&id=262).

25 Para mayor entendimiento del trabajo femenino en las maquiladoras, algunos trabajos pioneros en México y de lectura casi obligatoria son los de Wilson (1990) y Alonso (1990).

26 Respecto de la derrama económica, la Asociación de balnearios del estado reporta que, para Hidalgo, el Corredor de Balnearios significa la principal actividad turística y económica en Semana

En los siguientes apartados mostramos una aproximación comparativa a estas dos opciones de desarrollo regional, para lo cual retomamos algunos trabajos ya publicados y la información de segunda mano, se complementó con observaciones en campo y entrevistas informales.

a) Confección de prendas de vestir en la subregión Actopan

Una aproximación inicial a los datos obtenidos y los recorridos de campo permitieron identificar que la *Maquiladora Hexa* con sus sucursales Actopan y Mixquiahuala es la unidad económica más grande y con mayor personal ocupado en esta subregión.

De acuerdo con información de entrevistas informales aplicadas a trabajadoras de dicha maquiladora, en la primera sucursal laboran en promedio 600 empleadas y en la segunda 400. Sobre el tipo de contratación y las prestaciones sociales, refieren que su jornada laboral es de ocho horas diarias; les proporcionan servicios de transporte de personal, comedor y guardería; el sueldo es por tarea realizada o destajo, mismo que se mide por bultos de prendas a confeccionar y que tienen dos periodos vacacionales al año. En general, cada bulto contiene 60 prendas cortadas y listas para unirse.

Al comparar estas maquiladoras con los pequeños talleres de Chicavasco y Daxtha, resulta que los últimos tienen una mayor flexibilidad en la contratación.

De acuerdo con las entrevistas informales, los pequeños talleres también remuneran a destajo y las jornadas laborales pueden ser hasta por un solo día e incluso por horas. Es decir, mientras que en las grandes maquiladoras la jornada laboral se cubre de las 7:00 a las 15:00 horas, lo pequeños talleres en general no tienen horarios de entrada ni de salida.

Según las entrevistas exploratorias, las desventajas en prestaciones sociales de los pequeños talleres se compensan con la flexibilidad laboral, ya que por

Santa, y pone como ejemplo que durante el año 2013 lograron captar un billón 157 mil millones seis mil 500 pesos (Enríquez 2014). Cabe mencionar que existe una diferenciación en tales corredores, ya que algunos parques acuáticos han diversificado sus servicios y se ofrecen como parques de ecoturismo. Sobre este punto, Sánchez, Briones y Chávez (2009: 9) indican que "…los balnearios prestan en general los siguientes servicios: albercas, aguas termales, toboganes y campismo. Los parques ecoturísticos amplían la gama de servicios, ofreciendo actividades como: caminatas nocturnas, tirolesa, rappel, ciclismo de montaña, safari fotográfico entre otros".

ejemplo, las amas de casa pueden atender las tareas propias del hogar y su tiempo libre lo dedican a emplearse en una de estas unidades económicas.

Otra ventaja de los pequeños talleres, y quizá la más importante para las amas de casa, es que en ellos pueden emplearse por periodos cortos o abandonar el trabajo, y después regresar al mismo taller o buscar acomodo en otro sin ningún contratiempo.

b) Corredor de balnearios en la subregión Ixmiquilpan

Estudios recientes refieren que en el estado de Hidalgo los parques acuáticos suman 65 y que se distribuyen en seis corredores cuyos nombres, con el respectivo número de balnearios, son los siguientes: Tizayuca, 6 balnearios; Huasca, 7 balnearios; Apan-Cuautepec, 3 balnearios; Ajacuba-Tula, 13 balnearios; Ixmiquilpan-Tasquillo, 18 balnearios, y Huichapan-Tecozautla, 18 balearios (Mendoza y Hernández 2010).

Los datos coinciden con la información emitida por la Asociación de Balnearios del estado de Hidalgo, misma que reporta a 51 de ellos constituidos como sociedades comunales o ejidales, nueve como empresas privadas y otros cinco como negocios familiares (Enríquez, 2014).

En el Valle del Mezquital se ubican dos corredores de los ya mencionados, Ixmiquilpan-Tasquillo y Huichapan-Tecozautla, que agrupan a dieciocho balnearios, respectivamente. Para este estudio comparativo solo se abordan los ubicados en la subregión Ixmiquilpan, lo cual corresponde con el primero de los dos corredores indicados.

Del total de balnearios localizados en la subregión objeto de estudio, llaman la atención los conocidos como Grutas de Tolantongo, Tephé y Tepathé, su importancia radica en que son los pioneros en el corredor en cuestión y porque son los líderes en el sector. A continuación abordamos unas generalidades de cada uno de ellos.

Grutas de Tolantongo: se ubican en San Cristóbal municipio de Cardonal, Sánchez et al (2009: 10) refieren que, con la finalidad de dar a conocer este lugar, los integrantes de la comunidad contrataron maquinaria para construir una vía de acceso, y que en 1995 "… se formaliza la operación de Grutas de Tolantongo mediante la constitución de una Sociedad Cooperativa. Para esta fecha se cuenta

ya con una cocina/restaurante, alberca, cabañas, tiendas de abarrotes y souvenirs, baños, vestidores y regaderas, albercas, áreas de acampar y estacionamientos".

Respecto de los empleados y su lugar de origen, los mismos autores documentaron que "… la empresa cuenta con 120 empleados fijos y 10 temporales, en promedio al año (con picos de hasta 500 personas en temporadas fuertes). La administración de la sociedad cooperativa es llevada por un administrador general elegido por los ejidatarios, miembros de la sociedad cooperativa. Todos y cada uno de los ejidatarios tienen que ocupar el puesto de administrador, ya que año con año van haciendo la rotación del puesto y el siguiente administrador debe tener conocimientos generales del manejo de la organización" (Sánchez et al, 2009: 10).

Tephé y Tephaté: ambos balnearios se ubican en la comunidad agraria El Tephé al sureste del municipio de Ixmiquilpan, es decir, están en el tipo de propiedad social conocido como bienes comunales.

Rodríguez (2003: 6) indica, a manera de antecedente, que el balneario es la institución que "organiza y rige la comunidad", pero que en un principio generó descontento en la población, de ahí que surgiera el otro balneario, el conocido con el nombre de Tepathé.

Respecto de dicho conflicto, Álvarez (2003: 7) indica que desde los setenta, el primero de los dos balnearios estuvo en manos de pocas personas, quienes ilegalmente constituyeron una sociedad anónima de capital variable sobre terrenos de la comunidad, también señala que "… entraron a ella quienes sabían lo que era una acción y pudieron pagarla ($500), los demás que desde el principio habían aportado su trabajo para convertir el charco en un parque acuático, quedaron excluidos. De aquí la división y una serie de enfrentamientos que duró 6 años, –incluso con el gobierno– hasta que recuperaron el balneario en 1991. El otro grupo, apoyado por el gobierno del momento tuvieron un préstamo para la construcción del balneario El Tepathé, que desde 1997 está funcionando".

Según la información reportada por Rodríguez (2003: 7), las 300 familias que ahora son propietarias del Tephé se han visto beneficiadas del crecimiento significativo de este, ya que genera "… un monto alto de recursos de los cuales 60% es para la comunidad y 40% para el balneario; emplea a todos los socios sin distinción de sexo ni edad constituyendo una planta de 230 personas, de las que

150 trabajan toda la semana y el resto se une para atender el trabajo en fines de semana".

Otro indicador de la derrama económica y su distribución entre los propietarios de estos RUC es que los propietarios del Tephé reciben prestaciones de su organización, entre las que destaca "… el pago de servicio médico y gastos funerarios tanto a los 300 socios como a los demás miembros de cada una de las familias (aunque no tienen un seguro médico, ni afiliación al ISSSTE o al IMSS); una despensa mensual de alrededor de 400 a 500 pesos cada una; becas a jóvenes que cubre la colegiatura y un apoyo económico para su manutención; ha dotado a la comunidad de drenaje, agua potable, servicio de electrificación y telefónico… Para que puedan gozar de los beneficios del parque, deben cumplir con requisitos como haber nacido y vivir en la localidad, comprometerse con el balneario y cumplir rigurosamente con su faena en la que se incluyen hombres, mujeres y niños" (Rodríguez 2003:7-8).

Finalmente, como sostiene la misma autora, si bien el Tepathé tiene importantes ingresos monetarios, su relativa reciente puesta en marcha le impide tener la cobertura de política social que tiene su vecino, de tal manera que los ingresos son suficientes apenas para cubrir la deuda y su ampliación, por lo que esta organización no ofrece despensas ni becas de educación para los hijos de sus integrantes, y tampoco aporta recursos para celebrar festividades anuales (Rodríguez, 2003).

Conclusiones

Con la información hasta aquí presentada, podemos afirmar que el diseño de ambos modelos de desarrollo se corresponde con el aparato teórico utilizado para su análisis.

Es decir, mientras que los parques acuáticos en general son una respuesta autogestiva de comunidades organizadas en torno a un recurso de uso común: las aguas termales; los talleres para confeccionar prendas de vestir corresponden a una política pública que busca aprovechar al máximo la disponibilidad de mano de obra local para incluirla en la dinámica global y exportar un producto terminado.

Si bien la información vertida no es suficiente para comparar a cabalidad

ambos procesos de desarrollo regional, sí presenta elementos mínimos para discutir sobre las ventajas o desventajas de la autogestión a pequeña escala.

Así los casos de los balnearios, tres mencionados son suficientes para identificar un proceso comunitario de gestión de RUC por los mismos usuarios, aun cuando el segundo se origina a partir de un conflicto en el primero. Tal situación confirma que si bien la parte disidente rompe con el primer arreglo institucional, esto solo representó una transición para formar un nuevo arreglo cuyos principios organizativos son similares a los de la organización primaria. Es decir, estamos ante un proceso regional donde se ha popularizado el conocimiento para el manejo de manantiales de aguas termales bajo la modalidad de parque acuático.

Del ejercicio comparativo se puede asegurar que mientras las maquiladoras y pequeños talleres, en general, prefieren emplear a mano de obra femenina, los balnearios incluyen tanto para las tareas cotidianas como para la parte administrativa a todo aquel que tenga la categoría de socio sin importar sexo o edad.

Respecto de los pequeños talleres para confeccionar prendas de vestir, solo resta decir que dejamos para futuras publicaciones los resultados obtenidos en la fase exploratoria del trabajo de campo, la cual debe ser complementada con un estudio más riguroso de los mismos. No obstante, de acuerdo con las primeras aproximaciones, podemos afirmar que quienes se emplean en ellos prefieren la flexibilidad laboral que les permiten éstos frente a los grandes talleres, aun cuando estos últimos proporcionan servicios de comedor, transporte de personal, guardería, seguro social y periodos vacacionales.

Finalmente, a nivel de política pública se puede señalar que si bien los balnearios son respuestas autogestivas con una ausencia casi total del Estado, es de llamar la atención que en las últimas décadas se estén conformando asociaciones estales bajo el auspicio de la Secretaría de Turismo del estado de Hidalgo, lo cual dota de mayor visibilidad así como de reconocimiento a dichos parques acuáticos.

Este último quiere decir que en la entidad existe un reconocimiento hacia la autogestión para el manejo de las aguas termales en los parques acuáticos, aun cuando éstos, de acuerdo con la teoría neo institucionalista, operan con arreglos institucionales y organizacionales del tipo definido como no formales.

Referencias

Aboites Aguilar, Luis (Ed.). Pablo Bristáin ingeniero mexicano, México, IMTA-CIESAS, 1997.

Alonso, José. Mujeres maquiladoras y microindustria doméstica, México, Fontarama, 1990.

Arvizu, Juan y Dinorath Mota. "Arranca plan industrial Platah en Hidalgo" en El Universal, sábado 29 de marzo de 2014. http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/arranca-plan-industrial-platah-en-hidalgo-94312.html.

Barkin, David. "Introducción", en David Barkin (comp.) Los beneficiarios del desarrollo regional, México, SEP/SETENTAS, 1972, pp. 5-12.

Canto Sáenz, Rodolfo. Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001, México, INAP-UADY, 2001.

Domínguez, Judith y J. Joel Carrillo. "El agua subterránea como elemento de debate en la historia de México", en Alicia Mayer (Coord.) México en tres momentos 1810-1910-2010 hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana Retos y perspectivas II, México, UNAM, 2007, pp. 177-202.

Enríquez, Aarón. "Esperan balnearios derrama económica superior a 300 mdp", en visto bueno.com.mx, el diario digital regional, del 14 de abril de 2014, consulta de Internet el 15 de mayo de 2014. http://www.elvistobueno.com.mx/esperan-balnearios-derrama-economica-superior-a-300-mdp/

Garrett, Hardin. "The Tragedy of Commons" en Science, v. 162 (1968), pp. 1243-1248, Traducción de Horacio Bonfil Sánchez, Gaceta Ecológica (37), México, INE, 1995, en http://www.ine.gob.mx/.

Jonson, Sam. La transferencia del manejo de la irrigación en México: una estrategia para lograr la sostenibilidad de los distritos de riego. Informe de Investigación 16, Colombo, Sri Lanka, Instituto Internacional del Manejo de la Irrigación, 1997.

López, Sócrates. "Transiciones de la economía de la ciudad de Pachuca, de la mina al comercio", en Asael Ortiz y Angélica Reyna (Coords.) Estudios demográficos del estado de Hidalgo I, México, UAEH, 2010, pp. 97-123.

Madrigal, Lilia y Ryszard Rozga. Una propuesta del método de análisis del desarrollo económico local: El caso de algunos territorios locales del estado de México, México, UAEM, 2014.

Marzal, Manuel. La aculturación de los otomíes del mezquital. Un intento de evaluación del PIVM. Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, México D.F., 1968.

Mendoza, Jéssica y Hernández, Martín. "Perspectivas de la formación de un cluster en los corredores de balnearios del Valle del Mezquital", Ponencia del IV Congreso Internacional Sinergia Empresarial, Quintana Roo, México 20-24 de septiembre del 2010, en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/producto.php?producto=3793.

Mota, Dinorah. "Hidalgo: lanzan el proyecto Platah; no incluye aeropuerto de Tizayuca", en El Universal, jueves 27 de marzo de 2014, en: http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/hidalgo-lanzan-el-proyecto-platah-no-incluye-aeropuerto-de-tizayuca-94296.html - 1.

North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993.

Novelo, Victoria y Urtega, Augusto. La industria en los magueyales, trabajo y sindicatos en Ciudad Sahagún, México, CIS INAH-Nueva Imagen, 1979.

Ostrom, Elinor. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva, México, UNAM-FCE, 1990.

Palerm, Ángel. "Ensayo de crítica al desarrollo regional en México", en: David Barkin (comp.) Los beneficiarios del desarrollo regional en México, México, SEP/SETENTAS, 1972, pp. 13-62.

PIVM, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Talleres Gráficos del Estado, Pachuca Hidalgo, 1951.

Rodarte, Raúl. "Geografía, región y desarrollo estatal", en Alfredo de la Rosa (Coord.), Una visión global del México actual, México, UAEH, 2006, pp. 115-129.

_____. "Formación territorial y poder en Hidalgo", en Asael Ortiz y Angélica Reyna (Coords.) Estudios demográficos del estado de Hidalgo I, México, UAEH, 2010, pp. 207-223.

_____ Gutiérrez, María de Lourdes, y Galindo, Emmanuel. Hidalgo. Desarrollo y regionalización: dos estudios para el desarrollo, México, UAEH, 2011.

Rodríguez, Olga. "Migración y remesas en una comunidad indígena otomí del estado de Hidalgo", Primer coloquio internacional: Migración y desarrollo: transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración, Zacatecas, México, 23-25 de octubre de 2003, http://rimd.reduaz.mx/pagina/secciones?id=338.

Quezada, María, La migración hñähñú del Valle del Mezquital, estado de Hidalgo, México, CDI, 2008.

Sánchez, Víctor; Briones, Brenda, y Chávez, Claudia, "Análisis organizacional de los balnearios y parques Eco-turísticos del Valle del Mezquital", Segundo Foro UAM para el estudio de la micro, pequeña y mediana empresa, México 15-16 de enero de 2009, http://asoea.azc.uam.mx/f_uam_mipymes/2foro.html.

Serrano, Tomás. Migración internacional y pobreza en el estado de Hidalgo, México, UAEH, 2006 a.

_____ Y, se fue… los municipios hidalguenses de muy alta migración internacional, México, UAEH, 2006 b.

Soto, Consuelo. "La agricultura comercial de los distritos de riego en México y su impacto en el desarrollo agrícola", Investigaciones Geográficas (50), México, UNAM, 2003, pp.145-173, http://www.revistas.unam.mx/index.php/rig/issue/view/2523/showToc.

Venado, Guadalupe. Movilizaciones en época de estiaje en el Distrito de Riego 003 Tula, México, Tesis de Maestría en Ciencias del Desarrollo Rural, Colegio de Postgraduados, 2012.

Vargas, Pablo y Gutiérrez, Irma Eugenia (Comps.). Tula: el impacto social del proceso de industrialización, México, UAEH-PEMEX, 1989.

Wilson, Fiona. De la casa al taller. Mujeres, trabajo y clase social en la industria textil y del vestido, Santiago Tangamandapio, México, COLMICH, 1990.

Anexos

Cuaadro 1. Subregión Actopan-Maquiladoras de prendas de vestir al 2014

Municipio	Localidad	Razón social y Giro mercantil
Progreso de Obregón	Progreso	Taurino Álvarez Martínez-Maquilador en general
		Lizbeth Álvarez Bruno-Maquilador en general de uniformes escolares
Actopan	Actopan	Andrés Pérez Martínez-Maquilador en General
		Karina Murrieta Pérez-Maquiladora
		Rosalía López Ponce-Maquiladora
		Maquiladora-Confección en serie de otra ropa exterior de materiales textiles
	Chicavasco	Maquiladora Bye-Confección en serie de otra ropa exterior de materiales textiles
		Maquiladora Chicavasco-Confección en Serie de Otra Ropa Exterior de Materiales Textiles
		Maquiladora Flor-Confección en Serie de Otra Ropa Exterior de Materiales Textiles
		Maquiladora Aresmy-Confección en Serie de Otra Ropa Exterior de Materiales Textiles
		Maquiladora Chicas-Confección en Serie de Otra Ropa Exterior de Materiales Textiles
		Maquiladora Peña-Confeccion en Serie de Otra Ropa Exterior de Materiales Textiles
	Daxtha	Maquiladora Hexa-Confeccion en serie de ropa interior y de dormir
Mixquiahuala de Juárez	Mixquiahuala	Maquiladora Hexa-Confeccion en serie de ropa interior y de dormir
Santiago de Anaya	Santiago de Anaya	Maquiladora de ropa Confecciones Chávez-Confeccion en serie de otra ropa exterior de materiales textiles

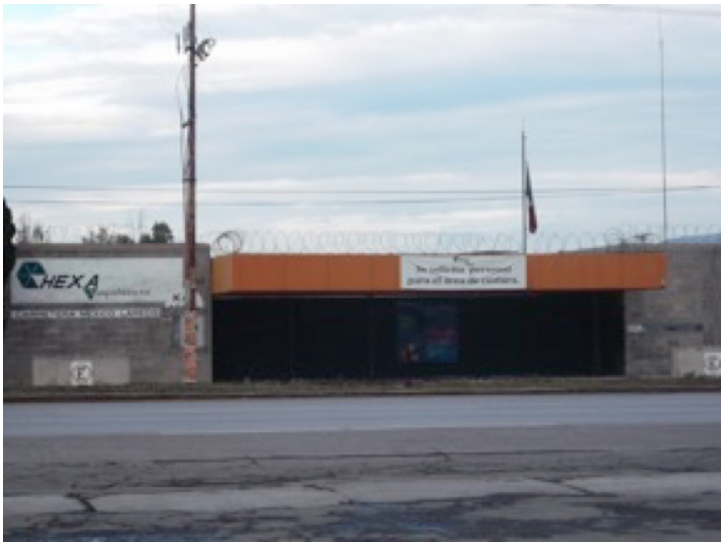
Fuente: recorridos de campo y datos de http://hidalgo-estado.guialis.com.mx/maquiladora, http://hidalgo-estado.guialis.com.mx/maquiladora/2, http://hidalgo-estado.guialis.com.mx/maquiladora/3, http://actopan-hidalgo.infoisinfo.com.mx/ficha/maquiladora_hexa/1693832.

Cuadro 2. Balnearios en la sub-región Ixmiquilpan al 2014

Municipio	Localidad	Razón social	Tipo de organización
Cardonal	San Cristóbal	Balneario Grutas de Tolantongo	Ejidal
Chilcuahutla	Tlacotapilco	Balneario Tlacotlapilco	Comunal
		Parque Acuático Ecológico Tlaco	Comunal
Ixmiquilpan	El Tephe	Parque Acuático El Tephe	Comunal
		Parque Acuático Tepathe	Privado
	Ixmiquilpan	Balneario Pueblo Nuevo	Comunal
		Club Alcántara	Privado
		Balneario San Antonio	Privado
		Balneario Dauthi	No determinado
	Humedades	Balneario Humedades	Comunal
		Balneario Valle Paraíso	Privado
	Maguey Blanco	Parque Acuático Maguey Blanco	Comunal
	San Juanico	Parque Acuático Puerta Oeste	Comunal
	Dios Padre	Parque Acuático Dios Padre	Comunal
		Parque Acuático Tollan	Privado
	El Alberto	Parque Ecoalberto	Comunal
Tasquillo	Juchitlán	Balneario Doxey	Comunal
	Tasquillo	Balneario Hotel Tzindejeh	Privado
		Balnerio Oxthemar	No determinado
	Candelaria	Parque Ecológico El Renacimiento	Comunal
	San Isidro	Balneario El Bidho	No determinado

Fuente: recorridos de campo y datos tomados de Rodríguez (2003), Sánchez, Briones y Chávez (2009), Mendoza y Hernández (2010), http://www.hidalgo.travel/?page_id=548.

Entrada principal maquiladora HEXA-Actopan



Fuente: EGE, junio 2015.

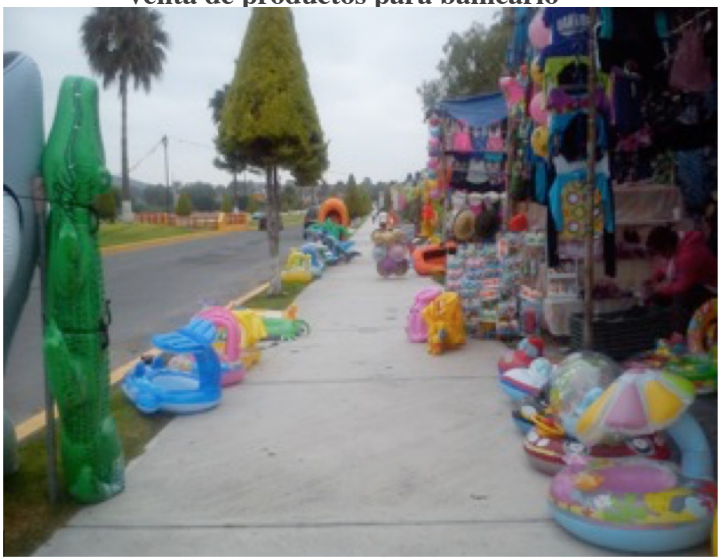
Ingreso del personal en la maquiladora HEXA-Actopan

Fuente: EGE, junio 2015.

Entrada principal balneario El Tephé

Fuente: TVX, junio 2015.

Venta de productos para balneario



Fuente: TVX, junio 2015.

Entrada al corredor de balnearios por la carretera México-Laredo

Fuente: TVX, junio 2015.

Segunda parte

Capítulo 4
Diagnóstico de las localidades de muy alta marginación de Hidalgo, México: retos para el desarrollo local y regional[27]

María Félix Quezada Ramírez
José Aurelio Granados Alcantar
Edgar Noé Blancas Martínez
Tomás Serrano Avilés[28]

Introducción

Este capítulo contiene los resultados de investigación del trabajo de campo emprendido en 16 localidades de muy alta marginación en el estado de Hidalgo. Con este documento se inicia la segunda parte del libro, donde a partir de la

27 Una versión mas acabada de este diagnostico fue publicado como ponencia en extenso en el primer coloquio problematicas y propuestas, una agenda para el desarrollo del Estado de Hidalgo. El colegio del Estado de Hidalgo, CITNOVA, 4y 5 de agosto 2016.

28 Profesores investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Integrantes del equipo de investigación y responsables del trabajo de campo. En esta publicación también se agradece la colaboración en trabajo de campo de Vianka Baxcajay Sánchez y Mercedes Aurora Rodríguez Olvera, estudiantes de la licenciatura en Sociología. Asimismo, se agradece el apoyo en transporte de la Universidad Intercultural en una de las visitas y, finalmente, el respaldo de nuestro guía de la región Otomí-Tepehua conocido como "Froy".

evidencia empírica se reflexiona sobre aquellos postulados del desarrollo, en particular del desarrollo local, discutidos en el seminario interno (El desarrollo local: sus dimensiones y sus actores) y en la primera parte del libro. Es menester recordar que antes de que el equipo de investigación analizara las potencialidades de desarrollo de estas localidades, fue necesario examinar primero las siguientes preguntas: a) ¿por qué estas localidades son catalogadas con un grado de "muy alta" marginación?; b) ¿el hecho de que algunas de ellas se inserten en zonas con una riqueza en biodiversidad y recursos naturales, abre la posibilidad de que cuenten con potencialidades de desarrollo (organización social, recursos humanos, patrimonio cultural, recursos naturales) para revertir su condición de marginación?, y c) ¿cómo se perciben los propios pobladores frente a su situación de marginación?

