



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA REGIÓN SUR DEL ESTADO DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

PRESENTA

FELIPE GABINO MACEDO

DIRECTOR DE TESIS: MTRA. LAURA MOTA DÍAZ

TOLUCA, MÉXICO, ABRIL DE 2017

Índice

	Pág.
Introducción	5
Capítulo 1. La concepción hegemónica del desarrollo como teoría y práctica de la acción gubernamental	9
1.1. Origen e institucionalización del desarrollo. La perspectiva económica	9
1.2. Neoliberalismo y reforma del Estado: La perspectiva humana del desarrollo	15
1.2.1. El desarrollo humano	19
1.3. El desarrollo alternativo	25
1.3.1. Desarrollo local, endógeno y territorial	26
1.3.2. El desarrollo sustentable	33
1.3.3. Desarrollo y paz	37
1.3.4. Gobernanza para el desarrollo	38
1.4. El desarrollo como concepto, discurso y política	43
Capítulo 2. La política de desarrollo regional en México y el Estado de México	47
2.1. La política de desarrollo regional en México de 1940 a 1970	47
2.2. La política de desarrollo regional en México a partir de 1970	52
2.3. La política de desarrollo regional en el Estado de México: Las regiones demoeconómicas, 1960-1980	58
2.3.1. Indicadores de desarrollo regional	61
2.3.2. Distribución de los niveles de vida, 1960-1980	63
2.3.3. Evolución de las condiciones de vida, 1980-1990	64
2.3.4. Distribución de los niveles de vida en 1990	65
2.4. Demarcación actual de las regiones en el Estado de México	66
2.5. Desigualdad, pobreza y condiciones de vida en México y el Estado de México	68
2.6. Programas de Desarrollo Regional en el Estado de México a partir de 2012	70
Capítulo 3. Situación actual de la región Tejupilco, Estado de México	74
3.1. Ubicación geográfica y características sociodemográficas de la región Tejupilco	74
3.1.1. Características sociodemográficas del Municipio de Amatepec	75

3.1.2. Características sociodemográficas del Municipio de Luvianos	76
3.1.3. Características sociodemográficas del Municipio de Tejupilco	78
3.1.4. Características sociodemográficas del Municipio de Tlatlaya	79
3.2. Valoración del crecimiento socioeconómico municipal de la región Tejupilco	81
3.3. Valoración del potencial del desarrollo municipal de la región Tejupilco	82
3.4. Condiciones de vida en la región Tejupilco: Pobreza, marginación y desigualdad	84
3.4.1. Pobreza	84
3.4.2. Marginación	86
3.4.3. Desigualdad	88
3.5. La violencia en la región sur del Estado de México	89
3.6. Desarrollo humano y programas de desarrollo social en la región Tejupilco	92
3.7. La Política Regional y el Programa de Desarrollo de la región Tejupilco	93
Capítulo 4. Hacia una política de desarrollo integral para la región sur del Estado de México	99
4.1. Antecedentes de la perspectiva posdesarrollista	99
4.2. La perspectiva crítica del posdesarrollo	103
4.2.1. La acción social solidaria como ingrediente de la política de desarrollo integral para la región sur del Estado de México	110
4.2.2. El Buen Vivir como alternativa al desarrollo en América Latina	113
4.3. Factores que justifican la incorporación de un enfoque participativo de políticas públicas para el desarrollo integral de la región sur del Estado de México	118
Conclusiones	127
Referencias	133

Introducción

En la mayoría de países de América Latina se observa como común denominador que el modelo capitalista neoliberal, caracterizado por la desigual distribución del ingreso, ha generado un incremento significativo en los niveles de pobreza —en particular en aquellos territorios en los que habitan poblaciones con características rurales— a pesar de la implementación de proyectos y programas dirigidos al desarrollo regional y social. En México, son varias las entidades federativas que pueden considerarse como representativas de esa situación, siendo el Estado de México una de ellas.

Tal realidad plantea diversas líneas de investigación para explicar, comprender y/o interpretar las falencias de las llamadas políticas de desarrollo. Una de esas líneas se ubica en la necesidad de realizar una deconstrucción de la categoría desarrollo, desde su concepción de bienestar (en la que predomina una visión económica), centrandó la atención en las dimensiones que hasta la actualidad ha tenido la política de desarrollo regional, tanto en términos de su elaboración como en su implementación. Al respecto, destaca que a pesar de las modificaciones que ha tenido el discurso del desarrollo, en la práctica las políticas regionales siguen caracterizándose por un enfoque vertical, que no considera la participación activa de los actores sociales y que se centra sólo en la dimensión del crecimiento económico, propia de la racionalidad capitalista neoliberal.

Considerando lo anterior, el objetivo de esta investigación consiste en examinar el enfoque que ha predominado en las políticas de desarrollo regional dentro del Estado de México, con el propósito de realizar un análisis crítico en torno a su papel como productoras y reproductoras de pobreza, a partir de lo cual sea posible plantear y argumentar la incorporación de políticas públicas participativas que conduzcan a un desarrollo integral de las regiones rurales con mayores niveles de pobreza en la entidad. Se aborda de manera específica el caso de la región sur Tejupilco, que comprende los Municipios de Tejupilco, Amatepec, Tlatlaya y Luvianos. Para tal efecto, se planteó la pregunta de investigación siguiente: ¿Es posible establecer mecanismos de coordinación, integración y participación social entre diversos actores, para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas que propicien el desarrollo integral de las regiones rurales del Estado de México, especialmente de aquellas que presentan altos niveles de pobreza?

La hipótesis de trabajo¹ sostiene que el desarrollo regional, concebido no sólo como la mejora en la distribución del ingreso, sino como una constante elevación del bienestar social de la población que habita determinados territorios (regiones), debe necesariamente estar acompañado de la participación generalizada de la población en las tareas implicadas en el propio proceso de desarrollo, el cual no solo debe ser concebido desde dimensiones económicas, sino fundamentalmente desde dimensiones sociales y culturales.

Con la finalidad de responder a la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos propuestos, se definió una metodología fundamentada primeramente en el método descriptivo-analítico para comprender cómo ha sido la política de desarrollo regional y qué condiciones y consecuencias ha tenido en la región de estudio. Se recurrió también a la teoría crítica del desarrollo² y al método del Análisis Crítico del Discurso (ACD)³ aplicado al desarrollo como discurso y como práctica gubernamental, entendiendo que éste es ante todo un aparato de reproducción ideológica, con el cual se configuran relaciones de poder y se refuerzan las desigualdades sociales dentro de un sistema más amplio. Lo anterior, resulta fundamental para orientar la necesidad de implementar un enfoque participativo de políticas públicas y una concepción integral del desarrollo, que responda no al modelo de desarrollo hegemónico, sino a las necesidades reales de las regiones.

Si bien, para ilustrar los antecedentes y resultados del desarrollo regional, se hace uso de datos numéricos, eso no significa que el enfoque analítico sea cuantitativo, pues ante todo se puso especial atención a los diversos elementos de tipo social y cultural que el desarrollo, en su visión tradicional, ha dejado de lado, por lo cual el enfoque analítico es fundamentalmente

¹ De acuerdo con David Pájaro (2002:384) la hipótesis de trabajo no tiene el fin de explicar verídicamente los hechos, sino de encauzar el pensamiento hacia un estudio más detallado y profundo del objeto observado. En esa óptica, la hipótesis de trabajo funciona como una estructura totalmente provisional, que puede admitirse o desecharse en consonancia con las necesidades que presente la investigación. Es decir que, constituye solo una guía durante el proceso de investigación y a diferencia de las hipótesis utilizadas en investigaciones de tipo cuantitativo, no requiere el uso de procedimientos estadísticos, pues no pretende verificarse.