Estos cuestionamientos fueron los que guiaron al equipo de investigación que asistió a campo durante los meses de marzo a noviembre de 2014. De esta forma, el contenido de tal documento resume los hallazgos que encontró el colectivo dedicado a este proyecto de investigación. El texto fue dividido en los siguientes apartados: La marginación en México y el caso del estado de Hidalgo; Selección de las localidades de estudio; Características sociodemográficas de las localidades, Resultados y conclusiones.

La marginación en México y el caso del estado de Hidalgo

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (2012: 10 y11), la marginación en México es entendida como el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad, y hace referencia a grupos de personas y familias. Esta visión difiere de aquella que privilegia las carencias de los individuos que habitan en la periferia de las ciudades, según el concepto de marginalidad. En este sentido, el objeto de estudio de la marginación es mucho más inclusivo y permite estudiar y comparar distintos estratos de la sociedad. Por su parte, el índice de marginación busca establecer un parámetro analítico que permita entender cuándo un sector de la sociedad se encuentra en una situación donde no están presentes las oportunidades para el desarrollo, ni la capacidad para encontrarlas.

Este índice considera los siguientes indicadores: porcentaje de población

analfabeta de 15 años y más; porcentaje de población de 15 años y más, sin primaria completa; porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada, porcentaje de viviendas sin sanitario exclusivo, porcentaje de viviendas sin energía eléctrica; porcentaje de viviendas con piso de tierra; porcentaje de viviendas con un nivel de hacinamiento; porcentaje de viviendas con ingreso hasta de dos salarios mínimos. De esta forma, el índice es una medida resumen que permite dar cuenta de la intensidad de la marginación. Una localidad tendrá muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto grado de marginación, según el intervalo en el cual se ubique el valor de su índice. Para el caso del grado de marginación muy alto, el límite inferior es de 0.71231 y el superior de 8.34515.[29]

Es importante señalar que la marginación indica carencias de la población, y es un referente para indagar las situaciones de un nivel particular (AGEB, localidad, municipio, estado) por lo cual se vuelve útil cuando se estudia la dimensión territorial. Sin embargo, si bien se evalúa carencias básicas de un AGEB, localidad, municipio u estado, no es valorada la calidad de estas carencias. Asimismo, aunque se puede observar alta correlación entre marginación y pobreza; no significa que sea un indicador de pobreza (Tuirán[30] , 2013).

Uno de los elementos de más trascendencia que consideró el equipo de investigación es el lugar que ocupa el estado de Hidalgo en el escenario nacional. En el año 2000, el CONAPO lo ubicó junto con los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz como una de las cinco entidades de muy alta marginación en el país. Una década después, en 2010, esta misma institución lo identificó como una entidad de alta marginación y la situó en el sexto lugar, después de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla. Una posición mejor que la anterior y, si bien el grado de marginación cambió de "muy alta" a "alta", se mantiene entre las once principales entidades federativas con grados de marginación muy alta y alta. Llama la atención que después de Guerrero, Yucatán y Campeche, el estado de Hidalgo tenga un porcentaje (6.03%) de ocupantes en viviendas sin drenaje

29 Ver anexo metodología de CONAPO en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/anexoc/AnexoC.pdf.

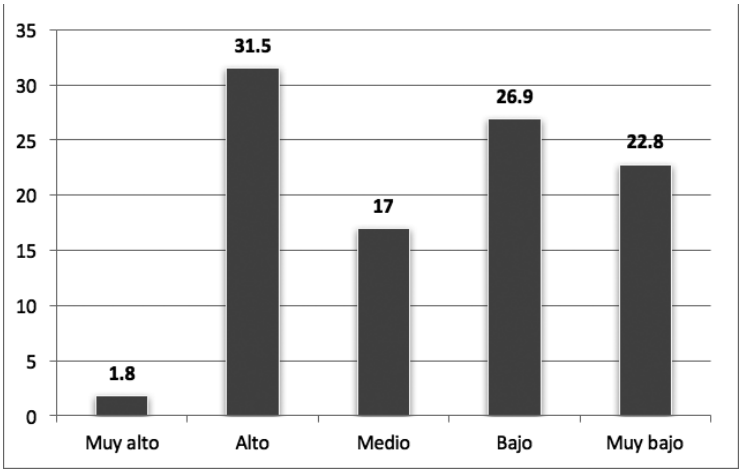
30 Turain, Alejandro. Índices de carencias por zonas geográficas, pobreza y desigualdad. Conferencia impartida el 10/12/2013 en el marco del Seminario Permanente "El Desarrollo Local; sus dimensiones y sus actores", Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades- UAEH.

ni excusado, por encima del promedio nacional. Asimismo, después del estado de Oaxaca, más de la mitad de su población (58.7%) reside en localidades con menos de cinco mil habitantes.

En 2010, de 84 municipios que tiene el estado de Hidalgo, 21 presentaron grados de marginación muy alta o alta. Siete de éstos son los que cuentan con el grado de marginación muy alto: San Bartolo Tutotepec, Xochiatipan, Huehuetla, Tepehuacán de Guerrero, Yahualica, Huazalingo y La Misión.

En un nivel de desagregación menor, aproximadamente 434 de las más de cuatro mil localidades que tiene la entidad, son de muy alta marginación, mientras que 2,611 son de alta marginación. Esto significa que 76.8% de las localidades del estado carece de servicios básicos como drenaje, energía eléctrica, agua entubada, y su población presenta situaciones de analfabetismo (no sabe leer y ni escribir), no concluyó la primaria, habita en viviendas con piso de tierra, y quienes están ocupados reciben ingresos que no rebasan dos salarios mínimos. La población que vive en las localidades de muy alta marginación es de 47 mil 547 personas, y en localidades de alta marginación es de 838, 267 personas, lo cual representa el 1.8% y 31.5% de la población total. Es decir, poco más de un tercio de la población del estado vive en lugares con marcadas carencias de educación, vivienda e ingresos.

Gráfico 1. Población residente en localidades según grado de marginación.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CONAPO.

A partir de este panorama, se consideró pertinente indagar las preguntas referidas anteriormente, pero en un nivel micro, más allá del municipio; en este caso la unidad de análisis fue "localidad", dada la alta proporción (76.8%) de localidades de muy alta y alta marginación que tiene Hidalgo. Además, la localidad es un espacio social donde se manifiestan y convergen las relaciones sociales no visibles desde la cabecera municipal (forma de organización social, política, cultural, entre otros).

Selección de las localidades de estudio

El criterio para la selección de estas veinte localidades es que contaban en 2010 con el índice[31] ubicado en el intervalo más alto de marginación y grado de

31 El índice de marginación de CONAPO considera los siguientes indicadores: porcentaje de población de 15 años y más analfabeta; porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa; porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada; porcentaje de viviendas sin sanitario exclusivo; porcentaje de viviendas sin energía eléctrica; porcentaje de viviendas con piso de tierra; porcentaje de viviendas con un nivel de hacinamiento; porcentaje de viviendas con ingreso hasta de dos salarios mínimos. De esta forma, el índice es una medida resumen que permite dar cuenta de la intensidad de la marginación. Una localidad tendrá muy bajo, bajo, medio, alto o

marginación muy alta (ver cuadro 1) en todo el estado de Hidalgo. Antes de realizar el trabajo de campo se hizo una revisión documental: mapeo de las localidades (su ubicación dentro del territorio estatal); análisis de datos sociodemográficos (situación migratoria, marginación, desarrollo humano) y socioeconómicos (tenencia de la tierra, sistemas productivos); así como de las políticas públicas de desarrollo económico y social implementadas.

El contacto con las localidades fue a través del área de desarrollo social de las presidencias municipales, con su asesoría fue posible concretar las visitas a las localidades. Originalmente se consideró realizar trabajo de campo en las veinte localidades que aparecen en el cuadro 1, pero por cuestiones de accesibilidad no fue posible acudir a cuatro de ellas: Tepehica, San Antonio, Milpa Redonda, Acatla, Jiliapa.[32]

---

muy alto grado de marginación, según el intervalo en el cual se ubique el valor de su índice.

32 En una de las visitas a las localidades de El Veinte y San Jerónimo, hubo un acompañamiento de personal de la Universidad Intercultural del estado de Hidalgo.

Cuadro 1. Localidades de muy alta marginación en el Estado de Hidalgo 2010

Municipio	Localidad	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estata
Tenango de Doria	**Cerro Grande (Veinte Barrancas)**	3.3247	Muy alto	1
Cardonal	**Huizache**	3.3028	Muy alto	2
Huehuetla	**El Bosque**	3.2375	Muy alto	3
San Bartolo Tutotepec	**La Barranca (El Infiernillo)**	2.9053	Muy alto	4
San Felipe Orizatlán	Tepehica	2.857	Muy alto	5
Cuautepec de Hinojosa	**La Lagunilla**	2.8039	Muy alto	6
Huehuetla	San Antonio	2.7327	Muy alto	7
San Bartolo Tutotepec	**El Cojolite**	2.7089	Muy alto	8
San Bartolo Tutotepec	**Piedra Larga**	2.6952	Muy alto	9
Huehuetla	**El Salto del Agua**	2.6824	Muy alto	10
Zacualtipán de Ángeles	Jiliapa	2.6594	Muy alto	11
Tezontepec de Aldama	**San Sebastián**	2.5519	Muy alto	12
San Bartolo Tutotepec	**Los Álamos**	2.5457	Muy alto	13
San Bartolo Tutotepec	**Monte Grande**	2.533	Muy alto	14
San Bartolo Tutotepec	**Agua Escondida**	2.4256	Muy alto	15
San Bartolo Tutotepec	**La Cerca**	2.4146	Muy alto	16
San Bartolo Tutotepec	**El Oratorio**	2.3815	Muy alto	17
Huehuetla	Milpa Redonda	2.3657	Muy alto	18
Molango de Escamilla	Acatla	2.3485	Muy alto	19
San Bartolo Tutotepec	**Santiaguito**	2.3251	Muy alto	20

Fuente: elaboración propia con base en las localidades del CONAPO.

Los instrumentos utilizados para la recopilación de la información fueron: entrevista con familias y autoridades de la localidad, así como la observación. La entrevista tenía como finalidad encontrar elementos que dieran cuenta de la situación de vulnerabilidad de las personas residentes, averiguar potencialidades de desarrollo de estas unidades geográficas y entender cómo concebían el desarrollo los pobladores.

El análisis de las potencialidades de desarrollo se realizó a través de ciertos ejes, como los recursos humanos y de organización social; el patrimonio cultural tangible e intangible, y el territorio y sus recursos naturales. Las dimensiones contempladas dentro de los recursos humanos y de organización social, comprendieron la composición étnica, la cohesión social, organizaciones productivas de base y características sociodemográficas de la población. En tanto, el patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyó la arquitectura clásica y popular, sitios y parajes locales, artesanías, música, y leyendas. Por último, el territorio y sus recursos naturales contemplaron la existencia y manejo de recursos básicos, como agua, tierras, paisajes y sus vías de acceso. A través de la sistematización de estos ejes rectores se cuestionaba si era posible determinar que las localidades pudieran generar un proceso y un proyecto de desarrollo endógeno.

Cuadro 2. Ejes de análisis para el trabajo de campo

Ejes de análisis	Dimensiones	Indicadores
Organización social y recursos humanos	Composición étnica	Hablantes de lengua indígena
	Cohesión social	Formar parte de una comunidad
	Organizaciones productivas de base	Asamblea comunitaria
	Características sociodemográficas de la población	Consejo de ancianos, principales, etc.
		Trabajo colectivo
		Cargos comunitarios
		Mayordomía
		Sociedad cooperativa
		Asociación civil
		Niños, hombres, mujeres, fuerza de trabajo, adultos mayores.
Patrimonio cultural	Tangible	Arquitectura clásica y popular, sitios y parajes locales.
		Monumentos, templos, conventos.
		Cerros y montañas, pinturas rupestres, lugares sagrados.
	Intangible	Artesanías
		Medicina tradicional
		Mitos
		Leyendas
		Lenguas
		Música
Territorio	Sociocultural	Relaciones culturales con otras localidades
Recursos naturales	Geográfico	Ubicación geográfica, distancia de la cabecera municipal, vías de acceso.
		Manejo de recursos básicos: agua, tierras, paisajes.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la observación constituyó un instrumento importante que permitió por, un lado, contrastar la información derivada de los instrumentos anteriores; por otro, ayudó a ubicar y comprender algunos aspectos de la localidad como los paisajes prevalecientes, la ubicación geográfica del lugar, las carencias, entre otros.

Características sociodemográficas de las localidades de estudio

Como se ha reiterado en líneas anteriores, el gran número de localidades con muy alta marginación en el estado, su dispersión espacial y lo accidentado del territorio donde se ubican, hizo difícil realizar el estudio en cada una de ellas. A partir de tales condiciones se planteó la necesidad de focalizar los esfuerzos de la investigación en las veinte mayormente marginadas del estado (véase cuadro 1 para conocer las localidades seleccionadas). De acuerdo con Pérez (2008), la marginación en estos territorios se manifiesta en la falta de infraestructura básica (agua, electricidad, sistemas de drenajes o servicio de sanitario en las viviendas), la ausencia de infraestructura para los servicios esenciales (salud, educación, abasto, caminos) e infraestructura para la producción (generalmente estas poblaciones viven del cultivo para el autoconsumo y la crianza de ganado de traspatio), situación que se observa en las localidades de estudio. La mayoría no sobrepasan los cincuenta habitantes, solo la localidad de Agua Escondida del municipio de San Bartolo Tutotepec, contaba al momento del censo de 2010 con 95 habitantes. El reducido tamaño de su población provoca que estos habitantes se encuentren apartados de las dinámicas económicas y sociales del resto del territorio hidalguense, incluso, en algunos casos, también de la dinámica política, por resultar "marginales" a la funcionalidad de tales esferas. Además, el aislamiento producto del limitado acceso a vías de comunicación y de la accidentada orografía que caracteriza a dichas localidades, incide en la capacidad de las personas para acceder a otros núcleos de población de mayor tamaño y participar en los mercados locales o regionales de trabajo, de productos y de servicios educativos, informativos, tecnológicos o culturales.

El total de habitantes en 2010 de las veinte localidades seleccionas fue de 512 personas. Un tercio de esta población es menor de 14 años; se trata de un grupo que difícilmente asiste a la escuela por falta de infraestructura educativa y el alto costo económico de traslado a otro lugar. La duración en tiempo también resulta relevante, pues generalmente en estas localidades no hay caminos sino solo brechas que deben recorrerse en algunas ocasiones por horas, y cruzar algunas barreras físicas como un cerro o un río. Las condiciones de las brechas dependen

de las situaciones climáticas, en tiempos de lluvia suelen ser muy accidentados y representan riesgos para los niños que asisten a la escuela. Es así como resulta complejo para las familias enviar a los hijos a comunidades vecinas y esto se convierte en factor de peso decisivo para que la mayor parte de esos niños no vaya a la escuela. En este sentido, la situación educativa es un elemento determinante en la forma de reproducción social de la población, ya que en las edades adultas difícilmente les será posible encontrar empleos bien remunerados, complicando su movilidad social y el bienestar personal y comunitario en el futuro. Por otra parte, una de cada diez personas de estas localidades contaba en el momento del censo con más de 65 años, y el 56% tenía entre 15 y 64 años de edad. Hay predominancia de personas de sexo femenino, pues la relación es de 125 mujeres por cada 10 hombres.

En síntesis, los elementos sociodemográficos de estas localidades son: el reducido tamaño de su población; aislamiento; predominancia de mujeres, y la complejidad para que los niños asistan a la escuela.

Resultados de investigación

En este apartado describimos los resultados de investigación de campo en las localidades mencionadas. Es preciso subrayar que nuestro estudio se limita a estas demarcaciones, por lo que no se puede generalizar para todas las de Hidalgo; sin embargo, constituye un importante punto de partida para ampliar el estudio y profundizar en los hallazgos obtenidos.

Articulación con una comunidad

La mayoría de las localidades (excepto Santiaguito de San Bartolo Tutotepec), son extensiones (barrio, manzana) de una comunidad más amplia[33], por tanto, están sujetos a la autoridad civil (delegado), agraria o religiosa de esta comunidad. En situaciones como el trabajo colectivo (faenas) y celebración de festividades (carnaval, fiesta patronal) los miembros de estas localidades deben colaborar

33 Una observación similar se encontró en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indigenas del Estado de Hidalgo de Raesfeld et al.(2013).

con la comunidad a la que pertenecen. Esto lleva a que su vida social, política y económica, no se entienda sin la articulación que tienen con su comunidad madre. Por tanto, una política social o pública focalizada debe considerar la estructura social y política a la cual está sujeta cada localidad, así como la voz de sus principales autoridades.

Fotografía 1. Carnaval en la comunidad de El Veinte, San Bartolo Tutotepec

Dificultades de acceso

Estas localidades están asentadas (menos San Sebastián, Tezontepec de Aldama) en lugares alejados del centro de la comunidad de la cual forman parte, su acceso solo se logra caminando a través de brechas o utilizando bestias de carga, situación que se explica en parte por lo altamente accidentado del territorio. En un par de kilómetros es posible encontrar un elevado diferencial de altitud, 500

o más metros. Estas condiciones hacen que la introducción de algunos servicios básicos como drenaje, energía eléctrica y agua potable, sea complicada. Aunque es posible utilizar otras alternativas (celdas solares, fosas sépticas, agua por gravedad de manantiales, estufas de leña). En algunas localidades se verificó la existencia de estas fuentes alternas, pero no todas las viviendas cuentan con dichos servicios, y si las tienen no funcionan o no se les da el uso adecuado. Desde nuestra perspectiva, existe una falta de seguimiento de los tipos de apoyo brindados a estas localidades, o el tipo de ayuda no fue la adecuada. Un ejemplo son los "baños dignos" edificados por la Secretaría de Desarrollo Social en Piedra Larga (San Bartolo Tutotepec), que según los pobladores no son aptos para el tipo de terreno y por eso prefieren no utilizarlos, o usarlos para otros fines (cría de animales de traspatio y domésticos).

Fotografía 2. Baño digno en el Cojolite, El Veinte, Munucupio de San Bartolo Tutotepec

Marginación más allá de la infraestructura y servicios

Su condición de marginación se debe principalmente a la carencia de servicios básicos, de infraestructura, falta de educación formal y carencia de servicios de salud. Parte de la población cuenta con beneficios de programas sociales federales (PROSPERA, Sin hambre, 65 y más, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, PDZP). Sin embargo, se encontró también con otras situaciones sociales, culturales o políticas, que repercuten para que esta población reproduzca su situación de marginación, por ejemplo: liderazgo de una persona o carencia de tierras propias. En las localidades de Santiaguito, El Bosque, El Cojolite, La Barranca y Piedra Larga, un sector de la población carece de tierras y viviendas propias. Los habitantes se asientan en terrenos "prestados" por el dueño del mismo, quien además suele ser el propietario de la tienda y de los terrenos en donde se encuentra la escuela. Estas características señalan la permanencia de elementos de un caciquismo al estilo de lo que se generó en México desde el siglo XIX a partir de los gobiernos oligárquicos. Por otra parte, en la localidad El Salto del Agua, sobresale un templo edificado de concreto que contrasta con las viviendas de madera donde la población habita en condiciones de hacinamiento e insalubridad.

Fotografía 3. Interior de una vivienda en Salto del Agua, Huehuetla

Condición étnica

Parte de la población que reside en estas localidades son hablantes de lengua indígena, quienes llevan a cabo diversos rituales de la costumbre durante todo el año (por ejemplo, La Cerca, San Bartolo Tutotepec). Estas prácticas son propias de su pertenencia étnica, pero también les confiere una serie de gastos económicos que deben sustentar, ciertamente son estas personas quienes no tienen acceso a las políticas públicas de carácter cultural que se ofrecen a los hablantes de lengua indígena. Se replica una tendencia presente a nivel nacional, correlación entre marginación y población indígena, es decir, las personas hablantes de lengua indígena siguen estando en una situación vulnerable comparado con otros sectores de la sociedad.

Fotografía 4. Músicos de la cerca, San Jerónimo, San Bartolo Tutotepec.

Fotografía 5. Artesanos de Santiaguito, San Bartolo Tutotepec.

Riqueza en biodiversidad

Algunas de estas localidades se encuentran en lugares estratégicos por la naturaleza. Cuentan con una riqueza en fuentes de agua y paisaje boscoso (todas las de San Bartolo, Huehuetla y Tenango). Esta situación puede ser benéfica para el desarrollo de proyectos ecoturísticos, pero no es suficiente, pues se requiere de otras características o recursos (infraestructura, experiencia organizativa, apropiación del recurso natural o capacitación, etcétera) que no solo involucra a los pobladores locales, organismos no gubernamentales, sino al Estado mismo, o está sujeta a variables extra sociales como las dificultades de acceso referidos anteriormente.

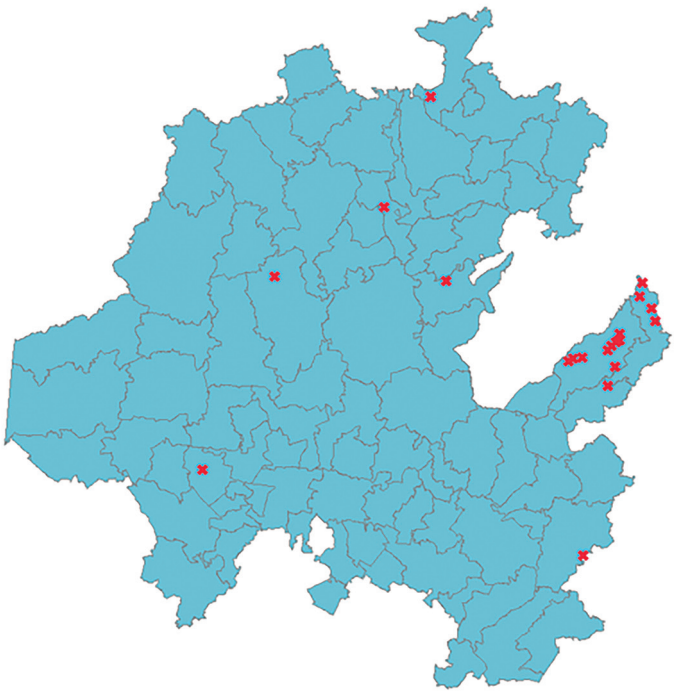
Fotografía 6. Una de las cascadas en el trayecto para llegar a Santiaguito, San Bartolo Tutotepec.

Fotografía 7. Vista del paisaje típico en San Bartolo Tutotepec

Preeminencia de la Sierra Otomí-Tepehua

Catorce de las veinte localidades inicialmente consideradas en el proyecto se encuentran enclavadas en la Sierra Otomí-Tepehua (ver mapa 1). Por lo que no es casual que esta sea una de las regiones cuyas localidades son marginadas desde hace décadas. La causa deriva de varios factores, uno es indudablemente el aspecto geográfico: aquí la altitud va de los 200 metros sobre el nivel del mar a los 2,800 metros. Ocho localidades del municipio de San Bartolo se encuentran dispersas a lo largo de 17 kilómetros lineales, con diferencia de altitud de hasta 600 metros entre una y otra, lo cual dificulta el acceso.

Mapa 1. Ubicacón de las 20 localidades de más alta marginación en el Estado de Hidalgo.



Las potencialidades de desarrollo

En relación con algunas potencialidades de desarrollo, como organización social, recursos humanos, patrimonio cultural y recursos naturales, no todas se manifiestan en estas localidades, de manera conjunta o en parte de ellas. Sin embargo, es posible potenciar estos elementos, en particular lo referente al patrimonio cultural tangible e intangible y los recursos naturales; pero como hemos reiterado, debe hacerse bajo ciertas consideraciones. Las propuestas teóricas y metodológicas de desarrollo local, desarrollo desde abajo, desarrollo comunitario, desarrollo participativo, desarrollo sustentable, y vertientes similares, no deben considerarse como la panacea y la solución a los problemas de ciertas poblaciones. No siempre se cumple con el tipo ideal que encierran estos términos. La marginación y pobreza presentes en las localidades van más

allá de ese ámbito local. Existen determinantes propios de las localidades para el desarrollo, pero otros son externos a ellas, los cuales difícilmente pueden ser controlados desde lo local.

Fotografía 8. Cerro de El Pie Pintado en el Veinte, San Bartolo Tutotepec

Visión de desarrollo de los pobladores locales

La visión de desarrollo que tienen las agencias gubernamentales, y la academia misma, suelen diferir con la perspectiva de la población que habita estas localidades. En algunas entrevistas se preguntó a los pobladores por qué seguían viviendo en estos lugares cuando tenían la manera de trasladarse a otro espacio para mejorar su "condición de vida", apropiarse de una mejor vivienda y obtener servicios básicos. Algunos afirmaron que estaban por hacerlo, otros dijeron que no se irían de su vivienda. Entre los comentarios vertidos estaba el siguiente:

Tenemos familiares cerca del municipio nos han llevado para allá, pero la verdad mi hermana no duerme. Estamos acostumbradas a estar aquí, nosotras tenemos animales, el terreno que nos dejaron nuestros padres y si nos vamos quién va a cuidar el terreno y los animales. Nosotras vivimos lejos de los demás, y nos cuesta trabajo conseguir las cosas que necesitamos, ya somos grandes y así tenemos que subir la barranca (residente de El Huizache, Cardonal, entrevista septiembre 2014).

Al respecto habrá que comprender por qué estas personas prefieren permanecer en esas localidades. Forzar la salida de su entorno no es una solución. Sin embargo, tampoco deben ser excluidos de la responsabilidad social que tienen las instancias correspondientes y habrá que pensar en otro tipo de estrategias de desarrollo para estas personas.