² Se recurre principalmente a la teoría decolonial y a la teoría del posdesarrollo para adentrarse en alternativas al desarrollo que surgen desde perspectivas latinoamericanas; en esa línea es que se realiza la deconstrucción de la categoría desarrollo y de las políticas que se han implementado desde enfoques convencionales del desarrollo.

³ Para Wodak, R. y M. Meyer (2003). El ACD se ocupa de analizar las relaciones de dominación, discriminación, poder y control, tal como se manifiestan a través del lenguaje; se propone investigar de forma crítica la desigualdad social tal como viene expresada, señalada, constituida, legitimada, por los usos del lenguaje, es decir, en el discurso.

cualitativo.

La estructura de este trabajo consta de cuatro capítulos: en el primero se abordan los aspectos teóricos y conceptuales relacionados con el desarrollo en general y con la política de desarrollo regional en particular; es decir, se revisa el origen y la concepción hegemónica de desarrollo que se dio como parte de la configuración del sistema-mundo al finalizar la segunda guerra mundial, y que se constituyó en el eje central de la economía y la política, impulsado desde Estados Unidos en su afán por lograr hegemonía mundial. Se trata de llevar adelante un proceso de deconstrucción de la categoría desarrollo para comprender su asimilación en el contexto administrativo y su puesta en práctica a través de políticas que han venido ajustándose discursivamente, y a la par de las modificaciones que ha tenido el término desarrollo, pero cuyos efectos son contradictorios en la realidad.

En el capítulo dos se da cuenta de los aspectos que caracterizan a la política de desarrollo regional, tanto en lo nacional, como en lo que corresponde al Estado de México, a efecto de identificar las dificultades para lograr los objetivos del desarrollo, entendido éste desde una óptica convencional que, por su propia naturaleza tiende a ser más funcional al sistema económico dominante, razón por la que los esfuerzos y recursos destinados a las regiones no logran tener impactos en las condiciones de vida de los habitantes; por el contrario, continúan reproduciéndose la desigualdad y pobreza.

En el capítulo tres se analizan las distintas estrategias de “desarrollo regional” que se han implementado en la región Tejupilco, que comprende los Municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya. En primer lugar, se ubica geográficamente y se aborda el panorama sociodemográfico de la región Tejupilco; acto seguido; se hace referencia a la valoración del crecimiento socioeconómico y el potencial del desarrollo municipal de la región de estudio. Posteriormente se analizan las condiciones de vida, haciendo énfasis en los datos sobre pobreza, marginación y desigualdad, así como el fenómeno de la violencia presente en la región. Asimismo, se aborda el desarrollo humano, los programas de desarrollo social, la política regional y el programa de desarrollo de la Región Tejupilco, como estrategias emprendidas en la misma, para luego contrastarlos con las situaciones de pobreza y desigualdad existentes, que en tiempos recientes denotan un recrudecimiento por la emergencia de nuevos fenómenos relacionados con la violencia y el narcotráfico que se vive

en la región.

En el cuarto y último capítulo se abordan dos perspectivas críticas: la referida a la decolonialidad y la posdesarrollista, para arribar a sus postulados y alternativas frente a la visión convencional del desarrollo centrada en la dimensión económica, de tal forma que se pueda dar lugar a perspectivas que han sido silenciadas por una ideología y una racionalidad dominantes. En ese tenor se abordan los factores que justifican la necesaria incorporación de un enfoque participativo en las políticas públicas para el desarrollo integral de la Región Tejupilco, Estado de México. Finalmente, se exponen las conclusiones a las que se logró arribar a partir del trabajo de investigación realizado, seguidas de las referencias que fueron un soporte importante para el abordaje del tema investigado.