Fotografía 9. Manantial en Santiaguito, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 10. Manantial en el Salto del Agua, Huehuetla

Condiciones estructurales

La condición de marginación de estas localidades, si bien tiene que ver con cuestiones locales, también es producto de elementos de carácter estructural. Entre éstos destacan: a) la caída de los precios del café; b) el impacto de grandes proyectos, y c) la estructura de edad de la población. Para los pobladores de las localidades ubicadas en los municipios de San Bartolo Tutotepec, Tenango y Huehuetla, además del maíz y del frijol, el café es un producto básico, pero este llega a manos de intermediarios, quienes pagan un precio a los productores por debajo de su valor comercial.

Fotografía 11. Cafetales, en la zona Otomí-Tepehua

Según expresaron los pobladores, este tema tiene larga data y en estas localidades no ha existido algún indicio para cambiar tal situación. Respecto de los proyectos sobresale el de energía de alta tensión que atraviesa algunas localidades de San Bartolo Tutotepec. Fue evidente observar que a unos metros de estas casas se ubicara una torre eléctrica para beneficio de otra población, mientras que tales viviendas carecen de energía eléctrica. Otro de los proyectos es el gasoducto de la empresa TransCanada (Transportadora de Gas Natural de la Huasteca) que atravesó Cieneguilla, Cardonal, una de las comunidades a donde acuden las oriundas del Huizache a realizar diversos trámites. Cuando hubo algún beneficio a la comunidad de Cieneguilla o el municipio de Cardonal, no incluyó a los habitantes del Huizache. Sobre las características sociodemográficas de esta población, se encuentra que en algunas localidades solo habitan personas mayores de edad. Los más jóvenes han emigrado hacia otros lugares con mayores oportunidades de empleo o "mejor" calidad de vida. Este punto es importante porque no siempre es viable que las personas adultas se embarquen en proyectos productivos que les consuman mucho tiempo y recursos económicos. Por eso la estructura de edad de la población es una variable que condiciona también la mejora de las condiciones de vida de estas personas.

Fotografía 12. Energía de alta tención en el Cojolite, El Veinte, San Bartolo Tutotepec

Reflexiones finales

En resumen, se subraya que la situación de las personas residentes en estas localidades es compleja, por lo que no siempre los resultados del trabajo de campo de estas 16 demarcaciones son generalizables al resto de las localidades en un grado de marginación similar. Desde nuestro punto de vista se requiere mayor profundidad en el estudio de las mismas, para explicar de mejor manera las causas de las condiciones socioeconómicas de su población, y sus potencialidades de desarrollo. Tanto la academia como instituciones de gobierno, deben reflexionar sobre los objetivos de un proyecto de desarrollo en particular.

Por otro lado, se verificó que estas personas son privilegiadas en elementos situados en una posición menor de la jerarquía social de componentes del desarrollo, como respirar aire puro, convivir con la naturaleza, poseer agua, contar con huertos y animales de traspatio que se reproducen de manera orgánica. Contrario a eso y considerando lo que sucede en otros contextos de México donde las zonas con mayor biodiversidad suelen ser las más excluidas, estas localidades siguen la misma tendencia. Como hemos visto, 14 de estas localidades se encuentran en la Sierra Otomí-Tepehua, esto fue lo que llevó a que los capítulos siguientes estuvieran dedicados a esta zona.

Asimismo, no es una novedad señalar que en México, las extensiones de bosques se han ido reduciendo de manera alarmante en las últimas décadas. Sin embargo, hay que puntualizar que en las sociedades capitalistas menos desarrolladas se experimenta una serie de dificultades para la población que ahí reside. De no hacer nada a nivel local, en los próximos años, en una de las regiones con mayor biodiversidad que es la zona Otomí-Tepehua se agudizará el proceso de desertificación, empeorando más las condiciones de vida de sus moradores. La causa será la reducción directa de la cantidad y calidad de las tierras de cultivo, y, sobre todo, para la mayoría de la población del centro del país sería el mayor impacto negativo con la reducción del agua y del oxígeno, asunto prioritario en los próximos años.

Más que indicar en este texto las potencialidades de desarrollo y generar una especie de recomendación para que en estas localidades sean implementadas y se revierta su condición de marginación, el análisis se quedó en tratar de

explicar por qué estas localidades se encuentran en dicha situación. Los términos como desarrollo local y gobernanza aún se encuentran muy alejados para ser operativizados, si es que se pudiera en estas realidades. Por tanto, este estudio es un punto de partida que sirve de exploración para futuras discusiones e investigaciones.

Anexo sobre trabajo de campo

Fotografía 1. Ruta hacia Santiaguito, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 2. La Esperanza, comunidad de pertenencia de el bosque, Huehuetla

Fotografía 3. Brecha hacia El Salto del Agua, Huehuetla

Fotografía 4. Ruta hacia el Huizache, Cardonal

Fotografía 5. El Cojolite, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 6. El Veinte, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 7. La Cerca, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 8. Santa Cruz, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 9. Santiaguito, San Bartolo Tutotepec

Fotografía 10. El Huizache, Cardonal

Fotografía 11. Brecha hacia El Bosque Huehuetla

Fotografía 12. Brecha hacia La Cerca San Bartolo Tutotepec

Referencias

Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Localidad 2010. México, DF. 2012.

Pérez, M. "Desarrollo regional y competitividad en México", en CESOP, 1(39), México, 2008.

Raesfeld et al. Catálogo de puebloy comunidades indigenas del Estado de Hidalgo, México, UAEH 2013.

Secretaría de Desarrollo Social. Diagnóstico sobre el programa para el desarrollo de zonas prioritarias, 2012.

Capítulo 5
Desarrollo marginado: estructuración, enclasamiento y subjetividad en la Sierra Otomí-Tepehua[34]

Edgar Noé Blancas Martínez[35]

Introducción

De forma tradicional se asume que las localidades, pueblos, barrios o comunidades que se identifican como marginadas, pueden transitar a formas de baja o nula marginación. Se asume que la actuación gubernamental, sola o en conjunto, con la actuación de otros actores en lo local, puede permitir aminorar o desaparecer la falta de agua potable, de drenaje sanitario, de energía eléctrica, mejorar las condiciones de la vivienda, abatir el rezago educativo e incrementar los ingresos monetarios de las familias asentadas. Los nuevos enfoques del desarrollo, de manera particular del desarrollo local, parten de esa idea de transformación.

Sin embargo, hacer planteamientos desde este corte sin un análisis de la estructuración histórica de la condición marginal, puede llevar a conclusiones

34 El capítulo se inscribe dentro de los resultados que arrojó el proyecto "Potencialidades de desarrollo en las localidades de más alta marginación del estado de Hidalgo", coordinado por la doctora María Félix Quezada, del Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y que contó con financiamiento para su realización durante el año 2014.

35 Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, noeblancas@yahoo.com.mx.

espurias o incluso devenir en acciones bien intencionadas pero incongruentes con la realidad local. Por tal motivo se propone en este capítulo analizar cómo se ha estructurado esa condición de las localidades más marginadas del estado de Hidalgo, que en este caso se concentran, en su mayoría, en la Sierra Otomí-Tepehua.

Una problemática más que encierra esta idea de transformación es la de pertinencia en la identificación de los grupos sin desarrollo o bajo desarrollo. En México, el indicador más empleado es el Índice de Marginación construido por el Consejo Nacional de Población CONAPO. Si bien es un adecuado identificador de condiciones de un no desarrollo, lo es solo a partir de una observación unidireccional. Es un identificador "hegemónico" de marginación que va de arriba abajo, sin poner en consideración las miradas de abajo. La segunda parte del capítulo, en este sentido, describe el contexto de construcción del índice, y cómo el enclasamiento que se formula a partir de este se subjetiva en lo local.

Finalmente, para cerrar el círculo de la estructuración de la condición marginal a las formas de desestructuración, se indaga si la mirada del observador coincide con la mirada del marginado. Los programas sociales se han articulado para gestionar la condición y, en el mejor de los casos, encauzar un desarrollo occidental. Pero las visitas realizadas a la Sierra Otomí-Tepehua demuestran que una mirada y otra son distantes. Por tanto, el tercer apartado propone entablar una discusión sobre el desarrollo marginal, como punto que cierra ese círculo donde se articulan ambas miradas, la del desarrollo genuinamente local y la del uso instrumental del enclasamiento marginal.

La estructuración de la marginación

El estudio de la estructuración de una región puede interpretarse como la búsqueda de condicionantes a la acción del hombre respecto de las posibilidades de cambio que esta ofrece, es decir, es el análisis de su geografía, de su composición económica y política, que se configuran históricamente, de forma que es posible evidenciar o no en la ocurrencia de una problemática su carácter estructural, según la relación de dicha problemática con aquellas condicionantes naturales e históricas. Este apartado, en consecuencia, trata de hacer notar que la situación

de alta marginación en la Sierra Otomí-Tepehua es de carácter estructural, con un ingrediente reproductor sentado en relaciones de poder. Por tanto, los enfoques de desarrollo, las políticas y los programas de combate a la marginación, deben observarse dentro de esta consideración.

El relieve

La relación entre el medio geográfico y el desarrollo tiene una larga tradición. Las condiciones que el medio natural pone al hombre como recursos naturales, clima y relieve resultan sustanciales en su devenir histórico. Los primeros ejercicios de diferenciación de los espacios como forma de distinguir a unas sociedades de otras, dígase de regionalizar, consideraron estos elementos como de primer orden. Desde el siglo XIX es claro que el trabajo de identificación de regiones naturales se constituía no solo con el objetivo de describir el territorio, sino también de visibilizar determinantes del desarrollo. Los trabajos de Humboldt de 1804, en México, pueden ser ejemplo. En este marco, son diversos los elementos geográficos que pueden ser considerados, pero por ahora solo para el caso del estudio de las localidades de alta marginación en el estado de Hidalgo, interesa el relieve que guarda el territorio.

Dos son las formas generales de relieve geográfico: negativa y positiva. La forma negativa refiere a las depresiones del territorio; la forma positiva, por el contrario, refiere a las elevaciones, estas pueden ser de pocos metros sobre el nivel del mar a lo largo de un vasto territorio, o pronunciadas en pocos metros. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, cuatro son los tipos de relieve positivo: llanuras, colinas, cerros y montañas, según la cantidad de metros de elevación por kilómetro lineal de extensión (INECC, 2014). El cuadro 1 muestra la tipología. La superficie del territorio mexicano presenta todas las variaciones de relieve. En las costas del mar de Cortés, en la península de Baja California, en el noreste del país, en la costa sur-este del Golfo, y desde luego en la península de Yucatán las llanuras son extensas. En cuatro regiones sobresalen los principales sistemas montañosos: en Chiapas la sierra de Chiapas y Guatemala; en Oaxaca, Guerrero y el sur de Michoacán, la Sierra Madre del Sur; en el norte de Jalisco, Nayarit, el este de Sinaloa y Sonora, y oeste de Durango y Chihuahua, la sierra Madre Occidental; los estados de Puebla, Veracruz, Hidalgo,

Querétaro, San Luis Potosí y Tamaulipas, parcialmente son cruzados por la Sierra Madre Oriental. La meseta como relieve plano a alturas de más de 500 metros sobre el nivel del mar ocupa parte importante del centro del país, principalmente sobre el eje neovolcánico.

Cuadro 1. Tipos de relieve

Tipo	Disección vertical	m/km	Tipo	Disección vertical	m/km
Llanura			**Cerro**		
	Plana	De 0 a 2.5		Ligera	De 40 a 60
	Ligera	De 2.5 a 5		Mediana	De 60 a 80
	Mediana	De 5 a 10		Fuerte	De 80 a 100
	Fuerte	De 10 a 15			
Colina			**Montaña**		
	Ligera	De 15 a 20		Ligera	De 100 a 250
	Mediana	De 20 a 30		Mediana	De 250 a 500
	Fuerte	De 30 a 40		Fuerte	De 500 a 1000

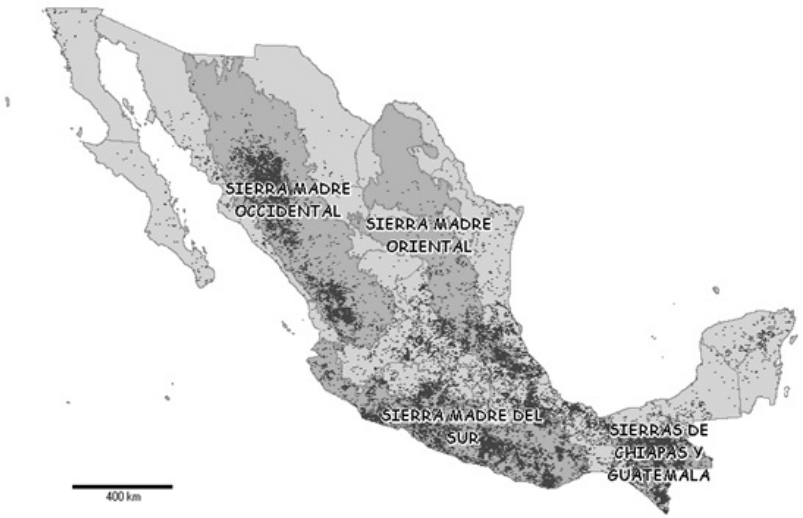
Fuente: INECC, 2014. Portal: http://www2.inecc.gob.mx/emapas/index.html.

¿Cuál es la relación entre marginación y relieve? Un ejercicio de representación espacial de las localidades de más alta marginación en el país muestra que estas se localizan, en su mayoría, a lo largo de las cuatro sierras mencionadas. En el mapa 1 se representa, por una parte, las localidades de más alta marginación; por otra, las cuatro provincias definidas por estos sistemas montañosos. De las 22 mil 443 localidades de muy alta marginación (MAM), según el CONAPO (2014), con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y el uso del Sistema de Información Geográfica Mapa Digital, se estima que 16 mil 587 se ubican dentro de las provincias, esto es el 73.91 por ciento. En términos poblacionales, ahí se asienta el 85 por ciento de la población que habitan las localidades de MAM.

Las relaciones y condicionantes que se pueden establecer de este cruce

geográfico con la marginación son dos, las cuales resultan interdependientes. Por un lado, las pronunciadas pendientes de los sistemas montañosos como representadas en el gradiente de relieve, o dígase la tasa de cambio de la altitud que limita la generación de extensos y continuos asentamientos humanos, con lo cual se dificulta la introducción de servicios públicos básicos como el agua potable, el drenaje y la energía eléctrica, estos tres elementos integrantes del índice de marginación por localidad. Por el otro, el costo de la introducción de estos servicios que es mayor en estas superficies por lo ondulado del terreno y el reducido número de beneficiarios. Este costo se multiplica, además, por la dispersión de las localidades.

Mapa 1. Principales Sistemas Montañosos De México



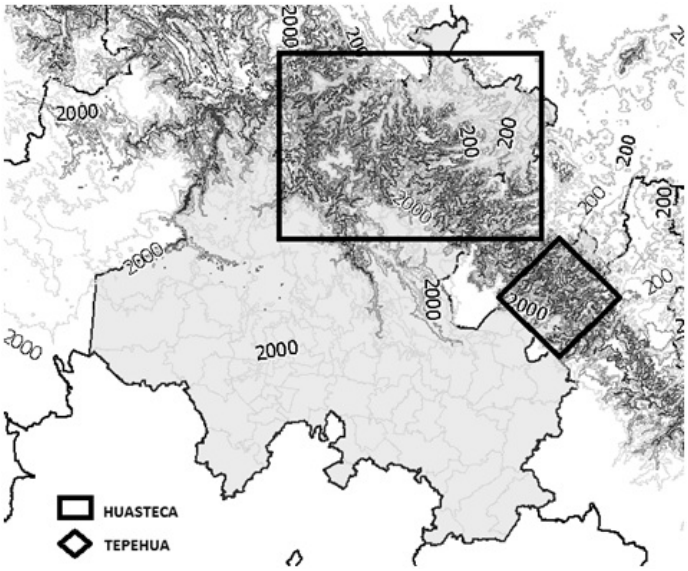
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2014.

En el territorio del estado de Hidalgo existe un amplio contraste geográfico entre el sur y el noreste, y así como sucede a nivel nacional aquí también la marginación entinta de carencias las pronunciadas elevaciones. El sur asentado en el eje neovolcánico se constituye principalmente por valles, se trata de la meseta del estado. El noreste está atravesado por la Sierra Madre Oriental en

su totalidad. ¿Dónde está la alta marginación? La respuesta parece obvia: en el noreste del estado. Este territorio serrano tiene la peculiaridad de no formar un continuo estatal, pues se entremete entre el norte y el este de Hidalgo una porción del territorio del estado de Veracruz, lo que da lugar a identificar el sistema montañoso de la Huasteca en el norte y el sistema montañoso Tepehua en el este.

La Huasteca Hidalguense, en términos culturales, comprende los municipios de San Felipe Orizatlán, Jaltocán, Huejutla de Reyes, Atlapexco, Huautla, Xochiatipan, Yahualica, Tlanchinol, Calnali y Huazalingo; para efecto de este capítulo se consideran en el sistema montañoso de la Huasteca también las regiones denominadas Sierra Alta, Sierra Baja y Sierra Gorda, incluyendo un total de 23 municipios, comprende además de los mencionados, los de Tianguistengo, Xochicuatlán, Lolotla, Tepehuacán de Guerrero, Molango, Juárez Hidalgo, Eloxochitlán, Tlahuiltepa, Chapulhuacán, Pisaflores, La Misión, Pacula y Jacala. Por otra parte, recibe el nombre de Sierra Otomí-Tepehua la parte de la Sierra Madre Oriental que atraviesa el estado de Hidalgo, y que históricamente ha sido habitada por los grupos indígenas otomíes y tepehuas. Se consideran parte de esta sierra los municipios de Huehuetla, Tenango de Doria y San Bartolo Tutotepec, dentro de los cuales están las localidades de muy alta marginación (MAM).

Mapa 2. Curvas De Nivel De 200 A 2000 M. N. M. En El Estado De Hidalgo



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2014.

El mapa 2 representa los sistemas montañosos a través de las curvas de nivel de los 200 metros sobre el nivel del mar a los 2000 metros. Con un rectángulo se enmarca la Huasteca, y con un rombo la Sierra Otomí-Tepehua. Se destaca a partir de estas dos identificaciones que el cambio de altitud se da de manera diferenciada, siendo más estrecha la superficie en la tepehua. Esto significa que el territorio es más accidentado ahí que en la Huasteca, tan es así que en el mismo espacio de dos de los municipios que conforman la sierra tepehua, cada uno por separado, se presentan cuatro tipos de clima: en Tenango de Doria, a) templado húmedo con lluvias todo el año (46.89%); b) templado húmedo con abundantes lluvias en verano (30.77%); c) semicálido húmedo con lluvias todo el año (13.61%), y d) semifrío húmedo con abundantes lluvias en verano (8.73%) (INEGI, 2009b); en San Bartolo Tutotepec, a) semicálido húmedo con lluvias todo el año (59.93%); b) templado húmedo con lluvias todo el año (31.58%); c) templado húmedo con abundantes lluvias en verano (7.31%), y d) semifrío húmedo con abundantes lluvias en verano (1.18%) (INEGI, 2009a).

Mapa 3. Localidades De Muy Alta Marginación En El Estado De Hidalgo

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, 2014.

De acuerdo con CONAPO (2014), en Hidalgo existen 442 localidades de MAM, con una población total de 47 mil 894 habitantes. De estas, 285 se encuentran enclavadas en el sistema montañoso de la Sierra Madre Oriental, albergando 36 mil 930 habitantes. Es decir, de manera similar como sucede a nivel nacional, el 64.5 por ciento de las localidades de MAM y el 77.1 por ciento de la población que habita en estas, está inmerso en territorio altamente accidentado, caracterizado por profundas pendientes y alta tasa de cambio de altitud. El mapa 3 muestra la localización de dichas localidades, así como las 20 de mayor marginación a nivel estatal. Catorce de ellas están en la Sierra Otomí-Tepehua, en la superficie de mayores accidentes geográficos.

No es casual, entonces, la mayor dispersión poblacional en la Huasteca y la tepehua, en relación con el resto del territorio del estado de Hidalgo, y el vínculo con la problemática de accesibilidad a servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje sanitario. Un Índice de Colas ajustado (Bosque, 1975) que se calcula para estos tres espacios, refleja un valor para la región Otomí-Tepehua de 238.3, para la Huasteca de 153.2, y para el resto del estado de 32.5 (cuadro 2). Este

índice de dispersión concentración se expresa de la siguiente manera:
ICA = S * LD / PT – PD

donde,

S = Superficie total.
LD = Localidades diseminadas menores a mil habitantes.
PT = Población total.
PD = Población de las localidades diseminadas.

Para hacer comparable los valores entre espacios de superficie heterogénea se multiplican los valores de cada variable por el cociente de la superficie mayor entre la superficie de cada espacio menor. El numerador de la fórmula expresa la tendencia a la dispersión de la población, de manera que entre mayor sea el valor mayor es la dispersión. El denominador expresa la tendencia a la concentración pues se trata de la población que habita en las localidades no dispersas de mil o más habitantes.

De esta forma, considerando los datos del cuadro 2, la Sierra Otomí-Tepehua presenta un mayor valor en el índice, porque la proporción que representan las localidades diseminadas en relación con la superficie total, es mayor que en la Huasteca y el resto del estado, y porque el resultado de la diferencia entre la población total y la diseminada es relativamente mayor.

Cuadro 2. Dispersión Poblacional En El Estado De Hidalgo

Indicadores de dispersión	**Huasteca**	**Otomí Tepehua**	**Resto del estado**
Población total	480,120 hab.	58,906 hab.	2'125,992 hab.
Población diseminada	287,681 hab.	36,726 hab.	483,801 hab.
Superficie	5,666 km^2	743 km^2	20,654 km^2
Localidades diseminadas	1,428	256	2,585
Índice de Colas Ajustado	153.2	238.3	32.5

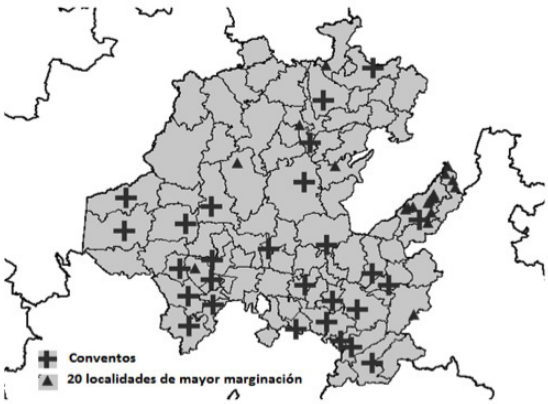
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2014.

Las relaciones de poder en el estado de Hidalgo

La diferenciación de las sociedades, en principio, puede inscribirse –como en el ejercicio anterior–, en determinantes naturales, no obstante es innegable que en la interacción cotidiana hombre-naturaleza es modificada. De forma positiva o negativa, el hombre afecta su medio, le deteriora o le mejora, para sí o para el servicio del propio hombre. Por ejemplo, verter en el ambiente residuos tóxicos, sólidos o líquidos, como el lacto suero, puede deteriorar el subsuelo, lo cual conlleva pérdidas económicas en la agricultura. Aunque claro el avance tecnológico, también, cada vez facilita que dichas intervenciones, por las incrementales capacidades técnicas o reducción de costos, puedan incidir en la mejora de las condiciones humanas. La construcción de caminos donde antes era imposible hacerlo o la generación de alternativas de producción de energía eléctrica pueden ejemplificar esto.

En el caso que ocupa el capítulo, se debe plantear cuáles y cómo han sido las incidencias humanas sobre el medio, qué actores han modificado las condiciones naturales y en qué sentido. Indudablemente, esto puede observarse desde un análisis económico y político regional. Este apartado se ocupa de hacer algunos señalamientos al respecto. El supuesto radica en apuntar que se ha privilegiado en las intervenciones positivas un espacio sobre el otro, el sur sobre el norte, planicie sobre la montaña, y dentro de estas sociedades serranas la Huasteca sobre la Otomí-Tepehua. En la historia colonial se conoce que los principios básicos de localización, en los cuales los factores distancia y costo de transporte son determinantes, incidieron para que la población sometida fuera colocada en la periferia de los mejores lugares de ocupación. La mayoría de las ciudades de la época lo demuestran. En el centro llano se asentaron las clases privilegiadas, y en las orillas generalmente de mayor pendiente o de relieve, la población indígena. Esto puede observarse en espacios pequeños o grandes, en la conformación de una ciudad como San Cristóbal de las Casas, o en la relación de una ciudad principal con pueblos dependientes, como en la organización de provincias o distritos.

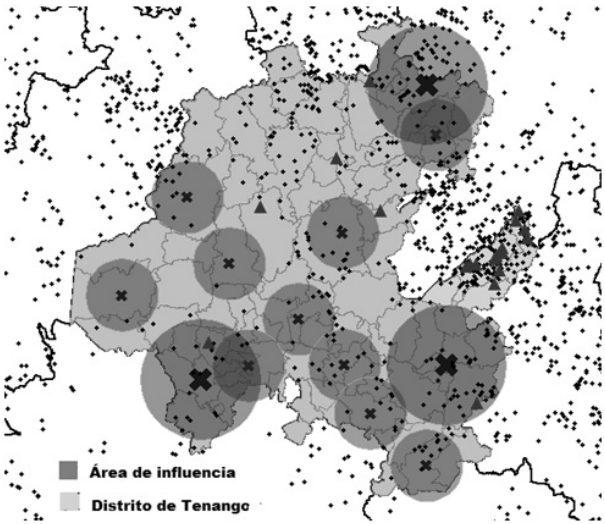
Mapa 4. Lugares De Ubicación De Conventos Durante El Virreinato



Fuente: elaboración propia con datos de Hidalgo, 2014.

Las poblaciones del estado de Hidalgo, durante el virreinato, permanecieron sometidas a la ciudad de México como partes integrantes de la provincia del mismo nombre. No obstante se establecieron lugares de segunda jerarquía para la administración de los pueblos, religiosa o política. Los lugares que albergaron un convento pueden dar un acercamiento a la organización política territorial de entonces. En el territorio que hoy ocupa el estado de Hidalgo se fundaron conventos franciscanos y agustinos en los pueblos de Tepeapulco, Tula, Apan, Tlanalapa, Zempoala, Tulancingo, Tlahuelilpan, Tecozautla, Atotonilco de Tula, Mixquiahuala, Huichapan, Alfajayucan, Tepeji, Tepetitlán, Pachuca, Atotonilco el Grande, Epazotucan, Acatlán, Huejutla, Singuilucan, Villa de Tezontepec, Actopan, Ixmiquilpan, San Bartolo, Molango, Metztitlán, Tlanchinol y Huejutla. Como se observa en el mapa 4, tan solo estos últimos cuatro, enclavados en el sistema montañoso. Se trataba de pueblos importantes de indios. Resalta la presencia de uno solo de estos centros de poder, en contraste, en la Sierra Otomí Tepehua.

Mapa 5. Áreas De Influencia De Distritos Y Partidos, 1824, Y Distrito De Tenango, 1891



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2007.

La organización política, como puede apreciarse, se refleja en una organización espacial, con efectos sociales como la marginación. Los pueblos del sistema montañoso ocupan un lugar dependiente, con mayor sujeción los de la Otomí-Tepehua. Esta organización, sin embargo, no fue privativa del virreinato, sino se reprodujo en los siguientes siglos hasta nuestros días. Cuando en la segunda mitad del siglo XVIII, la Nueva España se dividió en intendencias, recibieron este estatuto solo los lugares de Tula y Tulancingo. Más tarde, entrado el siglo XIX, el primer congreso del Estado de México, al que pertenecía el espacio de Hidalgo, consideró como distritos a Tula, Tulancingo y Huejutla, siendo partidos dependientes de éstos, Tula, Huejutla, Metztitlán, Yahualica, Actopan, Huichapan, Tetepango, Ixmiquilpan, Zimapán, Apan, Pachuca, Tulancingo y Zempoala. Sería hasta 1891 cuando Tenango en la Sierra Otomí-Tepehua recibiera un estatuto político de primer orden dentro del nuevo estado de Hidalgo, al elevarse como cabecera de distrito (INEGI, 1997). Véase mapa 5.

Un ejercicio de contabilización de localidades de MAM del estado, a partir del trazado de un área de influencia hipotética de las cabeceras de distritos

(25 kilómetros) y de partidos (15 kilómetros) de 1824, muestra que el 38 por ciento de las 442 en estas condiciones se localizan dentro de este radio, y el 72 por ciento, fuera de él. De las 273 localidades fuera del área, 123 están dentro del conformado, posteriormente, distrito de Tenango. Este evento de 1891, probablemente, haya comenzado a modificar un poco la geográfica e histórica determinación de mayor marginación de esta región respecto de otras, al acercar la representación política de la región al centro y la esfera judicial, aunque no sería sino hasta la segunda mitad del siglo XX cuando contara la región con una delegación estatal del ejecutivo del estado.

Como se puede plantear la relación de poder entre pueblos en un espacio determinado, crea relaciones desiguales también de desarrollo, donde el análisis de la marginación como un acercamiento a la comprensión de este, deja ver que sigue una tendencia de localización hacia la periferia de los centros y subcentros de poder. Si bien Huejutla no puede tener comparativa de poder con la capital hidalguense u otras ciudades de primer orden político, como Tula o Tulancingo, antaño se constituyó como un subcentro en el norte del estado, lo que le da una diferencia importante con la Sierra Otomí-Tepehua.

La regionalización económica como producto histórico

Los actores económicos también son relevantes en la modificación del medio, incluso, según el momento histórico, más importantes que los políticos. En el estado de Hidalgo el patrón de diferenciación regional tiene gran contenido económico, tiene su antecedente en la época virreinal. En aquel entonces, la explotación de las minas de Real del Monte y Pachuca, sobre todo en el siglo XVIII, configuró un enclave económico en el centro-sur del estado, que irradió por el requerimiento de mano de obra y productos de subsistencia a su periferia inmediata. Desde Ixmiquilpan hasta Apan, o desde Tezontepec hasta Tulancingo, se integró una región económica pujante. El resto del estado, en tanto, se mantuvo en actividades agrícolas de subsistencia sin relación económica funcional con el sur (Roldán, 2015). Ya en el México independiente, y a comienzos de la segunda mitad del siglo XIX, no es extraño que la ciudad de Pachuca se colocara como capital del nuevo estado de Hidalgo. Como enclave económico, y más cercano a la ciudad de México que otros pueblos de importancia como Tulancingo, la

ciudad se convirtió en el centro del poder estatal.

Mapa 6. Desarrollo Económico Del Estado De Hidalgo, Siglos Xvii-Xx

Fuente: elaboración propia con datos de Roldán, 2015.

Más tarde, las políticas de desarrollo económico del Porfiriato apuntalaron este patrón de diferenciación económica regional. Primero, con la introducción del ferrocarril, luego con el fomento a la industrialización apoyada con capital extranjero. Cuando a finales del siglo XIX se construyó el ferrocarril de México a Veracruz, el altiplano hidalguense recibió un gran impulso económico. Municipios como Apan, Tepeapulco, Zempoala, Singuilucan y Epazoyucan, se vieron favorecidos ante las facilidades para distribuir la producción de pulque, de la cual tenían amplia vocación, a otras regiones del país, pues esta nueva vía de comunicación los atravesaba. Incluso haciendas como la de San Lorenzo en Tepeapulco, hoy municipio de Emiliano Zapata, llegaron a contar hasta con un ramal de la línea férrea para transportar la sustancia muy demandada en el centro del país (Blancas, 2006). En Tula y Tulancingo, en tanto, otras industrias se desarrollaron. En Tula, la inversión británica empujó la industria del cemento, con un gran crecimiento posterior que llevó a la región medio siglo después a contribuir con la mitad de la producción nacional. En Tulancingo la industria textil fue la actividad que se dinamizó (Roldán, 2015).

En las décadas posteriores a la Revolución, el patrón sufrió algunas variaciones, pero sin presentar sustancialmente un cambio. Con datos de Roldán (2015) y Blancas (2006 y 2010), es posible considerar que hasta la década de los ochenta el devenir de la economía regional en Hidalgo se definió a partir de cuatro intervenciones:

a) La creación del distrito de riego en el Valle del Mezquital, que permitió aprovechar las aguas negras vertidas al río Tula, provenientes de la Ciudad de México. El incremento en la producción de hortalizas benefició a la población del sector agrícola, que logró la comercialización de la misma en la ciudad de México.
b) La explotación de manganeso en el municipio de Molango, destinado a la creciente industria siderúrgica, aunado a la necesidad de infraestructura carretera que conectara a la ciudad de México con el norte del país y el sur de Estados Unidos, propició la construcción de la carretera federal 85 México-Laredo, lo cual permitió a través de un ramal la conectividad con la Huasteca.
c) La creación del complejo industrial de Ciudad Sahagún en el municipio de Tepeapulco, con la instalación de tres importantes empresas: Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Constructora Nacional de Carros del Ferrocarril. Dentro de la política de industrialización sustitutiva de las importaciones, el sur del estado se benefició con gran inversión estatal, que llevó hacia allá, en sí, el traslado del dinamismo económico hidalguense y el flujo poblacional.
d) La construcción y puesta en operación de la termoeléctrica Francisco Pérez Ríos de la Comisión Federal de Electricidad, y la refinería Miguel Hidalgo de Petróleos Mexicanos, en la región de Tula. Estas empresas empujaron más el dinamismo que se mantenía en la región, derivado de la industria mineral no metálica (producción de cemento).

Desde luego, en el periodo, otros espacios de desarrollo ya existentes mantuvieron el dinamismo centrado en su base económica. Tulancingo aumentó la producción textil, la mayoría para exportación. Pachuca, además de mantener la explotación

minera, se consolidó como centro burocrático y educativo del estado. En los ochenta, dentro de la política de desconcentración de la ciudad de México, fueron trasladadas a esta ciudad oficinas de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, convirtiéndose en nuevo asentamiento o lugar de destino de habitantes de la capital del país.

En este transcurso la Sierra Otomí-Tepehua mantuvo su exclusión histórica del desarrollo, conservó su estado marginal en tanto periferia del centro económico y político de Hidalgo, logró que la región se reconociera como espacio distinto al del Valle de Tulancingo, con el que mantuvo desde la independencia del país una relación tradicional de subordinación administrativa, a nivel de gobierno estatal. Esto implicó que en el municipio de San Bartolo Tutotepec se estableciera una unidad o coordinación del Ejecutivo estatal para la planeación y gestión de proyectos específicos de infraestructura pública. Fue en 1989 cuando, al amparo de la política nacional de descentralización, y precedida por la nueva normatividad en materia de planeación del desarrollo, se reconocieron en el estado de Hidalgo ocho regiones para el desarrollo, entre estas la Otomí-Tepehua (Gobierno, 1989).

La funcionalidad capitalista de la marginación

Puede plantearse que la visibilidad en el siglo XX de esa alta marginación en la Sierra Otomí-Tepehua, como en otras regiones del país, ha orientado que las instituciones públicas traten de impulsar políticas y programas que modifiquen la situación. Este apartado, en consecuencia, trata de reflexionar sobre la construcción de identificadores de los grupos marginados, y los programas sociales que les benefician, pero con una orientación que pone el acento en los efectos realmente resultantes de la política, en tanto la condición de marginación es de carácter estructural. Así, la identificación y la acción pública se tratan como un dispositivo dentro de una relación de poder, que no modifica la condición pero permite su gestión. Se considera en particular el caso del Índice de Marginación construido por el Consejo Nacional de Población.

La construcción del índice de marginación

La preocupación e identificación, sistemática e institucional, de los espacios marginados en México, data de la década de los setenta, cuando por decreto de Luis Echeverría fue creada, en diciembre de 1970, la Comisión Nacional de Zonas Áridas. Este organismo habría de localizar las zonas áridas del país; realizar estudios de sus actividades económicas, tecnología, infraestructura, servicios públicos, comunicaciones, y todo lo conducente para su desarrollo; además de promover acciones interinstitucionales de desarrollo para ellas (Gobierno Federal, 1970). Hasta el gobierno antecesor de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) la comprensión del desarrollo y, por ende, de la actuación del gobierno, se mantenía orientada por una fórmula distinta.

En las tres décadas posteriores a la Gran Depresión de 1929 las economías de occidente, incluida la mexicana, se reconfiguraron bajo un nuevo acuerdo capital trabajo. A diferencia de la etapa previa, la clase trabajadora, desde luego establecida en las ciudades y anclada a los procesos de industrialización, vio constantemente incrementados sus salarios y sus condiciones de vida, pues el modelo se basaba en garantizar el consumo de la producción. La experiencia de la crisis había mostrado las limitantes de condiciones laborales precarias para la reproducción, por eso el nuevo modelo cedía a favor de la clase trabajadora, pero sin poner en riesgo las ganancias del capital, pues aun sosteniendo mejoras salariales, era mayor el ritmo de crecimiento de la productividad, derivado de la fórmula fordista. En el marco de este acuerdo, el gobierno participaba con la generación de infraestructura necesaria para la producción y medios colectivos de consumo para la reproducción social: vivienda, centros escolares y de salud, servicios de agua, energía eléctrica, etcétera.

Cuadro 3. Indicadores Empleados En Los Índices De Marginación

COPLAMAR, 1982	CONAPO, 2012
Generales:	1. Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.
1. Porcentaje de población económicamente activa (PEA) que percibe ingresos inferiores a 1 000 pesos anuales.	2. Población en localidades con menos de 5 000 habitantes.
2. Porcentaje de PEA subempleada.	
3. Porcentaje de población rural.	
4. Porcentaje de PEA en el sector agropecuario.	
5. Porcentaje de población rural incomunicada.	
Salud:	
11. Tasa de mortalidad general.	
12. Tasa de mortalidad preescolar.	
13. Habitantes por médico.	
Vivienda y sus servicios:	5. Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado.
14. Porcentaje de viviendas sin agua entubada.	6. Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
15. Porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos.	7. Ocupantes en viviendas sin agua potable.
16. Porcentaje de viviendas sin electricidad.	8. Viviendas con algún nivel de hacinamiento.
17. Porcentaje de viviendas sin drenaje.	9. Ocupantes en viviendas con piso de tierra.
Otras necesidades:	
18. Porcentaje de población de un año y más que no usa calzado.	
19. Porcentaje de vivienda sin radio ni televisión.	

Fuente: elaboración propia con datos de COPLAMAR, 1982 y CONAPO, 2012.

Ese modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento en la segunda mitad de la década de los sesenta. Una menor productividad, la presión sindical, el aumento de la competencia en el mercado internacional y la subida de los precios del principal energético, el petróleo, limitó la reinversión privada con el consecuente cese en el ritmo de incorporación de fuerza de trabajo (Blancas, 2013). De esta forma, el paradigma de desarrollo por el cual los beneficios habrían

de llegar a todos, entró también en crisis. Para la década de los setenta el modelo estaba caduco, y el no desarrollo se visibilizaba en amplios espacios rurales y urbanos. Es en este contexto que surgió la Comisión Nacional de Zonas Áridas y otras subsecuentes instituciones públicas y programas que buscan identificar los espacios no incorporados al progreso, y promover en ellos el desarrollo.

No obstante, pronto cambió la tónica de la participación estatal. Contrario al pensamiento liberal del momento a nivel internacional, que pugnaba por la inmediata salida del estado de los mercados, el gobierno optó por una mayor injerencia pública, pero no para la generación como otrora de la infraestructura productiva. En vez de eso, se impulsó un diseño de programas específicos que se pondrían en marcha al amparo de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, pero no para incorporar a los grupos de población marginados a la senda del desarrollo, aquel del cual el mercado los había excluido, sino para tratar de subsanar la condición de marginación en tanto el mercado se esperaba pudiera incorporarlos. Esta es la nueva orientación de participación del estado. En 1977 surgió así, bajo un paradigma distinto de intervención, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual representa la sustitución de políticas universales por políticas sociales, el reconocimiento en un contexto de crisis de la necesidad de focalizar los esfuerzos públicos de atender solo a los sectores más marginados del desarrollo, para gestionar la misma condición de marginación, lo cual no significa impulsar el desarrollo, pues de eso se encargará en un futuro el mercado. En el momento de su creación, diversas explicaciones se habían formulado en América Latina para explicar la marginalidad y la marginación. Germani, Cardoso, Nun, Faleto, Quijano y Murmis, entre otros investigadores, habían abordado de manera amplia la problemática. Desde la concepción de COPLAMAR, la estrategias fueron dotar a los grupos identificados de "mínimos de bienestar" como forma de subsanar el retraso en la incorporación en el desarrollo, y conducir a una habilitación mínima que permita concursar por sí en el mercado.

Uno de los primeros retos de la COPLAMAR fue la identificación de los grupos marginados, para lo cual realizó diversas investigaciones que permitieron efectuar una valoración de los componentes que representa la condición. En 1979, producto de los esfuerzos iniciales, fue posible la delimitación de cinco

estratos de municipios a partir del grado de satisfacción en cuatro materias: alimentación, educación, salud y vivienda. Para 1982 ya se contaba con un índice de marginación a nivel de entidades y municipios, así como su representación en una geografía de la marginación (COPLAMAR, 1982). Sin embargo, un año después, en 1983 se determinó la extinción de la coordinación.

Bajo el marco institucional posterior, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) asumió la responsabilidad de identificar a los grupos marginados, desde 1993 hasta la actualidad, calcula y publica los índices de marginación estatal y municipal, y a partir de 1998 también por localidad. La metodología se diferencia de la empleada por la COPLAMAR, y considera distintos indicadores. Como se observa en el cuadro 3, actualmente CONAPO construye el índice con nueve indicadores.

El índice de marginación es un instrumento históricamente construido por el gobierno federal para identificar los grupos y espacios mayormente marginados del otrora esquema de desarrollo, con el objetivo de servir de base para la formulación y aplicación de políticas sociales, no de desarrollo, que generen las condiciones mínimas para la gestión de la situación. En este sentido, el índice es empleado en diversos programas sociales como el actual PROSPERA, antes Oportunidades, Opciones productivas, Programa de comedores comunitarios, Entornos y comunidades saludables, Rescate de espacios públicos y Centros comunitarios de aprendizaje.

Enclasamiento y subjetivación de la marginación

Como se trató en la primera parte de este capítulo, la condición marginal de las localidades de MAM en la Sierra Otomí-Tepehua, tiene un carácter estructural histórico que no solo remite a una revisión de las décadas anteriores, sino a relaciones de poder, al menos de los últimos tres siglos. Por lo cual, el Índice de Marginación en el contexto de la formulación de políticas sociales, se puede proponer interpretarlo solo como un identificador para la selección de los grupos sociales prioritarios para la "gestión de su condición" de no desarrollo. Esta afirmación se propone porque solamente un modelo distinto de producción-consumo, bajo relaciones de poder distintas a las ancestrales, pudiera en su caso anclar a las localidades al desarrollo clásico de la modernización.

Por ahora es necesario hacer una consideración, distinta a la identificación de los grupos marginados y al uso de los programas sociales anclados, poco o nada estudiada, se trata del enclasamiento de la marginación, categoría que se explica a lo largo de este apartado. Hasta antes de la década de los setenta la población identificada como marginada era reconocida y se reconocía a sí misma como población rural, como población del campo, como población de la no ciudad dedicada a actividades agrícolas, ganaderas o forestales. Esta población era situada y se situaba a sí misma con expectativas de alcanzar el desarrollo de las ciudades, como parte de un proceso evolutivo que pudiera modificarse desde estrategias individuales mediante procesos de migración del campo a la ciudad o de industrialización de sus espacios. No son desconocidos, sino ampliamente estudiados, tanto las causas como los procesos migratorios en México a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo anterior. Las personas migran del campo a la ciudad atraídas por la modernización y las oportunidades de mejorar sus condiciones de vida, mediante su incorporación a la creciente industria.

No obstante, como se mencionó, el modelo se agotó y, con esto, es posible proponer también el sistema de enclasamiento hasta entonces vigente, nombrado a través de pares opuestos: rural-urbano, tradicional-moderno o atrasado-desarrollado. Obsérvese que un sistema de enclasamiento nombrado a través de pares opuestos siempre presenta a uno en posición superior al otro en una escala de valores, motivo que prescribe la ruta a seguir en un conjunto de prácticas. Por eso, el agotamiento del modelo, que deja sin posibilidades objetivas de reproducción a la clase prescrita, representa también una crisis del sistema de nombramiento-prescripción, que es el sistema de enclasamiento.

En la década de los setenta las ciudades, principalmente la capital del país, mostraron restricciones para la absorción de la fuerza de trabajo, situación que se visibilizaba en el desempleo, en la informalidad y en los cinturones de miseria. Se trataba de población genuinamente marginada del desarrollo, población que ya no tenía posibilidades de obtener beneficios del modelo en crisis, pero aún con la aspiración arraigada de encontrar en un futuro inmediato el desarrollo. Por esta contradicción, el enclasamiento entró en conflicto. Continuar con la forma de enclasamiento desarrollista mantendría vigentes las expectativas y aspiraciones de un tipo de desarrollo ya no vigente, por lo que debía de sustituirse con otro

sistema de enclasamiento, con otro nombramiento y formación de grupos, con otra prescripción de prácticas. El nuevo sistema centrado en la condición de marginación, por tanto, representa un posicionamiento distinto de esa otrora población del campo, de lo rural, de los cinturones de miseria, y se incorpora como parte del dispositivo actual de poder. Este nuevo sistema desdobla, a diferencia del anterior, al menos en dos vertientes o espacios vitales la aspiración del desarrollo. Por un lado, la representación pública (marginación) y, por el otro, la representación personal del desarrollo.

En el modelo anterior, la representación tanto pública como personal del desarrollo, corresponde al mismo enclasamiento, aspiración y estrategia. El desarrollo como modernización, generalmente anclado al ser trabajador de la industria o prestador profesional de servicios, desborda en el entorno y lo personal, con una infraestructura propia de las ciudades e ingresos laborales suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, salud, educación y alimentación. De esta manera, quien vive en el campo, alejado de las ciudades, está alejado del desarrollo. Pero en el modelo que surge en los setentas, el que corresponde al nuevo enclasamiento, el marginado lo es específicamente por la ausencia de los beneficios del desarrollo que el gobierno debe otorgar. Es decir, el nuevo enclasamiento separa en dos esferas las representaciones, aspiraciones y estrategias del desarrollo: la pública y la personal. La pública, la de la marginación, debe atenderse por el gobierno, y la segunda, por el propio marginado.

La formulación del Índice de Marginación, la identificación de los grupos marginados y los programas sociales, en este sentido, actúan como parte de un dispositivo de poder, ante el cual el enclasamiento que formula permite una subjetivación de la propia condición marginal. Los medios para la subjetivación son: a) el nombramiento de ser marginado; b) la vivencia de la descripción pública de la marginación a través del reconocimiento de las condiciones objetivas agrupadas, y c) la actualización permanente del ser marginado a través de los beneficios de la política social que determina la práctica de ser marginado para mantenerse en el grupo. Así que, sin ser resuelto el problema del desarrollo, el nuevo enclasamiento encarga una esfera de ese desarrollo a la propia responsabilidad y logra una gestión eficiente de la condición mediante la política social, que representa en sí la legitimación del nuevo modelo de producción-

consumo, pese al no desarrollo. Aquí el marginado no se identifica con lo rural o urbano, con lo tradicional o moderno, o con lo atrasado o desarrollado, sino se contrapone al excluido de los beneficios públicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica, centros escolares, centros de salud).

De esta forma, la población de las localidades marginadas identificadas desde el exterior, se asume así como marginada, lo que reproduce el sistema de enclasamiento y reproduce estrategias propias del sistema. Se asume así porque cabe en el grupo que se nombra, y se reproduce así por sus prácticas prescritas. Por un lado, persigue desde la esfera personal un desarrollo a partir de la obtención de un mejor ingreso y, por el otro, persigue por parte del gobierno una serie de beneficios paliativos para su condición, que se representa en el acceso a servicios públicos (salud, educación, agua potable, energía eléctrica, transporte) o sustitutos del ingreso (apoyos monetarios para el consumo básico, canastas de alimentos, uniformes y útiles escolares).

La subjetivación de la marginación y los dispositivos de la política social, permiten así, bajo el nuevo enclasamiento, configurar escenarios distintos de actuación público-privada, donde la competencia del desarrollo-ingreso se mueve más hacia lo privado, y la competencia de atender la marginación se mueve más hacia lo público.

Desarrollo marginal en la Sierra Otomí-Tepehua

La estructuración histórica de la marginación, y la identificación de la marginación como parte de un dispositivo de poder, se contraponen materialmente en sí. Pese a esto, dicha configuración permite la gestión de la marginación estructural sin la necesidad de modificar la relación ancestral y moderna de poder. Pensar que el desarrollo y la marginación están estructuralmente atados, supone colocar siempre en el centro del poder la observación externa desde donde se impone un desarrollo. Pero el trabajo de campo realizado en la Sierra Otomí-Tepehua en el año 2014, en las localidades de MAM del estado de Hidalgo, permite cuestionar esa proposición. Se observa que la subjetivación de la marginación no se impone como totalidad estructurante. En lo local, en la mirada desde abajo, se traslapan racionalidades múltiples que permiten una comprensión unidireccional del

desarrollo.

Este último apartado reflexiona en este sentido, y propone entender el desarrollo realmente existente en la región como un desarrollo marginado, que no es el impuesto por una mirada exterior, ni constituye la ausencia del mismo, sino representa el estado de marginación de la concepción propia de él, que se reproduce en un acoplamiento con la gestión material de la marginación determinada desde afuera.

Las luchas locales de la marginación

Si una competencia de la marginación es propia de la esfera pública, se espera que entes de gobierno otorguen beneficios para superar la condición, bienes y servicio o complementos del ingreso. Hasta la década de los setenta, estos entes se adscribían en la figura del Presidente de la República. Si bien México ha mantenido una organización de estado federal, en el modelo anterior de facto se constituyó un sistema político que mantuvo marginales a las escalas de gobierno estatal y municipal. El Ejecutivo federal era el que concentraba las competencias de gobierno, trátese de los poderes de la misma escala: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o de las otras. Paralelo a la organización formal de gobierno, se articuló en torno al presidente del país y mediante el partido oficial, un sistema corporativo al cual quedaban anclados todos los sectores y grupos sociales. Por eso la actuación pública orientada al desarrollo era materia del presidente. En la década de los setenta, más del 80 por ciento del gasto programable lo ejercía el Ejecutivo federal. Los municipios, en cambio, apenas alcanzaban un ejercicio de gasto del 3 por ciento. Esto implica que la relación "aspirantes del desarrollo" gobierno, se articulara de forma directa con la escala federal, mediante la participación de estos grupos a través de los sectores oficiales, en la Confederación Nacional Campesina, la Confederación de Trabajadores de México o la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, entre otras. A través de estas se trasladaban las demandas y se obtenía respuestas.

El nuevo modelo desarticula ese sistema corporativo, pues se requiere de una incorporación distinta de los grupos, acorde con el nuevo enclasamiento. El otrora modelo permitía una incorporación sectorial, donde correspondían a cada sector expectativas y respuestas específicas con miras al desarrollo-modernización. El

actual, en cambio, genera expectativas propias solo de la representación pública, que es la de los grupos marginados, ante lo cual se requiere un andamiaje, más que sectorial, de carácter transversal. Por eso, la descentralización de la política social se incorpora como el dispositivo para visibilizar a la escala y a los entes pertinentes de la gestión de la marginación.

Desde comienzos de los ochenta, la política de descentralización se incorporó como parte de las reformas propias del nuevo modelo producción consumo. El argumento detrás era generar las condiciones organizacionales para una gestión más eficiente de los asuntos públicos, de manera que se trasladan a los municipios responsabilidades en dos sentidos: primero, responsabilidades propias de la escala local, lo cual, se asume, corresponden a problemas que pueden ser mejor diagnosticados y atendidos desde lo local, como gestión de la infraestructura urbana, del agua potable, del drenaje, del alumbrado público, del servicio de recolección de basura, de mercados, de panteones, entre otros; segundo, responsabilidades propias de la escala federal, pero que se asume pueden realizarse política y administrativamente con mayor oportunidad, estas son las de gestión de los beneficios de política social a los grupos marginados.

Estas segundas responsabilidades están articuladas en un sistema complejo de organización de funciones que puede describirse de forma resumida de la siguiente forma: 1. El gobierno federal identifica cuantitativamente, en especial a los grupos marginados, en diferentes estratos. Esta identificación procede de la utilización de los datos de marginación que proporciona CONAPO; 2. El gobierno federal destina un presupuesto para la atención de la marginación que distribuye a los estados y municipios bajo el rubro de Aportaciones para la Infraestructura Social. Estos entes de gobierno no definen el destino de los recursos, pues forman parte de la política social federal, pero los administran en sus ámbitos espaciales de competencia para impactar positivamente a los grupos marginados a través del desarrollo de bienes o servicios públicos, como electrificación, mejoramiento de la calidad y espacios de la vivienda, de construcción de sistema de agua, drenaje sanitario o pluvial, de comedor, dispensario médico y aulas de educación básica; 3. Los gobiernos municipales gestionan ante el gobierno federal recursos o bienes provenientes de programas de política social que el gobierno federal administra. Se trata de programas para los grupos marginados pero cuyos beneficios se trasladan

solo mediante la gestión de los gobiernos locales. Caben en este rubro programas de alto impacto, pues son sustitutos de ingreso, por ejemplo, PROSPERA, 65 y más o Empleo temporal. En la distribución del fondo de aportaciones o de los beneficios de programas sociales, el Índice de Marginación se emplea como base para la identificación de los grupos.

Este esquema permite, como se explicó con anterioridad, una subjetivación de la marginación, pero también una reconfiguración socio-espacial para los procesos de reivindicación y demanda de beneficios públicos. En el esquema corporativo, los sectores sociales reivindicaban y canalizaban sus demandas a través de las diferentes corporaciones. El crecimiento económico del país daba la oportunidad para responder a la mayoría de ellas. El milagro mexicano de las décadas de los cincuenta y sesenta, permitió mejorar en las condiciones de vida de la población, trátese de uno u otro sector. En el esquema actual descentralizado, los grupos marginados canalizan sus demandas principalmente ante las instancias de gobierno municipal, pues es en esta escala donde recae la responsabilidad de otorgar de forma directa o gestionar los apoyos sociales.

La estrategia de descentralización genera así una oportunidad política para la gestión de la marginación. Los grupos marginados, población de barrios, colonias o localidades, recurren a la instancia municipal para demandar bienes, servicios o beneficios. Entonces, la reconfiguración propone un reposicionamiento de los actores, donde por un lado se sitúa el gobierno municipal y por el otro, los demandantes. En el centro de la demanda actuaban los sectores sociales y las corporaciones, quedando el municipio como marginal. Actualmente, son las corporaciones, los entes estatales o los federales, los que quedan marginados del juego político.

Un ejemplo de esta nueva configuración enclasamiento-gestión pública son las luchas que realizan pueblos o barrios por la municipalización, es decir, por la creación de nuevos municipios o la obtención por parte de ellos del estatuto municipal. Son procesos de lucha de pueblos que buscan convertirse en municipios para obtener todo aquello que la descentralización promete, y que no siempre los municipios logran otorgar: bienes y servicios públicos. El cuadro 4 muestra las luchas actuales con la identificación de las principales problemáticas o demandas, entre las cuales se expresa la condición marginal. En estos pueblos

se ha subjetivado la marginación, situación que enclasa y posiciona en el espacio descentralizado a un nuevo actor: el pueblo marginado.

Cuadro 4. Luchas Contra La Marginación Local En México, 2014

Estado	Número de luchas	Disparadores argumentativos de la lucha local			
		Extensión territorial y lejanía de la cabecera	Falta de atención o abandono del ayuntamiento	Falta de recursos, servicios u obra pública	Discriminación o violación de derechos.
Aguascalientes	1		X	X	
Baja California Sur	1	X			
Chiapas	2	X		X	
Colima	1		X	X	
Durango	1		X	X	
Guerrero	4	X		X	X
Hidalgo	2		X	X	X
Jalisco	2		X	X	
México	22	X	X	X	
Michoacán	1	X		X	
Morelos*	1				
Nayarit	2		X	X	
Oaxaca	1				X
Puebla	4		X	X	X
Quintana Roo	1	X		X	
Sinaloa	2			X	
Tabasco	6	X	X		
Tlaxcala	1			X	
Veracruz	2		X	X	
Zacatecas	1				

Nota: *No se identificaron argumentaciones.
Fuente: Blancas, 2013.

Esta situación de lucha no sería concebible si los entes públicos municipales generaran las condiciones para salir de la marginación, pero es un hecho que esta se caracteriza por su forma estructural e histórica. Por eso tales luchas y la gestión descentralizada de la marginación no representan más que una forma de gestionar el no desarrollo, y de trasladar la impopularidad de ese modelo a lo local. El mercado, el gobierno central, o el federal, y los actores en el otro extremo de la relación de poder, quedan invisibilizados o desprovistos de ilegitimidad, pues como se recordará también en el nuevo sistema de enclasamiento la representación personal lleva en sí la responsabilidad del propio desarrollo. El responsable de mi marginación es el municipio, y yo de mi no desarrollo.

El desarrollo marginal

Llama la atención que en la Sierra Otomí-Tepehua, en las comunidades visitadas, no se encuentre el discurso de la municipalización ni se haya articulado lucha alguna en ese sentido. Se reconoce al municipio como responsable, pero no se genera un campo de lucha propio en el cual se dispute el estatuto municipal. Esto parece conducir a una problemática resuelta mediante la misma condición marginal estructural e histórica. Los pueblos de la Otomí-Tepehua parecen no haber incorporado, como suele proponerse desde el observador, los discursos de este desarrollo modernizador que funcione como contraste para formular las aspiraciones previas al no desarrollo que posiciona a los grupos marginales en una situación de amigo enemigo a la institución municipal. Es decir, la propuesta anterior de lucha parece no inscribirse en la región, pues ha sido la marginación de tal calado que pervive en concepciones propias del desarrollo, previas a la del modelo de desarrollo modernizador, ese de las décadas de los cincuenta y sesenta. La marginación material observada desde el centro del poder, ha ocultado en sí otro desarrollo.

Es así como los pobladores de la Sierra Otomí-Tepehua subjetivan la marginalidad a partir del enclasamiento externo y la reproducen a través de los programas sociales, pero conservan una concepción del mundo pre modernizadora. Dios, la tierra y la comunidad, pesan más que el estado en su desarrollo, por eso no se constituyen estas luchas, no se forma la relación amigo-enemigo. La petición a la tierra para tener buenas cosechas, el carnaval como catarsis o la faena, reproducen cotidianamente esquemas de un desarrollo propio, ancestral y estructuralmente arraigado a su propia condición de marginación.

La historia de Severo, poblador de la comunidad de El Cojolite en la Sierra Otomí-Tepehua, parece representar esta situación. Él, como el resto de su comunidad, vive inmerso en condiciones extremas de vida. En El Cojolite no existe una red de agua potable que conduzca el vital líquido a las viviendas. Producto de la política social, el agua ya llega a la comunidad de El Veinte, con la cual, política y religiosamente, se articula como barrio. Pero hacia El Cojolite el agua se conduce por una manguera que solo en algunas épocas del año logra llevar al espacio vital. Así que la forma cotidiana de conseguir el líquido es acudiendo a

los manantiales. En las viviendas no hay drenaje, existen unos baños ecológicos pero no usables, pues no son propios para la tierra del lugar. No hay energía eléctrica. Sobre la comunidad atraviesa una red eléctrica de alta tensión, pero esta no se baja a las viviendas, algunas cuentan con celdas fotovoltaicas, producto también de la política social. Pero no son servibles. La batería que emplean para almacenar la energía captada tiene temporalidad de vida, y la de estas culminó.

Hasta hace unos quince años, recuerda Severo, el café, principal producto de comercialización de la región, aportaba un ingreso moderado a las familias, pero ahora solo les pagan un peso por kilo. Así que si bien sigue siendo la actividad principal, su ingreso deriva principalmente de trabajos temporales que realiza en otras comunidades, razón por la cual hace años migró a la ciudad buscando mejorar su ingreso. Conoce la Ciudad de México, trabajó ahí. Sabe que se puede mejorar allá. Sin embargo, ha decidido quedarse en El Cojolite.

Severo reconoce a su comunidad como marginada, se reconoce a sí mismo como marginado. Reproduce su marginación, su clase, en el discurso y los objetos, tiene una vivienda parcialmente con piso de cemento. El material lo obtuvo de un programa social. Pero disfruta del carnaval, acude a la petición de maíz, cruza entre los cafetales. Conoce su tierra. Conduce al observador entre los lomeríos, entre las piedras, entre los árboles, entre el río. Severo decide por ese desarrollo marginado, porque se vive, se disfruta. Prefiere este desarrollo que el de la Ciudad de México.

Conclusiones

El desarrollo marginado en la Sierra Otomí-Tepehua muestra dos miradas del desarrollo: la mirada tradicional de occidente y la mirada de los pobladores de la región. Una desde la que se construye al otro como marginado, y otra desde la que se subjetiva la condición marginal, pero no se subordina el propio desarrollo a ella, sino donde el enclasamiento se incorpora a nivel de estrategia para sumar al desarrollo Otomí-Tepehua. El desarrollo de la región como desarrollo marginal parece paradojal desde la mirada del observador, pues como una articulación

de términos resulta contradictoria. Pero no es así desde una revisión histórica estructural, y de la forma de subjetivación y reproducción. El desarrollo marginado es un tipo de desarrollo fuera del centro, pero central desde lo que está fuera del centro, es decir, es el desarrollo de la articulación de una doble percepción, apreciación y acción: la del centro del poder y la de los grupos marginados.

Desarrollo marginado no representa la ausencia de desarrollo, ni un desarrollo marginal. Se trata de la reproducción de un desarrollo que, como en el caso de los pueblos o localidades materialmente marginadas, resulta marginada desde afuera ante la mirada y relación de poder que, material y simbólicamente, trata de homogeneizar e imponer desde afuera.

Referencias

Blancas, Edgar Noé. Dis-posiciones neoliberales. Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2013.

Blancas, Edgar Noé. Emiliano Zapata territorio de bienestar por convergencias y divergencias. En: E. N. Blancas. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2006.

Blancas, Edgar Noé. Más municipios, más desarrollo. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2010.

Bosque, Joaquín. Tipos de "habitat" en la provincia de Granada. Cuadernos de Geografía (5). 1975.

CONAPO. Consejo Nacional de Población. Recuperado el 12 de octubre de 2014, de http://www.conapo.gob.mx/, 2014.

CONAPO. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Consejo Nacional de Población. 2012.

COPLAMAR. Necesidades esenciales en México. Geografía de la marginación. México: Siglo XXI Editores.1982.

Gobierno del Estado de Hidalgo. (23 de diciembre de 1989). Acuerdo gubernamental por el cual se determina las regiones de desarrollo del estado libre y soberano de Hidalgo. Periódico Oficial del gobierno del estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo. Portal oficial. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de [en línea] Santuarios: http://www.hidalgo.gob.mx.

Gobierno Federal. (5 de diciembre de 1970). Decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país. Diario Oficial de la Federación.

INECC. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Recuperado el 10 de noviembre de 2014, [en línea] http://www2.inecc.gob.mx/emapas/index.html, 2014.

INEGI. División territorial del estado de Hidalgo de 1810 a 1995. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1997.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado el 15 de octubre de 2014, [en línea] http://www.inegi.org.mx.

INEGI. Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. San Bartolo Tutotepec, Hidalgo. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2009.

INEGI. Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Tenango de Doria, Hidalgo. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009b.

Roldán, Edgar Iván. Organización económica y desarrollo regional del estado de Hidalgo: pasado y presente. México: El Colegio del Estado de Hidalgo. 2015.

Capítulo 6
La encrucijada del desarrollo: entre la biodiversidad del territorio y la marginación en las condiciones de vida

María Félix Quezada[36]
Vianka Baxcajay Sánchez
Mercedes Aurora Rodríguez Olvera[37]

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo reflexionar la situación de dos localidades de muy alta marginación en el estado de Hidalgo, ambas están insertas en un territorio de alta diversidad biológica y lingüística, pero su población continúa viviendo desde hace décadas en condiciones de marginación. Desde nuestro punto de vista, esta característica representa una de las tantas contradicciones del desarrollo, y las formas de cómo los actores locales los perciben. Las condiciones estructurales de la región a donde pertenecen estas localidades son algunos de los factores que continúan reproduciendo su situación de marginación.

El texto está dividido en cuatro apartados: en el primero, se realiza un revisión de los tres conceptos clave que se articulan en este documento: la biodiversidad, el territorio y la marginación. En el segundo, se alude a la biodiversidad en México haciendo énfasis en dos situaciones: una sobre la pérdida de la biodiversidad

36 Profesora investigadora del Centro de Estudios de Población, mfelix @uaeh.edu.mx.

37 Estudiantes de la licenciatura en sociología y participantes del proyecto.

biológica en México y la otra sobre las condiciones socioeconómicas de la población que habita estos territorios de alta biodiversidad. En el tercero se destacan algunos elementos que caracterizan a la región Otomí-Tepehua, como su riqueza en recursos naturales, las distintas lenguas indígenas que convergen y la situación productiva. En el cuarto, se describen las condiciones sociodemográficas y de marginación de dos localidades: La Cerca, San Bartolo Tutotepec y Cerro Grande Veinte Barrancas Tenango de Doria. Entre las técnicas que se emplearon para el estudio de estas dos localidades destacan la revisión documental y el trabajo de campo, entre junio y noviembre de 2014.

Biodiversidad, territorio y marginación

De acuerdo con Núñez et al. (2003), la forma condensada de biodiversidad fue acuñada a mediados de la década de los ochenta en una reunión previa para la realización del Foro Nacional sobre Biodiversidad (llevado a cabo en Washington D.C). Según los autores, la edición de la memoria de ese evento propició, por un lado, la difusión de este concepto, y por el otro, el término biodiversidad fue más allá de los aspectos biológicos y se extendió allende las fronteras de la comunidad científica. A principios de los noventa la biodiversidad se había convertido en un tema central de los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (conocido también como "Cumbre de la Tierra" [38]) adquiriendo una centralidad discursiva en la preocupación e interés científico y político en el mundo entero.

En el marco de esta conferencia surgió la Convención sobre la Diversidad Biológica[39] (1992), considerada como el acuerdo internacional más importante para el mantenimiento y la conservación de la biodiversidad. Fue en este espacio

38 Las principales Conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocidas como Cumbres de la Tierra han sido las siguientes: Estocolmo (Suecia) 1972, Río de Janeiro, (Brasil) 1992, Johannesburgo (Sudáfrica) 2002. Conferencia de Desarrollo Sostenible Río+ 20, celebrada en 2012 en Río de Janeiro.

39 Otro instrumento internacional de gran relevancia que señalan los autores es el Protocolo de Cartagena surgido con base en el principio 15 de la Declaración del Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. El Protocolo fue adoptado el 29 de enero del año 2000 en Montreal, Canadá.

donde el concepto biodiversidad tuvo entre otras cosas, estos alcances: a) se presentó en un tratado unificador y global; y b) se reconoció como un interés común de la humanidad (Gastón y Spicer citado en Núñez et al. 2003: 389).

Para Núñez y colegas, el concepto contemporáneo de biodiversidad abarca no solo la variabilidad de genes, especies y ecosistemas, sino también los servicios que proveen a los sistemas naturales y a los humanos. Asimismo, la formulación del concepto ha congregado diversos enfoques y disciplinas científicas para dar respuesta y explicación al fenómeno de deterioro del ambiente. Por lo que esta confluencia de enfoques le confiere la característica de ser un campo en construcción.

En cuanto al territorio, Giménez (1999: 27 y 29) lo define como "un espacio apropiado y valorizado simbólica o instrumentalmente por los grupos humanos", y sus tres ingredientes primordiales son: la apropiación de un espacio, el poder y la frontera. En la dimensión instrumental, el autor sostiene que el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan. Por otra parte, el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo.

Entre las características principales que destaca Giménez (1999) sobre el territorio están: a) el apilamiento; b) la cultura y c) la región. Respecto del apilamiento, señala que el territorio se pluraliza según escalas y niveles, históricamente constituidos y sedimentados, que van desde lo local hasta lo supranacional, pasando por escalas intermedias. Desde su punto de vista, estas diferentes escalas no deben considerarse como un continuum, sino como niveles imbricados o empalmados entre sí.

En lo que referente a la cultura,[40] Giménez (1999) señala que existen territorios culturales frecuentemente superpuestos a los geográficos, económicos y geopolíticos, que implica esta apropiación simbólico-expresiva del espacio.

40 El autor define la cultura como "el conjunto de signos, símbolos, representaciones, modelos, actitudes, valores inherentes a la vida social". Asimismo, distingue tres dimensiones analíticas: la cultura como comunicación, la cultura como stock de conocimientos y la cultura como visión del mundo, (Giménez, 1999: 32).

Además, que se presenta una estrecha relación entre la cultura y el territorio, lo cual enfatiza a través de estas dimensiones: a) territorio como espacio de inscripción de la cultura; b) territorio como marco o área de distribución de instituciones y prácticas culturales, y c) territorio como objeto de representación y de apego afectivo (símbolo de pertenencia socioterritorial).

En cuanto a la región, para Giménez (1999: 40-41) sería la bisagra o punto de conjunción entre el territorio próximo y el territorio abstracto. En cuanto constructo cultural, anota por un lado que aunque esté frecuentemente imbricada en la región geográfica, económica o geopolítica, o superpuesta a ellas, puede o no coincidir con los límites correspondientes a estas últimas. Por otro lado, la región es producto del medio-ambiente físico, de la historia y de la cultura, y se constituye como "soporte de la memoria colectiva y como espacio de inscripción del pasado del grupo". Desde este marco, Giménez manifestará la existencia de actores regionales que tienen una cultura internalizada generadora de procesos identitarios, una identidad regional.

Por último, subraya que la región se manifiesta como un haz de microrregiones, como un entramado de matrias. [41] Entre los aspectos que consideramos más relevantes de la revisión que realiza sobre las matrias es lo siguiente:

- La enorme desigualdad socioeconómica y cultural entre ellas;
- están rigurosamente jerarquizadas según su mayor o menor proximidad a los polos urbanos (existen las que están perdidas en el aislamiento, las que se hallan sumidas en la desolación y pobreza ancestrales, y las que viven más o menos contagiadas de la relativa prosperidad de las regiones polarizadas más dinámicas económicamente);
- su distribución en el espacio geográfico según la polaridad centro/periferia (1999: 45-46).

En estos tiempos de globalización, el concepto de territorio según Rubio (2010: 1049-1050), se ha convertido en sitio privilegiado de análisis, espacio de

41 Giménez retoma el concepto del historiador Luis González, y define las matrias como pequeños mundos municipales, localidades, terruños, patrias chicas o tierra natal, que son "espacios cortos, en promedio diez veces más cortos que una región" (Giménez, 1999: 40-41).

reflexión y síntesis de los problemas rurales. Además, se ha vuelto una demanda autonómica de los pueblos indios y motivo de lucha de los ejidatarios amenazados por la expropiación de sus tierras. Desde su perspectiva, hasta los años ochenta la tierra constituía un medio de reproducción rentable y era el núcleo más visible de la realidad rural. Sin embargo, esta situación cambió de manera radical con la globalización, generando entre otras cosas la exclusión de amplios grupos de productores para quienes la tierra ha perdido su sentido de producción y de supervivencia. De esta manera, como medio de producción, la tierra cede su sitio al territorio [42] como lugar de vida.

En relación con el concepto de marginación, hemos considerado la definición del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México, organismo que cataloga la marginación como un fenómeno estructural:

… que expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo. La precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que, a menudo, escapan al control personal, familiar y comunitario, cuya reversión requiere del concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales (CONAPO, 2012: 9).

En esta enunciación del CONAPO podemos rescatar tres aspectos fundamentales: la primera, la marginación como fenómeno estructural, lo cual indica que su presencia rebasa los fenómenos presentes en los ámbitos locales; la segunda, su impacto en la población, entre ellas la exclusión social, y la tercera, la no participación de esta población en el proceso de desarrollo socioeconómico.

Como se ha reiterado en el capítulo cuarto de este libro, el CONAPO mide la marginación a través del índice que considera como una "medida-resumen"

---

42 Rubio (Rubio 2010: 1054-1055) aclara que el dominio de la industria sobre la agricultura persiste aunque se haya desarticulado por el predominio del capital financiero y especulativo sobre el productivo. Por tanto, aunque el territorio se privilegie como unidad de análisis, la autora considera necesario indagar las relaciones sociales de dominio que ocurren en la agricultura o el campo y su vínculo contradictorio con la industria y la ciudad. Desde su punto de vista, el territorio, al igual que las relaciones sociales de producción, constituye el espacio físico y social donde se materializa el dominio urbano-rural e industria agricultura.

que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas" (Ibídem). Este índice se divide en cinco grupos definidos por puntos de corte y grados de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto. La información está desagregada hasta nivel localidad y AGEBS[43] urbanas.

La biodiversidad en México y sus contrastes

México es uno de los 17 países megadiversos en el mundo y se estima que posee entre el 10% y 12% de la diversidad del mundo (CONABIO[44] , 2015; Martínez et al. 2014). Esta diversidad se manifiesta por sus especies registradas. Martínez y otros estudiosos (2014) dan cuenta de 94,412 especies, cifra que representa 8.59% del total mundial. Además de esta característica, México también figura en términos de sus ecosistemas terrestres, costeros y marinos. Frente a este panorama de la posición de nuestro país a nivel mundial en biodiversidad, la variedad de sus especies y ecosistemas, existen por lo menos dos hechos que discrepan con esta situación: uno es la reducción de dicha biodiversidad, y la otra, las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población que habita en estos territorios con alta biodiversidad.

Pérdida de la biodiversidad

Martínez et al. (2014: 5), señalan que en los últimos años se ha dado una crisis ambiental y con esto la erosión y pérdida de la biodiversidad mundial a una tasa sin precedentes. La magnitud es tal que se ha considerado está transitando

43 Según INEGI, el AGEB es el Área Geoestadística Básica que tiene tres atributos fundamentales: a) es perfectamente reconocible en el terreno por estar delimitada por rasgos topográficos identificables y perdurables; b) por lo general es homogénea en cuanto a sus características geográficas, económicas y sociales; c) su extensión es tal que puede ser recorrida por una sola persona. Las AGEB se clasifican en más y menos urbanizadas, dependiendo de su densidad de viviendas. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=ehne&c=4394.

44 Consulta en línea el 13 de enero de 2015 http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.html.

por la sexta extinción[45] masiva, "un proceso en el que la tasa de extinción de especies es varios órdenes de magnitud más acelerada que en un periodo normal". Entre los factores identificados como amenazas para la biodiversidad y causales directos de la extinción de especies, se encuentran: la destrucción de sus hábitats, la contaminación, la sobreexplotación, la introducción de especies exóticas y el cambio climático. En esta misma tesitura, Plascencia et al. (2011: 36) también indica que esta amenaza a la biodiversidad se da por varios procesos, pero la mayoría son antropogénicos, es decir, obedecen a procesos que son resultado de actividades humanas, entre los cuales destacan la pérdida y fragmentación de los hábitats, generado por los cambios en el usos del suelo para la agricultura, ganadería y acuacultura; la contaminación ambiental; el cambio climático, y el crecimiento de la población.

En el caso de México, se han extinguido 135 especies: 26 plantas, 15 mamíferos, 19 aves, 43 peces, 29 anfibios y tres crustáceos; más de la mitad de estas eran endémicas, lo que significa que su pérdida es definitiva (Baena y Halffter, citado en Martínez, 2014: 5). Entre los factores se indican la pérdida de áreas naturales por deforestación, extracción por coleccionistas de ciertos grupos de plantas, explotación excesiva de especies de importancia comercial, tráfico ilegal de la vida silvestre, contaminación y reducción de los cuerpos de agua dulce.

Condiciones socioeconómicas de la población que habita en territorios de alta biodiversidad

Algunos estudiosos (Boege, 2008 y 2011, y Toledo 2000; Ramos 2011, Ramos y Palma 2010, entre otros) han señalado que la población que habita en territorios de alta biodiversidad en especies y ecosistemas, son generalmente campesinos y hablantes de lengua indígena. Por tanto, la característica de esta población es de gran importancia; al respecto, Boege (2011: 287) indica que los territorios que brindan servicio ambiental para un considerable número de presas, ciudades pequeñas, medianas y grandes, la custodia de las selvas (húmedas) y

45 Según los autores, la última extinción masiva ocurrió hace 65 millones de años cuando desaparecieron los dinosaurios.

bosques (mesófilos y templados subhúmedos) están principalmente en manos indígenas. En relación con esto, señala que 60% de todos los bosques y selvas nacionales están bajo administración de los ejidos y comunidades, y de ellas 42% son indígenas. Desde su postura, señala que la responsabilidad para llevar a cabo políticas resilientes y preservar la diversidad biológica, la integralidad de los ecosistemas, y los servicios ecosistémicos subyacentes, no puede estar únicamente en el sistema nacional de áreas naturales protegidas,[46] sino también en las culturas indígenas y comunidades campesinas que "detentan la memoria biocultural y los saberes ambientales".

Por su parte, Toledo (2000: 1) también refiere la existencia de un traslape geográfico entre la riqueza biológica y la diversidad lingüística, así como entre los territorios indígenas y las regiones de alto valor biológico. Asimismo, destaca que los pueblos indígenas son los principales manejadores de hábitats bien conservados y con una certificación de su comportamiento orientado al conservacionismo, derivado de su complejo de creencias-conocimientos-prácticas de carácter premoderno. Por esta razón, Toledo afirma que si la diversidad biológica se encuentra amenazada o en peligro, también lo está la diversidad cultural, y lanza lo que él llama axioma biocultural. "La biodiversidad del mundo solo será preservada efectivamente si se conserva la diversidad de las culturas y viceversa" (Toledo, 2002: 2). Con datos del año 2000, Toledo indicaba que 90% de la población indígena se encontraba en las áreas arboladas del país, y solo 10% se ubicaba en las porciones áridas y semiáridas con vegetación arbustiva o pastizales.

De acuerdo con Mittermeir y Goesttsch (1992), los estados de la República Mexicana con una mayor diversidad biológica en nuestro país son: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Michoacán.[47] Sin embargo, a esta característica biológica se suman dos situaciones: la primera es que según datos censales de 2010, estas entidades también se distinguen por presentar las mayores proporciones de

46 De acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, las ANP son zonas del territorio nacional sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes requieren ser preservados y restaurados, http://www.conanp.gob.mx/regionales/.

47 A nivel nacional, las proporciones de número de hablantes para estos estados son: Chiapas 17.8%, Oaxaca 17.3, Veracruz 9.4 %, Guerrero 6.5% Michoacán 1.9%.

hablantes de lengua indígena, por lo que es evidente en México esta relación entre entidades de alta diversidad biológica y lingüística. La segunda cuestión, y que es totalmente contradictoria, es que el CONAPO define a estas entidades de gran diversidad biológica y lingüística con muy alto grado de marginación: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, y alto grado, Michoacán.

En esta misma postura, Ramos (2011) sostiene que los territorios de los pueblos indígenas en México, si bien presentan la mayor proporción de ecosistemas de alta biodiversidad (selva mediana caducifolia, selva alta perennifolia, bosque mesófilo de montaña, bosque de pino-encino y selva baja caducifolia) y han desarrollado una "extraordinaria agrobiodiversidad y un excelente conocimiento ecológico tradicional", se encuentran en condiciones de marginación e incluso presentan los índices de desarrollo humano más bajos en todo el país. En otro documento de Ramos y Palma (2010), señala que hay comunidades indígenas marginadas con alta biodiversidad, pero por sus características geográficas (pequeñas y apartadas) la información que existe sobre ellas es escasa. Esta situación genera que no existan programas de protección a la biodiversidad en tales lugares, porque han sido ignorados por las instituciones y la academia.

En términos de marginación significa que las viviendas establecidas en estas entidades con grado de muy alta y alta marginación, carecen de servicios básicos como agua entubada, energía eléctrica, drenaje, y la población presenta rezagos en términos educativos. Ante este panorama surgen interrogantes como las siguientes: ¿qué factores explican su condición de marginación?, ¿por qué la relación entre riqueza lingüística y recursos naturales no es equivalente a grados de marginación baja. Lo que sigue a continuación ejemplifica dos casos concretos del estado de Hidalgo, y señala algunas posibles explicaciones que no concluyen con este documento.

La región Otomí-Tepehua en el estado de Hidalgo

Este traslape que se observa a nivel nacional entre diversidad biológica, diversidad lingüística y condiciones de marginación, también se repite en el estado de Hidalgo, específicamente en la Sierra de Tenango o región Otomí-Tepehua [48]

48 Esta es una de las diez regiones geográficas que tiene Hidalgo, las otras son: Huasteca, Sierra

(ver mapa 1). La zona está integrada por tres municipios: Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla.

Mapa 1. La Sierra Otomí-Tepehua En El Estado De Hidalgo

Fuente: INEGI, 2010.

En lo referente a la diversidad biológica, Villavicencio y Pérez (2010) señalan que las regiones Otomí-Tepehua y la Huasteca, figuran entre las zonas más ricas en biodiversidad dentro del estado de Hidalgo. Parte de la riqueza en recursos naturales de la región Otomí-Tepehua y de la Huasteca, se manifiesta en sus tipos de bosques en donde predominan: tropical perennifilio (selva), mesófilo de montaña, de encino, de pino-encino, pastizal, vegetación acuática y subacuática. Aunado a ello, en ambas regiones, Villavicencio y Pérez (2010) registraron 274 especies de plantas distribuidas en 222 géneros y 96 familias. Asimismo, encontraron 25 categorías de uso de estas plantas, las más representativas fueron: medicinales, comestibles, ornamentales y las utilizadas como plaguicidas.

Respecto de la diversidad lingüística, la Otomí-Tepehua es la tercera región

Alta, Sierra Baja, Sierra Gorda, Valle de Tulancingo, Comarca Minera, Altiplanicie Pulquera, Cuenca de México y Valle del Mezquital.

que sobresale por su número de hablantes de lengua indígena (en primer lugar se encuentra la Huasteca hidalguense y en segundo lugar el Valle del Mezquital). No obstante, se distingue de las otras regiones por su carácter multilingüe y la composición étnica de sus habitantes (ver cuadro 1). Aquí no solo se habla dos variantes de otomí (otomí de la sierra [49] y otomí de Tenango) y se práctica tepehua, sino también náhuatl (sobre todo en las localidades que limitan con otros municipios hidalguenses, como Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide y Metepec). Además, la historia de la región Otomí-Tepehua está más vinculada con regiones vecinas de la Huasteca veracruzana y la Sierra Norte de Puebla (Garret, 2013). Es así como hoy día se mantienen relaciones sociales de tipo comercial, religioso y proyectos de desarrollo regional (servicio de energía eléctrica y vías de comunicación) con municipios contiguos.

Tales son los casos con Tlachichilco e Ixhuatlán de Madero de Veracruz, y Pahuatlán de Puebla, perteneciente a las dos regiones vecinas mencionadas.

Cuadro 1. Población Mayor De Tres Años Hli En Los Municipios De La Región

LENGUAS	Huehuetla		Tenango de Doria		San Bartolo	
Otomí	8,265	76.8	2,616	98.3	6,872	97.8
Nahuátl	34	0.3	18	0.7	0	0
Tepehua	2,258	21	6	0.2	0	0
Otra lenua	54	0.5	5	0.2	0	0.2
No especific	144	1.3	16	0.6	17	2
Total	**10755**	**100%**	**2661**	**100%**	**7029**	**100%**

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del Censo 2010.

Ante esta situación, Garret (2013) señala que la delimitación que tiene la región Otomí-Tepehua no es real, ya que su geografía hace que la población comparta historia y rasgos comunes con sus vecinos, lo que da cuenta de una región sociocultural, como señala Giménez. A partir de las variantes dialectales

49 Este otomí de la sierra se habla en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec (ambos de Hidalgo), Tlachichilco e Ixhuatlán de Madero (ambos de Veracruz). En tanto el otomí de Tenango se práctica en Tenango de Doria y parte de la Sierra Norte de Puebla (Garret, p.83).

existentes en la región, se establecen dos subregiones dentro de la Sierra Otomí-Tepehua. La primera abarca gran parte del municipio de Tenango de Doria y San Bartolo (Hidalgo) y la Sierra Norte de Puebla. La segunda contempla una parte de San Bartolo, Huehuetla (Hidalgo) y porción de los municipios veracruzanos de Ixhuatlán de Madero y Tlachichilco. Según la autora, ambas subregiones establecen una serie de relaciones como las que se dan a partir de la vida ceremonial, uso de oratorios familiares, palo volador en el carnaval y tipologías de recorte de papel.

En cuanto a las condiciones de marginación de la población, Villavicencio y Pérez (2010), anotan para la región Otomí-Tepehua que es una región pobre situada en áreas ricas en recursos naturales. Por lo que se requiere explicaciones alternas para entender su situación. Respecto de este punto, indican que la visión y los objetivos gubernamentales no van en el mismo sentido que los habitantes de la región. Como ejemplo refieren que se planea impulsar el desarrollo económico del área con monocultivos de importancia comercial, en una zona donde la agricultura tiene como base a la milpa que es policultivo y cuyo fin es el autoconsumo. Por lo tanto, los autores sugieren que la idea de desarrollo debería tomar en cuenta la idiosincrasia de los habitantes del área, lenguas, costumbres, creencias, mitos, tradiciones, estructura social y cultural, considerando a la biodiversidad y al conocimiento tradicional asociado.

Por su parte, Vargas (2011: 97) va más allá de las cuestiones anotadas por Villavicencio y Pérez, e identifica la existencia de una problemática regional de la zona Otomí-Tepehua; entre lo cual apunta: a) el control de la tierra, las formas de reparto y distribución de grandes propiedades, generando constantes conflictos y rebeliones hasta el siglo XX; b) un contraste de las riquezas naturales y la pobreza de su población que tiene que ver, entre otras cosas, con su localización geográfica, ya que la Sierra Madre Oriental es una de las más vulnerables del país; c) resentimiento de la política de abandono del campo por parte del Estado mexicano, y los precios internacionales del café.

Respecto de esta última cuestión, Vargas (2011) resalta que los municipios de la región Otomí-Tepehua concentran 85% de su población en actividades agropecuarias del sector primario, esto la hace diferente con otras regiones del estado cuya economía es más diversa. De esta forma, la agricultura es la

ocupación principal de la población indígena, siendo el café [50] uno de los productos principales. El autor también sostiene que desde principios de los años setenta en que se instaló el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) dejó mecanismos de intermediarismo perjudicial para los productores. Además, fueron los grupos o familias de poder económico quienes se beneficiaron a la retirada de esta institución.

El INMECAFÉ fue sustituido por el Consejo Estatal del Café (CONCAFE) con una estructura relativamente autónoma. Aunque para Palacios (2006) este cambio organizacional burocrático no hizo cambiar el carácter clientelista de la instancia moderadora frente a los actores transnacionales y la dependencia que éstos generaban. Desde su perspectiva, este modelo seguía determinándose desde arriba, lo cual reforzó el modelo usurero de los coyotes, teniendo ahora como elemento mediador privilegiado al propio Estado, con la salvedad de que aportaba algo más de flexibilidad en el pago de los plazos.

Finalmente, en cuanto a los grados de marginación establecidos por el CONAPO en 2010, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla presentan grados de marginación muy altos, y Tenango de Doria, grado de marginación medio.

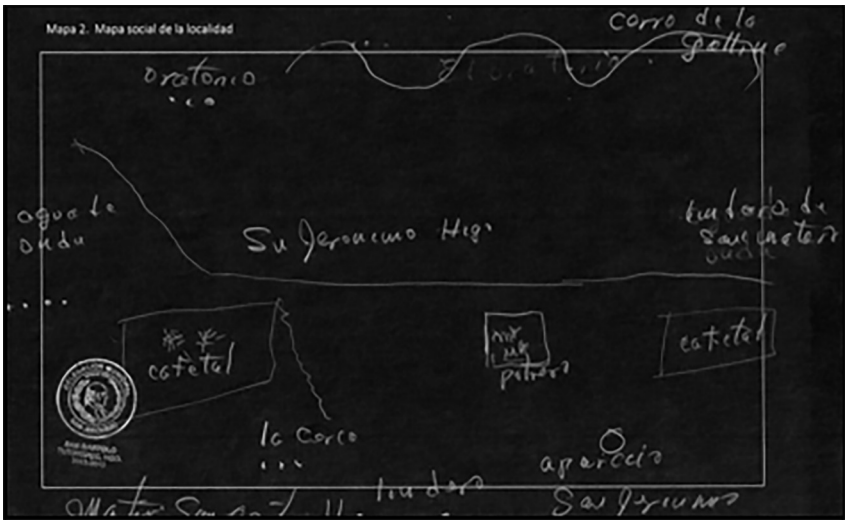
La Cerca, San Bartolo Tutotepec

La localidad "La Cerca" pertenece a San Jerónimo municipio de San Bartolo Tutotepec. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012), tiene un grado de marginación muy alto (ver cuadro 2). El INEGI contabilizó a 377 personas, 50.6% hombres y 46.6% mujeres. Asimismo, 44.8% de la población mayor de tres años habla una lengua indígena y 94.9% de la población profesa una religión católica.

50 Como es sabido, el café es el séptimo cultivo agrícola de mayor superficie cultivada en México y ocupa el doceavo lugar como generador de valor. En 2013 alcanzó 737 mil hectáreas con un valor de casi 6 mil millones de pesos, lo que representa una disminución de 30% respecto de 2012, debido al bajo precio internacional. El 91.4% del volumen y 93.3% del valor del café se concentran en cuatro estados: Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca. Las entidades como Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco, Colima, México, Tabasco, Morelos, Querétaro y Michoacán concentran el 8.6% del volumen y 6.7% del valor (Financiera Rural, 2014).

Según el medio de transporte y las condiciones del camino de terracería, se recorre una distancia durante tres a cuatro horas desde la cabecera municipal (San Bartolo Tutotepec). Además de La Cerca, San Jerónimo tiene otras extensiones similares (como El Oratorio ver mapa 2), [51] sus características comunitarias se manifiestan en la forma de organización política, religiosa y social.

Mapa 2. Ubicación De La Cerca En La Comunidad De San Jerónimo



Fuente: delegado de la comunidad, junio de 2014.

En lo político, la máxima autoridad es el delegado, electo por asamblea comunitaria, espacio de gran trascendencia en donde se discuten los asuntos comunitarios y asisten solo hombres y mujeres mayores de 18 años, quienes tienen voz y voto. La delegación cuenta con ocho integrantes: subdelegado, tesorero, secretario, aguacil, y cuatro policías. Esta autoridad es la encargada, entre otras cosas, de gestionar las necesidades de la comunidad ante la presidencia municipal, y está facultada para resguardar el orden en la comunidad, organizar el

51 Ejemplos de mapas similares tambíen pueden encontrarse en El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en México (PESA) y El Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo 2013, de Lydia Raesfeld et al; México, UAEH.

trabajo comunitario y las principales festividades (fiesta patronal, carnaval). En lo religioso figura la mayordomía, integrado por quince personas, quienes tienen la labor de organizar junto con la autoridad civil, la fiesta patronal de San Jerónimo (celebrada el 30 de septiembre). La mayoría de la población es católica por lo que es común que esta fiesta dure ocho días, y se caracteriza por la celebración de misas y ofrendas que las familias le llevan al santo patrón y procesiones.

En lo referente a la organización social, destaca el trabajo comunitario o faena, que se realiza para el mantenimiento y edificación de la infraestructura de la comunidad (escuelas, tanque de agua potable, iglesia, panteón, entre otros) así como la limpieza de los caminos y brechas. En otros contextos de Hidalgo donde también se encuentran comunidades de raigambre indígena, como el caso de San Jerónimo, la asamblea comunitaria, los cargos comunitarios (civiles y religiosos) y la faena, son esferas que se articulan y dan sentido a la membresía comunitaria (Quezada, 2012). Asimismo, estas formas de organización social comunitaria expresan relaciones sociales de cooperación y reciprocidad que explican y dan cuenta de la reproducción de una comunidad indígena.

Estas relaciones de cooperación y de trabajo, representan parte de los lazos que define la pertenencia de La Cerca de la comunidad de San Jerónimo, ya que los habitantes de La Cerca están sujetos a la autoridad del delegado y, al igual que otros habitantes, participan con trabajo comunitario y en las fiestas religiosas. Esto les otorga ciertos beneficios como el derecho a enterrar a sus muertos en el panteón comunitario.

Por otra parte, la presencia de estas formas de organización comunitaria en sus tres ámbitos (político, religioso y social) permite que haya cierta cohesión social en la comunidad. Sin embargo, según las autoridades comunitarias, existen diferencias entre algunas familias (por cuestiones de tierras principalmente) que ha originado rivalidades y diversos conflictos. Incluso, el delegado en turno expresó que San Jerónimo "ya no es una comunidad segura, es común el robo, y que algunos jóvenes se han insertado en la delincuencia" (entrevista con delegado junio 2014). Hace algunas décadas, San Jerónimo se caracterizaba por ser un centro comercial muy importante en San Bartolo Tutotepec, de esa imagen solo quedan los portales a donde se ponían los comerciantes para vender sus productos, la infraestructura en ruinas de panaderías, carnicerías, mercerías,

tiendas de abarrotes y mesones, donde descansaban los animales de carga.

San Jerónimo fue un centro comercial, uno de los más importantes de San Bartolo, aquí llegaba gente de varios lugares a llevar su recaudo, se hacía una plaza grande, se vendía buen pan, buena carne, se intercambiaba productos, se vendía comida, era como una fiesta. Todo este lugar estaba lleno y ¿qué paso? Hubo un tiempo en que era seguro que en la plaza, ya con el alcohol encima, las personas se mataban, luego comenzaron las rivalidades, incluso mucha gente emigró, se fueron de aquí (encargado de la iglesia, entrevista junio 2014).

La diversidad y la marginación en La Cerca

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012), La Cerca tiene un grado de marginación muy alto y se sitúa en el lugar número 16 (de un total 446 localidades hidalguenses que tienen esa situación). La localidad, según el CONAPO, es de muy alta marginación, debido entre otras cosas a que más de 65% de su población de 15 años o más es analfabeta, 82% de su población de 15 años no cuenta con la primaria completa; 25% de las viviendas carece de excusados, ninguna (100%) cuenta con energía eléctrica, más de 87% no tiene agua entubada y 37% de la población cuenta con piso de tierra (ver cuadro 2). En contraste con la información recabada durante el trabajo de campo (realizado en junio de 2014), toda la población que reside en La Cerca carece totalmente tanto de agua entubada como de excusado y las viviendas tienen piso de tierra. Aquí solo habitan 20 personas y existen tres viviendas, lo que para el INEGI es una localidad en trabajo de campo, constatamos que se trata de una extensión geográfica perteneciente a una comunidad más amplia, una especie de comunidad madre (término empleado por el antropólogo Michael Kearney, 2003).

Cuadro 2. Grado De Marginación De La Cerca, San Bartolo Tutotepec

Localidad	Viviendas particulares habitadas	% Población de 15 años o más analfabeta	% Población de 15 años o más sin primaria	% Viviendas particulares habitadas sin excusado	% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	% Viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entubada	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitas	% Viviendas particulares habitadas con piso tierra	Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Grado de marginación
San Jerónimo	77	41.2	62.4	13	22.4	70.7	2.3	30.7	93.5	Alto
La Cerca	8	65.22	82.61	25	100	87.5	2.8	37.5	100	Muy alto

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO 2012.

Para arribar a La Cerca no existe camino sino una brecha. Los oriundos de la localidad demoran en el recorrido entre 30 y 40 minutos, para las personas que no son de La Cerca la distancia del recorrido es aproximadamente de una hora y media. Durante nuestra visita a la localidad nos sorprendió el paisaje boscoso (cafetales, platanares, diversas plantas y flores) y fuentes de agua (manantiales) que se observan durante este trayecto. Al llegar a La Cerca tuvimos ante nosotros la vista del río Agua Limpia, recurso natural que utilizan las familias de esta localidad y que forma parte de su vida cotidiana. Las preguntas que guiaban nuestro trabajo de campo eran las mismas que había definido el equipo de investigación: ¿por qué esta localidad había sido catalogada como de muy alta marginación?, ¿cuál era la visión de estos propios pobladores frente a su situación de marginación? En relación con la primera pregunta era evidente que su situación de marginación se reflejaba en la carencia de infraestructura básica, como agua entubada, energía eléctrica, drenaje, y que las viviendas no contaban con piso de tierra. En cuanto a la población, encontramos que sus principales carencias son el acceso a la salud, a la educación y beneficios de programas federales como (sin hambre, oportunidades, 65 y más). Asimismo, en La Cerca solo existen dos familias: una de las que entrevistamos fue la familia Flores, con cuyos integrantes convivimos en dos ocasiones y conocimos parte de su historia de vida.

Figura 1. Vista Hacia El Río Agua Limpia En La Cerca

La familia Flores: vida cotidiana

La familia Flores está integrada por trece personas: los dos padres y sus hijos (cuatro mujeres y siete hombres); en la vivienda solo residen los padres y siete hijos (tres mujeres y cinco hombres); dos hijos varones ya formaron su propia familia y una hija emigró a la cabecera municipal para trabajar. Ninguno de estos nueve miembros residentes asistió a la escuela, por lo que no saben leer y ni escribir en español, algunos integrantes de la familia hablan poco español, solo conocen las palabras más básicas y son los que fungen como traductores. El resto habla otomí, incluso es la lengua que usan en su vida cotidiana, por lo que desde nuestra perspectiva su mundo de vida y su reproducción lo hacen siempre utilizando los conceptos y significados de su lengua materna. Esto nos parece una peculiaridad muy importante que debería de estudiarse con mayor profundidad.
Todos los miembros de la familia tienen labores específicas, tanto en el hogar como en la milpa. Ellos mismos trabajan sus tierras y cultivan principalmente café, maíz y frijol; asimismo, en sus tierras se desarrollan otras plantas comestibles (chayotes, calabazas, pahua pápalo, y algunos frutales). En su vivienda también

cuentan con animales de traspatio (gallinas, cerdos, guajolotes) de donde obtiene carne y huevo. Otra fuente de alimentación importante es el pescado que capturan en el río Agua Limpia; si bien no cuentan con agua entubada, han desarrollado estrategias para conducir el agua por gravedad desde un manantial hasta su casa. Este líquido escasea en los tiempos de sequía, cuando esto sucede tienen que acarrear el agua, la familia también ha implementado tácticas de conservación del grano de maíz y de frijol para su consumo y su reproducción.

Figura 2. La Familia Flores

Por las carencias de energía eléctrica la familia no cuenta con electrodomésticos como licuadora, molino, o estufa de gas. Esto ocasiona que las mujeres inviertan una buena parte de su tiempo en la preparación de alimentos, aunque por su número de integrantes cada miembro tiene una actividad especial. Por ejemplo, en la elaboración de las tortillas llama la atención que cada una de las mujeres realiza una tarea específica: Catalina madre muele el nixtamal en el molino, Alejandra vuelve a moler la masa con el metate y hace las bolas de masa, Patricia toma las bolas de masa y elabora las tortillas con la máquina, y Catalina hija es la

encargada del cocido de las tortillas en el comal.

En el ámbito local, en el seno de esta familia, donde cualquier habitante de una zona urbana (como pasó con nosotros) codiciaría esa vista hacia el río y el paisaje boscoso donde se asienta su vivienda, se repite lo que más adelante se indicaba: pobreza y marginación. Sus miembros fueron excluidos de la educación formal, no tienen acceso a la salud y tampoco son beneficiarios de los programas sociales de corte estatal y federal. Si bien el acceso a su vivienda es complicado, es posible implementar proyectos alternos (celda solar, letrina, estufa ahorradora de gas, huerto familiar etcétera) e incorporar a la familia a programas sociales.

Además de lo anterior, la familia realiza de manera constante, durante todo el año, rituales de la costumbre para el agua, el maíz, la tierra, la lumbre y para el santo patrón San Jerónimo. Incluso se cree que fue en sus tierras donde apareció la imagen de San Jerónimo y que hace años ahí existió un templo a donde se veneraba. Desde la perspectiva de esta familia, aquí residen lo que ellos llaman "los antiguas". Antepasados que cuidan sus tierras y a ellos, por lo que deben de adorarle y a cambio recibirán protección y bendiciones. En su hogar cuentan con un altar a donde colocan al padre y a la madre maíz, muñecos a los que visten y ofrecen comida y rituales. "Los antiguas" son similares a lo que Barabas (2010) llama los dueños del lugar, entidades anímicas que son comunes para los pueblos indígenas de Oaxaca. Estas entidades son territoriales y muy poderosas, con capacidad de acción ante las cuales las personas deben realizar cuidadosos rituales como ofrenda y sacrificio para recibir a cambio salud, bienestar, buenas cosechas. A este proceso también le denomina "ética del don", "conjunto de concepciones, valores y estipulaciones que regulan las relaciones de reciprocidad equilibrada entre personas, familias, vecinos, autoridades y comunidades, en todos los campos de la vida social: el trabajo, el ciclo de vida, la fiesta, la política y lo sagrado".

Figura 3. Espacio Donde Viven Los Antiguas

Figura 4. Altar Familiar

Esta serie de rituales de la costumbre le confiere a la familia una serie de gastos que deben de sustentar, como la preparación de alimentos, vestir a las imágenes, darle de comer a los padrinos, pagarle al chamán a cargo de la ceremonia, entre otros. Además, Francisco padre es músico con sus hijos, formó una banda de música y un trío, tocan sones de la costumbre (sones para la lumbre, el aire, el fuego, etcétera), su conocimiento sobre la música lo aprendió de sus "mayores" y lo trasmitió a sus hijos. Como escribíamos en párrafos anteriores, ninguno de ellos sabe leer ni escribir en español, la trasmisión fue oral a través de la lengua materna. Sus instrumentos musicales los adquirieron ellos mismos, por lo que tampoco son beneficiarios de programas de corte cultural que se brindan a los hablantes de lengua indígena. Durante la fiesta patronal, la familia ofrece su música a San Jerónimo; uno de los hijos diseña y elabora figuras de papel y es uno de los encargados de adornar el arco del santo patrón. Esto implica que el hijo cuenta con un conocimiento propio expresado en los diseños que hace de papel.

Por su parte, las mujeres son artesanas, bordan los famosos Tenangos que, según Vargas (2011), son bordados realizados principalmente en Tenango de Doria, inspirados en figuras mitológicas, que se caracterizan por ser multicolor y utilizar la puntada denominada pata de gallo, la cual no permite el desperdicio de hilo. Generalmente, los manteles o caminos de mesa que elaboran son por encargo de intermediarios, quienes les pagan por su mano de obra (150 pesos el metro). El pago está por debajo del valor de lo que los intermediarios venden en el mercado.

Figura 5. Don Francisco Padre Y Sus Cuatro Hijos Con Su Banda De Música

Figura 6. Catalina Madre Y Una De Sus Hijas Mostrando Tenangos

Finalmente, una de las preguntas expresadas a esta familia fue cómo se percibían ellos mismos ante su situación:

Nosotros trabajamos mucho, nos ayudamos todos, tenemos que dormir temprano porque desde las cinco de la mañana ya nos estamos preparando para salir a trabajar en las tierras. Mis hijas y mis hijos están aquí porque hacen falta. Hay mucho qué hacer, desde temprano ellas preparan la comida que vamos a llevar. No me pienso ir, aquí están nuestras tierras. Cuando necesitamos cosas tenemos que salir y subir para traerlos hasta acá. Sí hemos visto ayuda del gobierno para otras personas, pero a nosotros no nos ha tocado. (Don Francisco, entrevista septiembre de 2014).

Cerro Grande Veinte Barrancas

La localidad de Cerro Grande pertenece a la comunidad de Cerro Chiquito o San Pedro Buena Vista, municipio de Tenango de Doria; para llegar a Cerro Chiquito la distancia desde la cabecera municipal es aproximadamente una hora. Cerro Grande Veinte Barrancas fue considerado por el Consejo Nacional de Población en 2010 como la localidad que ocupa el primer sitio de las que tienen muy alto grado marginación en todo el estado de Hidalgo. Según este organismo, aquí habitan 17 personas, hay tres viviendas y ninguna cuenta con agua entubada ni drenaje; solo tienen piso de tierra y carecen de energía eléctrica, por lo que no utilizan electrodomésticos como el refrigerador. En cuanto a su población, poco más del 80% de los mayores de 15 años no sabe leer ni escribir y ninguno terminó la educación primaria (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Grados De Marginación En Cerro Grande Y Cerro Chiquito

Localidad	Viviendas particulares habitadas	% Población de 15 años o más analfabeta	% Población de 15 años o más sin primaria	% Viviendas particulares habitadas sin excusado	% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	% Viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entubada	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitas	% Viviendas particulares habitadas con piso tierra	Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Grado de marginación
Cerro Chiquito	110	23.68	51.92	15.45	4.55	14.81	1.54	9.09	55.45	Alto
Cerro Grande (20 barrancas)	3	81.82	100	33.33	100	100	2.83	100	100	Muy alto

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO 2012.

En contraste con el trabajo de campo (realizado en noviembre de 2014), en Cerro Grande ya solo existe una vivienda con cuatro integrantes. El resto de los habitantes emigraron a la comunidad. Es posible que esta misma familia opte por esa decisión en un futuro. De la misma forma, como se observaba con el caso de La Cerca, Cerro Grande Veinte Barrancas es una extensión de Cerro Chiquito (ver mapa 3).

La comunidad de Cerro Chiquito

De acuerdo con los datos del INEGI, en Cerro Chiquito habitan 439 personas, de estas 51.7% son mujeres y 48.2% hombres. Poco más del 8% de su población mayor de tres años habla una lengua indígena y más del 80% profesa la religión católica. En contraste con datos proporcionados por la autoridad civil comunitaria, en Cerro Chiquito residen 600 personas, 150 familias y el 30% de su población es hablante de una lengua indígena. Según el CONAPO tiene alto grado de marginación y los porcentajes de las viviendas que carecen de agua entubada, excusado y energía eléctrica son 14.8%, 15%, 4.5%, respetivamente, dichas cifras están por debajo de Cerro Grande Veinte Barrancas.

Mapa 3. Ubicación De Cerro Grande Veinte Barrancas En Cerro Chiquito

Fuente: delegada de la comunidad, noviembre 2014.

La vida comunitaria en Cerro Chiquito también se cimienta en su organización política, religiosa y social; la autoridad principal es el delegado municipal, el gobierno está compuesto por once integrantes: delegado, suplente, dos aguaciles, un secretario y seis policías. Cada uno cuenta con una función específica, pero de manera conjunta son electos en asamblea general y permanecen en el puesto por un año. Entre sus principales funciones resalta la autogestión, organizar el trabajo colectivo, convocar asambleas y representar a la comunidad ante el municipio.

En relación con el aspecto religioso, se celebran dos eventos comunitarios durante el año: la fiesta del carnaval y la fiesta del santo patrón (San Pedro), eventos organizados por dos grupos de mayordomos: los del carnaval (siete integrantes) y los de la iglesia (15 integrantes). El carnaval se realiza previo a la Semana Santa y la fiesta de San Pedro en el mes de junio. En ambos eventos se llevan a cabo algunas ceremonias, como la del Palo Volador y el Baile de la Flor, además, es común la celebración de un "convivio" (compartir los alimentos) entre los asistentes.

En lo social, un espacio de gran importancia es también la faena, esta es convocada por el delegado y los comités que existen en la comunidad (comité de salud, de agua potable, comité de obras). La faena se lleva a cabo cada quince días, especialmente para edificación y mantenimiento de obras de infraestructura o servicios. A diferencia de lo que sucede con San Jerónimo, en Cerro Chiquito

sí se observa mayor cohesión social dentro de la comunidad, la presencia de la delincuencia, eventos conflictivos entre familias no son comunes como en San Jerónimo. Desde el punto de vista de la delegada, la comunidad es afamada por sus artesanías (Tenangos y comales de barro) y sus tríos musicales. Asimismo, existe mayor cobertura de los programas federales (PROSPERA, PROCAMPO, SIN HAMBRE), para la población; también opera el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria [52] (PESA), para algunos apoyos como instalación de cisternas, corrales, parcelas y gallineros.

La diversidad, el deterioro ambiental y la marginación en Cerro Grande Veinte Barrancas

Para arribar a Cerro Grande tampoco existe camino. A diferencia de La Cerca, el trayecto es de aproximadamente una hora, y la brecha no es tan accidentada, hay espacios que son planos y con menos complejidad para transitar. En el recorrido hay espacios boscosos, pero no son tan pronunciados como La Cerca, donde el paisaje era sorprendente y ahora lo que se observa son los resultados de la tala de bosque y desmonte de terrenos para la siembra de productos como el maíz y la cría de ganado.

---

52 Se ha implementado en México desde 2002, a través de un acuerdo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO).

Figura 7. Brecha Para Cerro Grande

Figura 8. Vivienda De Cerro Grande

Cerro Grande se caracteriza por la abundancia de cafetales, frutales como los cítricos (naranja, lima, mandarina, limón), guayaba, plátano, y hierbas comestibles (quelites). Existe un manantial que abastece a la única familia que aún reside en esta localidad, se trata de la familia López Diego, integrada por cuatro personas:

los padres y dos hijos. A diferencia de la familia Flores, todos los miembros de esta familia son bilingües, hablan español y otomí.

Ellos no han emigrado, como en el caso de otras familias que residían en la localidad. Su vida cotidiana gira en torno al cuidado de su tierra donde cultivan café, frutales, maíz, frijol, chile para el autoconsumo, principalmente. Los adultos son beneficiarios del Programa Federal 65 y más; el hijo de la familia es partero y fue encargado de la salud de los habitantes de Cerro Grande.

Así como con la familia Flores, se observó la pertenencia étnica de la familia López. Diego también influye para que realicen durante el año una serie de prácticas culturales en relación con la tierra, el agua, la lumbre y los muertos, principalmente. Doña Herminia, la madre de esta familia, lleva a cabo un ritual mediante el cual, según ella, pide perdón a la tierra y pide que los hijos de la tierra no dañen a la familia.

> cuando estoy frente a la tierra, primero le pido perdón, luego le agradezco todo lo que me ha dado. Le digo que le llevo esa comida, esa bebida para que se alimente y le pido que sus hijos como las víboras no nos hagan daño. Lo mismo hago con el agua y la lumbre, no debemos permitir que el agua se seque y la lumbre se apague. Por eso cuando pasa un tiempo y se deja de hacer, hay que pedirles perdón, son costumbres que aprendí de mi papacito (Doña Herminia noviembre 2014).

El respeto que se tiene a estos elementos de la naturaleza es importante, pero también el culto a sus muertos que va más allá del recuerdo durante noviembre. De acuerdo con doña Herminia, el retorno de sus muertos es la razón principal para que ella no haya emigrado como lo hicieron las otras familias. “Mi papá me visita cada año, él sabe que lo espero aquí, una ocasión lo soñé y ahí lo veía cansado. Desde ese sueño decidí ponerle un banco para que se siente, su casa está aquí, yo le pongo sus luces, sus flores y le hablo” (doña Herminia, noviembre 2014).

Figura 9. Doña Herminia Tostando Café

Figura 10. Altar Donde Doña Herminia Espera A Su Papá

Aunado a lo anterior, dona Herminia tiene una visión de su situación, que dista con la perspectiva que pueden tener instancias como el CONAPO, y la propia academia. Para dicha institución, Cerro Grande Veinte Barrancas es la primera localidad de muy alta marginación en todo Hidalgo; nosotros, quienes asistimos a trabajo de campo, también íbamos con esta idea preconcebida. La vida cotidiana de la familia López Diego y la misma perspectiva que sus integrantes tenían, nos obliga a plantearnos varias interrogantes: ¿cómo definimos la marginación?, ¿es la medida adecuada para evaluar el grado de desarrollo de una localidad? Desde nuestra perspectiva, como lo anotaba Tuirán (2013), el concepto de marginación se queda en un plano territorial, pero más que eso, solo evalúa condiciones de vivienda y algunas características de la población. No examina el sentir de la gente, ni su calidad de vida, por lo que nos parece una medida insuficiente para evaluar el desarrollo socioeconómico de una localidad. Asimismo, la marginación contempla a la localidad como una unidad geográfica separada, cuando lo que vimos en trabajo de campo es que estas unidades geográficas se articulan con otras comunidades, es decir, no se organizan ni se reproducen de manera aislada. En relación con eso, doña Herminia expuso el siguiente testimonio:

> Yo no me voy a ir de aquí, yo tengo mis tierras, mi casa, aquí se murió mi papá. Aquí no peleo con nadie, si me voy de aquí como lo hice alguna vez con mi hijo, me di cuenta que me cuesta conseguir las cosas, como algunas hierbitas que aquí las puedo cortar en mi huerta. Además, la gente te critica, cuando hace aire hace mucho polvo. Eso no me gustó, aquí todo está tranquilo (Doña Herminia entrevista, noviembre 2014).

El testimonio anterior muestra que aquellas políticas públicas que no consideren la opinión de la gente, y ofrezcan proyectos alternos para lugares tan alejados y con poca población, tenderán a la reproducción de las condiciones de marginación de las personas que habitan las localidades con situaciones similares. Si bien la vivienda de la familia López Diego cuenta con tres cuartos (cocina, bodega y recámara) y la recámara cuenta con piso firme, es innegable la carencia de agua entubada, energía eléctrica y letrina. Además, las condiciones

de la cocina y de la recámara no son las apropiadas. Al no contar con estufa, utilizan leña, y aunque vivan en un entorno con diversidad biológica y de ahí consigan varios de sus recursos, buena parte de su vida han respirado el humo de la leña, por lo que es muy probable que tengan secuelas asociadas a enfermedades respiratorias. En la recámara no se cuenta con camas adaptadas para la edad de los adultos y deben conseguir fuera parte de sus insumos y enseres domésticos.

En la vivienda de la familia López Diego se detecta la presencia de la propaganda política, por lo que esta familia no está alejada de lo que sucede fuera de sus límites geográficos; no obstante, como señala Catalina, hija de la familia, la infraestructura de su casa ha sido edificada con sus propios recursos, esta situación muestra que tales localidades o matrias están insertas dentro de procesos sociales de mayor alcance, como la presencia de los partidos políticos, los intermediarios del café y de las artesanías. En esta vivienda fue notorio que contó con su propio patio de secado del café y desde que este producto declinó a nivel internacional la producción en el hogar también se vio afectada.

Figura 11. Vivienda Con Patio De Secado De Café, Familia López Diego

Figura 12. Huerto Familiar

Conclusiones

En este documento se ha reflexionado sobre la situación de dos localidades del estado de Hidalgo considerados como de muy alta marginación. En primer lugar, hemos señalado algunos conceptos como la diversidad, el territorio y la marginación. Los tres nos han servido para entender esta relación que priva en nuestro país, donde los estados de mayor diversidad biológica y lingüística suelen ser los de mayor marginación. Nuestra unidad de análisis fue la localidad, no obstante, durante el trabajo de campo encontramos que su vida social, económica, religiosa y política, se encuentra articulada primeramente con la comunidad a la que pertenecen, luego su municipio y después su región. Esto significa, entre otras cosas, que su reproducción, y su sentido de identidad no funciona de manera separada. Además, cualquier intento de defensa del territorio no podría hacerse sin esa unidad con los actores locales que involucran dichos niveles; tampoco

fructificaría un proyecto de desarrollo local sin tomar en cuenta esos apilamientos de unidades geográficas y las relaciones sociales que en ella subsisten.

Sus condiciones de marginación no solo se explican por su ubicación geográfica (lejos de la comunidad y de la cabecera municipal), sino por los mecanismos de exclusión a los que han estado sujetos (no cobertura de programas sociales, intermediarismo de productos como el café y las artesanías).

Por ejemplo, nos llamó la atención que el Consejo Hidalguense del Café (creado en 1994) reconoce en su página electrónica que los cafetaleros que habitan las regiones "donde se produce este aromático", "por naturaleza, son las más marginadas". [53] El término "por naturaleza" sugiere que esta realidad no tiene solución y se ignoran las circunstancias sociales, políticas y estructurales, que impactan a los municipios productores. A pesar de su postura, la presencia de este organismo muestra la importancia que tiene la producción de café en la región Otomí-Tepehua.

Por otra parte, cualquier política pública que se llegara a implementar para revertir la situación y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, deberá considerar la visión de los pobladores. Cabe señalar que buena parte de la población hidalguense (47, 894, 1.8% del total poblacional) reside en este tipo de localidades, pero también es cierto que varias de ellas irán desapareciendo con el tiempo por la emigración a la comunidad, municipio, región o cualquier otro destino. Esta movilidad implicaría buscar mejores condiciones de vida, pero también dejar ese bagaje cultural sobre la relación social y ritual con el territorio (tierra, mayores, agua) y las estrategias de conservación ambiental que solo son posibles en el hábitat. Finalmente, uno de los aspectos que no pudimos estudiar con mayor profundidad y que pensamos debería analizarse a futuro, es si la pertenencia de estas localidades a una comunidad más amplia, ha incidido para que las condiciones de marginación no sean tan pronunciadas, o más bien ha sido otro factor para profundizar esta situación.

---

53 Concafe.hidalgo.gob.mx/?p=1

Referencias

Barabas, Alicia. "El pensamiento sobre el territorio en las culturas indígenas de México". Avá. Revista de Antropología, [en línea]. num., fecha de consulta: 17 de julio, 2010. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/1690/169020996001.pdf.

Boegue. Las regiones bioculturales prioritarias para la conservación y el desarrollo en México. [En línea]. UNAM, México, fecha de consulta: 5 de junio de 2011, http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2011/Arturo_Argueta/13_Regionales_biocult_priori.p.

Boegue, Eckart. "El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México", en INAH/CONACULTA/CDI. México, 2008.

Consejo Nacional de Población. "Índices de Marginación por localidad 2010". [En línea]. México, fecha de consulta: 30 de noviembre, 2012ª. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010.

Garret, María Gabriela. Identidad y Alteridad entre los pentecostales otomíes de la Sierra Otomí-Tepehua, Tesis doctoral, Universidad Veracruzana, 2013.

Giménez, Gilberto. "Territorio, cultura e identidades la región sociocultural", Estudios sobre las Culturas Contemporáneas". [En línea]. Época II. 9 (5), Colima, 1999, fecha de consulta: 20 de junio, 2012. Disponible en:http://www.culturascontemporaneas.com/contenidos/region_socio_cultural.pdf.

Martínez, Enrique; Sosa, Javier Enrique y Álvarez, Fernando. "El estudio de la biodiversidad en México, una ruta con dirección", en: Revista Mexicana de Biodiversidad, Supl.85, S1-S9, 2010.

Mittermeir, Russel y Goettsch, Cristina. "La importancia de la diversidad biológica en México", en: José Sarukhán y Rodolfo Dirzo (coordinadores). México ante los retos de la biodiversidad, México CONABIO, 1992.

Núñez, Irama; González, Edgar, y Barahona, Ana. "La Biodiversidad: historia y contexto de un concepto", en Interciencia. [En línea] México, 7(28), fecha de consulta: 15 de octubre de 2003, Disponible en: http://www.ecotips.com.mx/Bioconservacion/NunezGlezBarahona.pdf.

Palacios, José. “Un ensayo comparativo sobre condiciones locales de producción y lógicas mundializadas de posibilidad (del café en la sierra hidalguense al aceite de oliva en Andalucía)”, Nómadas, [en línea]: México, número 16, 2007, fecha de consulta 31 de mayo del 2012. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/181/18101611.pdf.

Plascencia, Rocío; Castañón, Antonio y Raz, Andrea. “La biodiversidad en México, su conservación y las colecciones biológicas”, Ciencias, [en línea]. México, num. 101, 2011, fecha de consulta: 5 de enero de 2012. Disponible en:http://www.redalyc.org/pdf/644/64419046005.pdf.

Quezada, María. Formas de organización comunal, desarrollo y migración en los pueblos indígenas de México. La experiencia de dos comunidades del Valle del Mezquital, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2012.

Ramos, Alfredo. Biodiversidad, Conservación y Marginación Indígena en México, 2011. http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1159.htm.

Ramos, Alfredo y Palma, Estelita. Cómo conservar la biodiversidad en regiones de México, ante la marginación indígena y la escasez de información, 2010. http://www.rcci.net/globalizacion/2010/fg1052.htm.

Raesfeld et al. Catalogo de Pueblos y Comunidades Indigenas del Estado de Hidalgo, México,UAEH 2013.

Rubio, Blanca. “Territorio y Globalización en México: ¿Un nuevo paradigma rural?”, en Comercio exterior, volumen 56, num. 12, México, 2006.

Toledo, Víctor. “Biodiversidad y Pueblos Indios”, en BIODIVERSITAS, [en línea]: México, 2002, número 43, fecha de consulta: 14 de abril de 2012. Disponible en: http://www.ciad.mx/guaymas/nutrias/biodiv43.pdf.

Turain, Alejandro. “Índices de carencias por zonas geográficas, pobreza y desigualdad”, en Conferencia impartida en el marco del Seminario Permanente El Desarrollo Local; sus dimensiones y sus actores. México, 10 de diciembre de 2013, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades-UAEH.

Vargas, Pablo. “Pobreza, migración y desempleo: mujeres en la región Otomí-Tepehua de Hidalgo” Nueva Antropología, XXIV, 75, 2011.

Veltmeyer, Henry. “Una sinopsis de la idea de desarrollo”, en Migración y Desarrollo, primer semestre, no. 14. México, 2010.

Villavicencio, Miguel Ángel y Pérez, Blanca Esthela. “Vegetación, e inventario de la flora útil de la Huasteca y la zona Otomí-Tepehua”, Ciencia Universitaria, número 1, enero/junio, México, 2010.

Capítulo 7
Bosque versus milpa: deterioro ambiental en las localidades más marginadas del estado de Hidalgo[54]

Tomás Serrano Avilés
Emanuel Galindo Escamilla[55]

"Es asperísimo el terreno de Tutotepec, con serranías muy altas y muy pobladas.
Hay bosques con árboles corpulentísimos, de debajo de los cuales por su elevación y follaje no penetra el sol."
Memoria de los trabajos ejecutados por la Comisión Científica de Pachuca en el año de 1864.

Introducción

Hasta hace apenas unas décadas, la preocupación por el medio ambiente creció de manera inusitada, esto ha sido señalado como un problema de orden mundial, el cual toda la sociedad ha tenido que enfrentar para contrarrestar el calentamiento global (Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente, 1972).

54 Una versión mejorada de este trabajo fue publicado en idioma ingles en: http://file.scrip.org/pdf/JWARP_2016021714000893.pdf

55 Profesores investigadores del AASYD y del Area Academíca de Historia y Antropología ICSHU UAEH.

La hipótesis de nuestro trabajo plantea que las principales actividades económicas de la población, y los cambios sociales, impactan reduciendo los sistemas ecológicos sustentables en la región Otomí-Tepehua, en el estado de Hidalgo; esto, con base en datos oficiales que contextualizan las principales características socioeconómicas de la región de estudio, en cuanto a población, proyecciones de crecimiento, marginación, superficie sembrada de maíz, frijol, árboles y café.

Para empezar, hay que hacer tres precisiones: primero, nuestra observación parte del proyecto desarrollado en 2014 en el Centro de Estudios de Población, en el cual se investigaron las potencialidades de desarrollo en las 20 localidades de más alta marginación del estado de Hidalgo. Con base en los datos de 2010 del Consejo Nacional de Población, el 80% de las 20 localidades más marginadas de Hidalgo se ubicaron, por orden de importancia, en los municipios de San Bartolo Tutotepec, Huehuetla y Tenango de Doria; segundo, producto de la observación directa, descubrimos que la mayor riqueza de estas divisiones políticas radica en la generación de agua y de oxígeno, y tercero, concluimos que, en esta región, los árboles de la selva baja y el bosque están en peligro por el cultivo de maíz y frijol en laderas de elevada pendiente, situación por la cual auguramos, en unos 30 años, aparecerán los primeros desiertos en la zona de más alta biodiversidad de esta entidad.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, aun cuando no se sabía nada del calentamiento global, esta institución capitalizó a las naciones para forestar su territorio; mientras, los países europeos fueron financiados en el objetivo de reconstruir sus ciudades.

Desde tal fecha, adelantado a su tiempo, Sharon, presidente de Israel, convocó a los científicos de su país y les propuso elaborar un plan para convertir en bosque su desértico territorio. En respuesta, los investigadores llegaron a la conclusión que era imposible alcanzar ese fin, precisamente por la carencia de agua. En el momento de la entrega de los resultados de su estudio al presidente, los investigadores, preocupados por la reacción del mandatario, quedaron fríos con su respuesta: “No hay problema, traigamos científicos de otros países”.

Desde entonces a la actualidad, casi la mitad del territorio de este país es un bosque de aceitunas, higos y uvas, productos que desde hace más de 50 años se

empezaron a plantar en aquel país, y que necesitan un consumo mínimo de agua.

Medio ambiente y población

Ponting (1990) es el punto de partida obligado al estudio del ambiente. Su propuesta sugiere que los cambios sociales actúan como un catalizador para la afectación del ambiente físico. El autor ofrece una perspectiva completa sobre el ascenso y caída de las civilizaciones, incluyendo los sumerios, los egipcios y los mayas. De este modo, Ponting reconoce cómo en el presente cada sociedad ha tenido mayores efectos sobre el medio ambiente respecto de sus antecesores. En su estudio destaca el surgimiento de las sociedades asentadas, cuya distinción común ha sido la pobreza. Con base en las tendencias actuales que se caracterizan por dos condiciones centrales: el crecimiento de la población y la disponibilidad de los recursos escasos, este autor augura un futuro sombrío para la humanidad.

Su trabajo toma como punto de partida la isla de Pascua (Chile), territorio donde el autor encontró a una minúscula población indígena de origen polinesio, hacinada y miserable, mientras la mayor parte de su territorio era usado para la cría de borregos. La lección que nos ofrecen estas observaciones es muy clara. En este lugar, la tierra evidenció los recursos limitados que tiene para apoyar a la población y sus demandas, pues cuando en un periodo de tiempo la sociedad acaba con los recursos disponibles, no hay manera de superar los límites que la naturaleza establece.

Ponting insiste: "Las diversas formas de vida en la Tierra, incluidos los seres humanos, son parte de los ecosistemas". La existencia de éstos se fundamenta en la fotosíntesis, ya sea en bosques tropicales, pastizales, praderas, arrecifes de coral, etcétera; es decir, el proceso de la fotosíntesis es la base que sustenta la vida, pues es la única manera de que la energía se integre en los sistemas bióticos. Precisamente aquí radica su importancia; es decir, la existencia del bosque en el territorio continental es una prioridad por encima de todo.

Asimismo, el autor cita ejemplos de la historia mundial; estima, unos 6000 años antes de Cristo, en Jordania, la sociedad agrícola, después de transcurridos mil años de su asentamiento sedentario, empezó a abandonar las aldeas a causa de la erosión del suelo, y debido a la deforestación. Un proceso similar se experimentó en el auge de las sociedades de Asia asentadas en Mesopotamia, el

Valle del Indo, China, Mongolia y Japón, unos años más tarde.

Desde esta perspectiva, es claro que el mundo ha enfrentado una serie de crisis interrelacionadas causadas por acciones pasadas, caracterizadas por problemas similares, tales como la deforestación, la erosión, la desertificación, la salinización, la creciente pérdida de vidas y de plantas silvestres, y la desigual distribución de los alimentos. En este contexto, Ponting asegura que la riqueza y las comodidades humanas básicas han estado estrechamente ligadas a los procesos de industrialización, al consumo de energía, a los limitados recursos y al deterioro del medio ambiente.

Lakshmana (2013), en su estudio en la India, al evaluar el impacto que tiene la presión demográfica sobre el medio ambiente, confirmó la existencia de una estrecha relación en ambas variables, pues en las regiones de más alto desarrollo económico el daño ambiental es mayor, en comparación con las regiones de menor desarrollo. Para este propósito, el autor segmentó a ese país en seis regiones, tomando como variable dependiente el grado de degradación de la tierra, del agua y del aire, respecto de dos tipos de variables explicativas: 1. Indicadores próximos como el crecimiento demográfico, la densidad de la población y la pobreza, y 2. Indicadores últimos como la urbanización, la industrialización y el desarrollo económico.

En tal disposición, el grado de contaminación del medio ambiente en la India indicó diferencias socioeconómicas regionales significativas, dependiendo de sus características. En este lugar, los territorios de más desarrollo económico, como norte, occidente y sur, presentaron mayor daño al ambiente, respecto de las regiones más pobres, como el centro, este y el noreste, lugares últimos donde se siguen conservando amplias extensiones de bosque. Asimismo, en esta evaluación destacaron por su mayor efecto explicativo dos variables: el crecimiento de la población y el crecimiento de la economía.

Por su parte, Spierenburg y sus colegas (2005), en su estudio realizado en el Parque Nacional Jigme Singye Wangchuck de Bután, observaron cómo con la intensificación de la ganadería y con el cambio en los cultivos agrícolas se puede salvar el bosque, aprovechando para este fin la regeneración del suelo y la generación de agua, para garantizar la producción de nuevos cultivos como el arroz, los forrajes como la caña de azúcar y el cacahuate, de cítricos para el

mercado local; con la mejora del ganado, cruzando especies más productivas, las cuales fueron concentradas en establos, cuyo porción de tierra usada fue menor.

En Antaño, los residentes (alrededor de cinco mil personas), talaron indiscriminadamente los árboles para sembrar maíz y mijo, tenían ganado abundante que pastaba en amplios potreros, los cuales eran usados como animales de tiro.

Según los sondeos realizados, la población estaba consciente del peligro de la destrucción del bosque, que el pastoreo de ganado y la agricultura tenían un impacto negativo; pues una gran variedad de especies del bosque eran reemplazadas por otras más resistentes y más dañinas a la biodiversidad existente. Sin embargo, la población iba creciendo y la presión sobre la tierra iba en aumento, debido a la demanda de la tierra para uso agrícola y ganadero.

Ante esta encrucijada, el equipo de investigación propuso intervenir, organizar el uso del suelo, conservar el bosque y respetar el desarrollo de las principales actividades económicas de los residentes.

En 1999 inició la intervención. El punto de partida consistió en la demanda de reducción del bosque. Sin embargo, en la práctica, se optó por hacer lo contrario; es decir, se aplicó una propuesta de conservación y crecimiento del bosque con la reducción del terreno dedicado a la ganadería y a la agricultura. De modo que el ganado se integró en establos, se cultivó el forraje para alimentarlos y se cambió el cultivo de maíz por arroz. En el corto plazo (cuatro años) se hicieron evidentes los resultados que indicaban que la preservación del bosque había contribuido a la mejora de la economía familiar, elevando la producción en la agricultura y la ganadería, ofreciendo agua para riego y fertilizando el suelo.

En la actualidad, en este lugar se cultiva arroz en sistema de terrazas, forrajes para ganado mejorado con la cruza de especies más productivas, hay abundancia en la producción de cítricos, los cuales se consumen en el mercado local, la tierra se nitrogena por arrastre de agua del bosque, con la rotación de cultivos de caña de azúcar y cacahuate, ya que el primer producto deteriora la calidad de la tierra y el último la enriquece.

Darcy Víctor (2009), en su estudio multidimensional realizado en las Organizaciones no Gubernamentales, en las localidades de Ayotitlán y La Ciénega (Jalisco, México), sugiere que los movimientos ecologistas tienen el potencial

de impulsar los cambios estructurales necesarios para superar la pobreza y la degradación ambiental. De modo que, con la emergencia de las organizaciones, incluso nacidas bajo el modelo del Partido Revolucionario Institucional, en el México rural se detuvo la rapiña y el daño ecológico ocasionado por las empresas mineras y forestales, sobre todo, se entiende que fue gracias al apoyo de la Universidad de Guadalajara, ya que con su intervención creó la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Minatitlán. Con esta opción, en colectivo se aseguró la preservación de los recursos escasos en esa región del Occidente mexicano. El resultado del estudio es muy claro: primero tiene que haber una infraestructura organizativa local que construya el esfuerzo por la preservación del medio ambiente; segundo, la Universidad tiene la responsabilidad de integrar a las organizaciones en el objetivo de empoderarlas de su territorio. Parece que no existe otro mejor camino, sin organización ni conciencia local no es posible la preservación de los recursos bióticos.

Características generales de la región Otomí-Tepehua

En este apartado analizaremos algunas características importantes de la región Otomí-Tepehua, con base en indicadores de la población, marginación, desarrollo humano, la economía, la producción de maíz, frijol y café, y los intentos de reforestación local.

En 2010, según el número de habitantes, los tres municipios de la región Otomí-Tepehua son de tamaño pequeño. Al respecto, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población, dada la tasa de crecimiento, en 2030 su población incrementará a niveles relativamente bajos, ya que hasta ese año habrá un crecimiento sostenido anual promedio del 1.7%.

Cuadro 1: Población Y Tasa De Crecimiento Poblacional En La Región Otomí-Tepehua, 2010-2030

	Población 2010	Población 2030
Región Otomí-Tepehua	58, 906 0.9	68, 923 1.7
Huehuetla	23, 563 0.59	27, 450 1.9
Tenango de Doria	18, 137 1.9	20, 807 1.2
San Bartolo Tutotepec	17, 206 0.36	20, 666 1.8

Fuente: Consejo Nacional de Población, 2010.

De acuerdo con los índices de marginación del Consejo Nacional de Población, en 2010, los municipios de la región destacan con un nivel alto, situación difícil de revertir a pesar de lo invertido en programas asistenciales y de desarrollo, incluido por supuesto el programa "Sin Hambre". En el mismo sentido, el Índice de Desarrollo Humano destaca en el nivel medio bajo, debido a la mortalidad infantil y al bajo ingreso per cápita de los residentes locales. Ambos datos permiten vislumbrar un panorama complicado en la región de estudio, lugar que observará en los próximos años un escaso avance en el desarrollo social.

Cuadro 2: Grado De Marginación Y Desarrollo Humano En La Región Otomí-Tepehua, 2010, 2013

	Índice y Grado de Marginación 2010	Índice y Grado de Desarrollo Humano 2013
Hidalgo	0.661 Alto	0.748 Medio Alto
Huehuetla	—0.6818 Muy Alto	0.611 Medio Bajo
Tenango de Doria	—0.388 Medio	0.644 Medio Bajo
San Bartolo Tutotepec	—1.745 Muy Alto	0.589 Medio Bajo

Fuente: Consejo Nacional de Población, 2010, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

El índice de marginación es elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) desde 1993; toma en cuenta nueve indicadores porcentuales: los ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada, los ocupantes de viviendas particulares sin excusado ni drenaje, los ocupantes de viviendas con piso de tierra, los ocupantes de viviendas particulares sin energía eléctrica, los ocupantes de viviendas particulares con nivel de hacinamiento, la población analfabeta de 15 años y más, la población de 15 años y más sin primaria completa, la población que reside en localidades menores a 5,000 habitantes y la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

El índice de Desarrollo Humano (IDH) fue propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. Este indicador busca

operacionalizar el concepto de "capacidades" de Amartya Sen, y toma en cuenta tres importantes componentes en promedio: la esperanza de vida, la escolaridad y los ingresos.

En cuanto a su base económica, la región Otomí-Tepehua tiene una alta especialización en el sector terciario, situación que caracteriza como vulnerable a su economía, ya que este sector productivo no genera riqueza.

La característica de la base económica vulnerable puede observarse en el cuadro 4, que muestra los subsectores más destacados por orden de importancia: el comercio al por menor y al por mayor, restaurantes y hoteles.

A su vez, la evidencia más clara del predominio de las unidades productivas en la economía puede observarse al hacer un recorrido por las principales carreteras de la región, ya que las pequeñas misceláneas destacan unas detrás de otras y hacen suponer que casi hay una por familia.

Cuadro 3. Región Otomí-Tepehua, 1999. Participación En El Agregado Censal Bruto De Los Establecimientos Económicos Por Sector De Actividad

Sector de la economía	Porcentaje
Terciario	90.7
Secundario	8.6
Primario	0.7

Fuente: cálculos propios con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto en los municipios del estado de Hidalgo.

Cuadro 4. Región Otomí-Tepehua, 1999. Participación En El Agregado Censal Bruto De Los Establecimientos Económicos Del Sector Terciario

Subsector de la economía	Porcentaje
Comercio al por menor	61.5
Hoteles y restaurantes	11.3
Comerico al por mayor	10.3
Estéticas y peluquerías	3.3
Mantenimiento	2.1
Servisios profesionales	1.9
Transportes	0.3

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto en los municipios del estado de Hidalgo.

En 2011, el estado de Hidalgo tuvo una superficie total de 2,098,700 hectáreas, de las cuales el 30% correspondía al uso agrícola. En esta fecha, la superficie agrícola fue de 588,741 hectáreas, el 77.5% fue establecido en áreas de temporal y el resto en zonas de riego.

Al comparar la superficie cultivada de maíz y frijol en la región Otomí-Tepehua respecto del total de tierras de cultivo agrícola en el estado de Hidalgo, se aprecia que esta actividad económica es muy baja. Pero, a nivel región, su impacto es más evidente y observa el siguiente orden de importancia: Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria. Un dato adicional relevante indica que en la producción de granos básicos (maíz y frijol), éstos parecen tener un rol fundamental en Hueheutla, a diferencia de lo que ocurre en San Bartolo Tutotepec y en Tenango de Doria, lugares con mayor dependencia a surtirse de tales productos en el mercado de la ciudad de Tulancingo (Hidalgo).

Cuadro 5: Municipios De La Región Otomí-Tepehua, 2011. Superficie Cultivada Con Maíz (Hectáreas Absolutas Y Porcentaje)

	Maíz	Frijol	Superficie en Hidalgo
Región Otomí-Tepehua	9, 686 1.7	527 0.1	558, 741 100
Huehuetla	4, 650 0.83	378 0.7	558, 741 100
Tenango de Doria	2, 736 0.41	70 0.01	558, 741 100
San Bartolo Tutotepec	2, 300 0.41	79 0.01	558, 741 100

Fuente: cálculos propios, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

A su vez, el mismo orden de importancia se observa en la destrucción del bosque; es decir, la presencia de zonas erosionadas a causa de la agricultura son más evidentes en Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y luego en Tenango de Doria.

Según el Consejo Hidalguense del café (2014), en 2013, la región Otomí-Tepehua destacó como principal productor de café orgánico en el estado de Hidalgo, contribuyendo a que en esta fecha México fuera el principal productor de café orgánico a nivel mundial. Mientras tanto, el país ocupó el quinto lugar en el orden de los mayores productores de café, en general, destacando solo detrás de Brasil, Vietnam, Colombia e Indonesia.

En la región de estudio, el cultivo de café es una actividad económica importante a la cual se la ha invertido un enorme capital y esfuerzo, sin que hasta la fecha esta opción haya servido para atenuar la pobreza, debido principalmente a que su cultivo se puede hacer con efectividad en una franja muy delgada; es decir, ni a muy alta ni a muy baja altitud sobre el nivel del mar; inclusive se debe a que el precio del café se encuentra controlado localmente por los caciques. De modo que la producción de este producto no ha resuelto el problema de la pobreza, ni tampoco la destrucción del bosque.

A nivel nacional, en 2013, Hidalgo destacó en el quinto lugar entre los principales productores de café. Al respecto, el Consejo Hidalguense del Café (2014) pronostica la existencia de un elevado riesgo de la pérdida de cosechas de

café en los años venideros a causa de la presencia de la plaga del gusano barrenador. En la región de estudio, además, quisimos investigar los datos oficiales sobre reforestación de árboles. En este caso, en la región Otomí-Tepehua se observan mayores índices respecto de los ámbitos nacional y estatal, pues en dos de los tres municipios que integran la región, los niveles distribuidos de árboles plantados por habitante es casi siete veces mayor en San Bartolo Tutotepec y dos más en Huehuetla, lo cual puede deberse tal vez a la preocupación de los residentes por la destrucción de amplias zonas de bosques, situación más evidente en San Bartolo Tutotepec y en Huehuetla, respecto de Tenango de Doria. Al respecto, no hay datos disponibles de la producción maderera, ni de la actividad forestal, lo cual con seguridad se debe a que ocurre de manera subrepticia.

En 2014, en un sondeo realizado a una muestra no aleatoria a pequeños propietarios de parcelas agrícolas en los tres municipios de estudio, se pudo constatar la existencia de una preocupación por la destrucción del bosque. Al menos esto fue evidente en los municipios de San Bartolo Tutotepec y Huehuetla, pero no en Tenango de Doria.

Las localidades incluidas en el sondeo fueron: Cerro Grande (Tenango de Doria), El Bosque (Huehuetla), Salto del Agua (Huehuetla), Agua Escondida (San Bartolo Tutotepec) Los Álamos (San Bartolo Tutotepec), Monte Grande (San Bartolo Tutotepec), El Cojolite (San Bartolo Tutotepec) y Piedra Larga (San Bartolo Tutotepec).

Al respecto, vale la pena citar la versión del señor José San Agustín, de 50 años, de la localidad de Monte Grande, entrevistado a mediados de 2014:

Antes, cuando yo era niño, recuerdo que todo era bosque. No había milpas ni ganado. Ahora creo que nos estamos acabando el bosque, porque por eso hay muchos deslaves. Pero no era así antes. Todo era bosque.

Como hemos visto, hay que destacar que existe una preocupación real en San Bartolo Tutotepec y en Huehuetla, debido a los cambios sociales y a la dinámica económica, que ocasionan la destrucción de las áreas de bosque, a causa de la producción de maíz y frijol.

Cuadro 6. Municipios De La Región Otomí-Tepehua, 2010. Árboles Plantados Distribuidos Por Habitantes

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hidalgo	México
Árboles plantados por habitante	2.4	8	0.9	1.5	1.4

Fuente: cálculos propios, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México en cifras, varios años).

Según pudimos observar, en 2014, en las localidades de más alta marginación de Hidalgo, ubicadas en la región Otomí-Tepehua, la tenencia de la tierra es mayoritariamente de propiedad privada. Pero, además, en el lugar, a través de la observación directa pudimos conocer la coexistencia simbiótica de caciques y agricultores. Los últimos practican el minifundio, caracterizado por el cultivo de maíz y frijol en laderas de elevada pendiente, debido a la necesidad de proveerse de alimentos a bajo costo.

Conclusiones

No es una novedad señalar que en México, las extensiones de bosques han ido reduciéndose de manera alarmante en las últimas décadas. Sin embargo, hay que puntualizar que en el contexto de las transformaciones recientes, en las sociedades capitalistas menos desarrolladas se experimentará una serie de dificultades para la población que ahí reside. De no hacer nada a nivel local, en 30 años, en la región Otomí-Tepehua serán visibles amplias extensiones desérticas, a pesar de mantener las condiciones actuales de intensa precipitación pluvial, empeorarán así las condiciones de vida de sus residentes, incrementará la pobreza por la reducción directa de la cantidad y la calidad de las tierras de cultivo, y, sobre todo, para la mayoría de la población del centro del país, habrá el mayor impacto negativo con la reducción de agua y de oxígeno, asunto prioritario en los próximos años.

Con los datos disponibles, además, hemos constatado que en las regiones de más atraso, las transformaciones en la economía están provocando no solo el deterioro del medio ambiente y el exterminio de los sistemas ecológicos,

también crece la desigualdad, entendida como la imposibilidad de la población de participar en las nuevas formas organizativas de multiplicación del dinero y del empleo, características que reducen las posibilidades de la calidad de vida.

Cuando el valor del dinero determina el desempeño de las actividades económicas de las personas, el deterioro ambiental se impone por encima de la preservación de los recursos escasos y se pone en riesgo el disfrute de los mismos para las nuevas generaciones, asunto que debe ocuparnos para hacer algo por revertir los daños.

Nuestra propuesta demanda el diseño de un plan integral de desarrollo para la región Otomí-Tepehua. El punto de partida propone seguir a Spierenburg y sus colegas (2005), para intentar impulsar las actividades económicas importantes de los residentes locales, al mismo tiempo que se incrementan las extensiones del bosque. Al fin de cuentas, en la región de estudio hay condiciones similares a las de Butan, incluyendo la importante: la conciencia de la gente que ellos mismos están acabando con el bosque.

Estamos de acuerdo también que en los municipios de estudio se tiene que seguir sembrando maíz y frijol para no depender del abastecimiento de las ciudades. Pero la multiplicación de los granos tiene que depender de no alterar los bienes y sistemas ecológicos existentes. Con base en el estudio, es claro que el territorio debe tener un orden que regule el cultivo de los productos agrícolas en los terrenos de pendiente elevada.

En el mundo existe un consenso de que la población más pobre habita las áreas de más alta biodiversidad, lugar donde además se localizan los ecosistemas más frágiles. De acuerdo con Mohan Munasinghe y Jeffrey McNeely (1994), en esta región habita el 80% de la población de América Latina, el 60% de Asia y el 50% de África. En su territorio, además, la mortalidad infantil y la desnutrición alcanzan niveles sumamente elevados. Si bien los datos generalizan la situación a nivel mundial, a escala regional, en la Sierra Otomí-Tepehua, la teoría es consistente y permite augurar que en el transcurso de varias décadas seguirán persistiendo condiciones de pobreza extrema y continuará la extinción de los ecosistemas.

En esta oportunidad pudimos observar la encrucijada del cambio social en la región de mayor riqueza biótica del estado de Hidalgo y también de mayor

atraso social. Al poner en el centro de la escena el desarrollo de las actividades económicas agrícolas importantes de la población, pudimos advertir las mejores alternativas para los residentes locales, siempre y cuando puedan organizarse para acceder al control de su territorio y poder participar en el desarrollo, siguiendo el camino que parece indicar es mejor para todos.

No debemos olvidar lo que Marx ha enseñado: "La conciencia no determina la acción, sino a la inversa". Precisamente, la solución está en los residentes de la región de estudio y en el resto de instituciones como la Universidad, pues la práctica determina la conciencia; es decir, solo hay que salir de las aulas para intervenir y así revertir el daño ecológico que en la actualidad hemos observado en la región Otomí-Tepehua del estado de Hidalgo (México).

En la región más pobre de Hidalgo queda mucho por hacer, y a la Universidad le espera una tarea titánica, siempre que se trabaje con responsabilidad social ahora que es cada vez más importante alinear el desarrollo económico al desarrollo social y al medio ambiente, en un mundo que reclama con más vigor la reducción de la desigualdad y la mejora en el bienestar de la población.

Referencias

Lakshmana, C.M. "Population, development, and environment in India", Institute for Social and Economic Change (ISEC), Population Research Centre, Nagarabhavi, angalore, Karnataka India, 2013 [en linea]. Chinese Journal of Population Resources and Environment, 4(11), fecha de consulta: 4 de mayo de 2012. Disponible en:
http://dx.doi.org/10.1080/10042857.2013.874517

Mohan, Munasinghe y Jeffrey, McNeely. " Protected Area Ecomomics and Policy: Linking Conservation and Sustainable Development". Washington DC: Wirld Bank, 1994.

Organización de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, Estocolmo, Suecia, 1972.

Ponting, Clive. "A New Green History of the World: The Environment and the Collapse of Great Civilizations", 1990.

Spierenburg, Peter, Karma Tshering y D.S. Rai. "Salvando el bosque mediante la intensificación de la ganadería". En LEISA, Revista de agroecología, 1994.

Tetreault, Víctor Darcy. "Pobreza y degradación ambiental. Las luchas de abajo en dos comunidades del occidente de Jalisco: Ayotitlán y La Ciénega". En Universidad de Guadalajara, México, 2009.

Anexo

Fotografía 1. El deterioro del bosque en la región Otomí-Tepehua

Fotografía 2. El caserío y la milpa al fondo, 2014

Fotografía 3. Los Potreros, otra opción que va en detrimento del bosque, 2014

Fotografía 4. La evidencia del daño al bosque y de la calidad del suelo

Fotografía 5. Cuando la milpa se volvió incultivable

Fotografía 6. Santa Cruz, San Bartolo Tutotepec, Hidalgo, evidencia de la mano del hombre sobre el bosque

Fotografía 7. La erosión es la principal amenaza

Fotografía 8. Al final, el destino de los árboles es el consumo de leña para asegurar la sobrevivencia

Fotografía 9. La población y su impacto en el medio ambiente al fondo, 2014

Fotografía 10. En 2014, en la región Otomí-Tepehua aún quedan espacios vírgenes de selva y bosque de abundante biodiversidad

Conclusiones generales

La primera parte de este libro se propuso reflexionar sobre el contenido del título del proyecto "Potencialidades de desarrollo de las localidades de muy alta marginación en el estado de Hidalgo". Fue necesario discutir lo que se proponía en el proyecto, ya que se partía de la noción de que estas localidades de muy alta marginación carecían justamente del desarrollo. Se continuaba en el sentido de que debían salir de ese estado en el cual se encontraban y llegar a una etapa donde dejaran de verse marginadas. El seminario colectivo que convocó el equipo de investigación, y que se menciona en la parte introductoria de este documento, tuvo ese fin: debatir qué se entendía por desarrollo, cuáles eran sus niveles y cuál es el más adecuado para contextos micro.

De esta forma, los primeros tres capítulos convergen en que el desarrollo fue un concepto emergido en el siglo XX, tiene una carga normativa, va más allá de la dimensión netamente económica y no es un proceso lineal. Para los niveles micro, uno de los términos allegados es el desarrollo local. En esta discusión se verificó que es una propuesta relativamente reciente y dentro de los cánones del neoliberalismo. También se usan términos como gobernanza, autogestión, participación, empoderamiento, etcétera. No obstante, se argumentó que el desarrollo local no podía ser la panacea para la solución de los problemas que se gestan desde abajo. Si bien se encuentran casos de éxito de proyectos, no significa que en todos los espacios locales existan las condiciones adecuadas para un proyecto similar.

Por otro lado, el hecho de que se hayan escogido localidades etiquetadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con grado muy alto de marginación, obligaba a dirigir la vista en demarcaciones que según esta calificación del CONAPO debían ser muy vulnerables. En ese sentido, surgían las siguientes interrogantes: ¿por qué se pretendía que en estas localidades se generaran casos de éxito de desarrollo local?, ¿estos pobladores locales debían ser los responsables de su propio desarrollo?

El motivo por el cual fueron elegidas estas localidades se debió a varios factores, como la postura que tiene el estado de Hidalgo en el ámbito nacional, su porcentaje de localidades marginadas y el porcentaje de población que ahí reside.

El mapeo mostró que las localidades ubicadas en los primeros sitios por su índice y grado de marginación muy alto en Hidalgo, se ubicaban en una de las regiones de mayor riqueza en biodiversidad: la Otomí-Tepehua. Por tanto, era evidente que habría ciertos elementos (como los recursos naturales), para potenciar un desarrollo local. De esta forma, se consideró acudir a solo 20 de ellas, las cuales contaban con el índice entre los límites inferior y superior (0.71231-8.34515) de este estrato y grado de marginación muy alta. No se hizo un muestreo de las localidades, sino más bien un acercamiento en estas 20, y que al final, por situaciones ya señaladas (en la parte metodológica), solo se visitaron 16 (de un total de 442 que tienen grado de marginación muy alta).

Los resultados del trabajo de campo, más que un estudio exhaustivo, son de carácter exploratorio, y punto de partida para futuras investigaciones. De manera general, lo que se encontró fue que la localidad funciona en lo social, lo cultural y lo político, de manera articulada con una comunidad más amplia. Su aislamiento y lejanía de la comunidad y cabecera municipal es real por las condiciones geográficas a donde están asentadas, presencia de políticas públicas (aunque no son las más adecuadas) riqueza de recursos naturales y culturales. Se pudo observar esta gran paradoja: "pobladores situados en zonas de riqueza en biodiversidad y recursos naturales, pero catalogadas como de muy alta marginación".

En esas visitas se tenía como objetivo escuchar también a los pobladores, saber cómo ellos percibían su condición de marginación, o si sentían carencias de desarrollo. La mayoría expresó necesidades de servicio, infraestructura, acceso a programas sociales, pero también manifestaron que les agradaba el entorno a donde vivían. Desde luego, en algunas localidades los habitantes ya habían emigrado y, seguramente, varias de estas desaparecerán por su reducido tamaño de población. Sin embargo, es importante entender a estas personas que deciden mantenerse en su lugar de origen y entender que su visión de desarrollo o marginación dista de las ideas preconcebidas por la academia o instituciones públicas.

Cabe señalar, también encontramos otros elementos que se expresan en estas localidades y que el índice de marginación no recoge, tales como el caciquismo, la violencia, el alcoholismo, la carencia de tierras, el coyotaje. Algunos son de carácter más estructural como presencia de proyectos que excluyen a los residentes

locales, decadencia del precio internacional del café (producto por excelencia en la Otomí-Tepehua), cambio climático, entre otros. De esta forma, los capítulos de la segunda parte del libro examinan casos concretos de algunas localidades de la Otomí-Tepehua.

Uno de los méritos del libro que deben destacarse es el hecho de conocer estas localidades calificadas de muy alta marginación, convivir con sus habitantes y poder contrastar en campo algunas interrogantes que se llevaban de guía. Comprender que el concepto de marginación no necesariamente es el adecuado, desmitificar esta idea de que la solución del desarrollo solo está en manos de los pobladores locales y la carencia de una especie de receta para potenciar desarrollos locales.

Entre las limitantes del libro se encuentra la falta de un muestreo representativo que impide hacer generalizaciones, haberse centrado en una sola región y no hacer estudios comparativos con otras zonas que tiene el estado de Hidalgo. Sin embargo, se reitera que este estudio sirve como comienzo de futuras investigaciones que ayuden a entender por qué desde hace décadas la entidad hidalguense sigue manteniendo gran parte de su población excluida.

Reflexiones sobre el desarrollo local y los contrastes del desarrollo en las localidades más marginadas de Hidalgo,
se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones
y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección
de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de julio de 2022.

Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo

Consejo
Editorial

www.uaeh.edu.mx