Capítulo 1. La concepción hegemónica del desarrollo como teoría y práctica de la acción gubernamental

En el presente capítulo se abordan principalmente los aspectos teóricos y conceptuales relacionados con el desarrollo, de tal forma que se pueda comprender, primero, el origen y la concepción de desarrollo, que tuvo lugar en Estados Unidos en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, segundo, abordar su evolución y metamorfosis discursiva; lo que en los capítulos posteriores permitirá hacer una reflexión crítica con respecto a las llamadas políticas de desarrollo regional.

1.1. Origen e institucionalización del desarrollo. La perspectiva económica

A comienzos del siglo XX, en toda la región latinoamericana se sintió el ascenso de Estados Unidos (Escobar, 2007:59). Las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica adoptaron un doble sentido desde comienzos del siglo. Si de una parte quienes estaban en el poder percibían que había oportunidades para un intercambio justo, de otra, los Estados Unidos, se sentían cada vez más autorizados para intervenir en los asuntos latinoamericanos. Desde la política intervencionista del “gran garrote” de comienzos del siglo hasta el principio del “buen vecino” de los años treinta, las dos tendencias coexistieron en la política exterior norteamericana hacia Latinoamérica, y la última tuvo repercusiones mucho más importantes que la primera (Escobar, 2007:59).

El primer giro importante se produjo en los años treinta y cuarenta, período en el que la mayoría de los países de la región abandonaron los planteamientos ortodoxos para adoptar una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones junto con las políticas intervencionistas que ésta suponía (Rosenthal, 1996:9). Los factores económicos que impulsaron este cambio derivan de la crisis de los años treinta, puesto que los países comenzaron a hacer frente a la grave depresión y la restricción de divisas que ésta había provocado, restringiendo las importaciones y estimulando la oferta interna. Una vez superado el problema de escasez de divisas gracias a la acumulación de reservas durante la segunda guerra mundial, la dificultad para adquirir bienes manufacturados en los mercados internacionales impuso la necesidad de seguir aplicando el modelo de sustitución de importaciones, especialmente en los países más grandes.

Para Escobar (2007:78), una aproximación inicial a la naturaleza del desarrollo como discurso son sus premisas fundamentales, tal como fueron formuladas en los años cuarenta y cincuenta. La premisa básica era la creencia del papel de la modernización como única fuerza capaz de destruir supersticiones y relaciones arcaicas, sin importar el costo social, cultural y político. La industrialización y la urbanización eran consideradas rutas progresivas e inevitables hacia la modernización. Solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Esta opinión determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo. El avance de los países pobres se concibió entonces, desde el comienzo, en función de grandes suministros de capital para proporcionar la infraestructura, la industrialización y la modernización global de la sociedad.

Por lo anterior, los elementos más importantes en la formulación de la teoría del desarrollo fueron el proceso de formación de capital, y sus diversos factores, entre ellos tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio. Existía también una serie de factores ligados a consideraciones culturales, como la educación y la necesidad de fomentar los valores culturales modernos. Finalmente, estaba la necesidad de crear instituciones adecuadas para llevar adelante la compleja labor, por lo cual se dio origen a las organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), creados en 1944, y la mayoría de las agencias técnicas de las Naciones Unidas (también producto de mediados de los años cuarenta); oficinas de planificación nacional que se multiplicaron en América Latina especialmente después de la iniciación de la Alianza para el Progreso a comienzos de los años sesenta; y agencias técnicas de otros tipos.

Al respecto, Escobar Señala que:

Uno de los muchos cambios que ocurrió a comienzos de la segunda posguerra fue el descubrimiento de la pobreza masiva en Asia, África y América Latina. Relativamente insignificante y en apariencia lógica, el hallazgo habría de proporcionar el ancla para una importante reestructuración de la cultura y la economía política globales. El discurso bélico se desplazó al campo social y hacia un nuevo territorio geográfico: el Tercer Mundo. Atrás quedó la lucha contra el fascismo. En la rápida globalización de la dominación mundial por Estados Unidos, la “guerra a la pobreza” en el Tercer Mundo comenzó a ocupar un lugar destacado (Escobar, 2007: 48).

Para algunos la “era del desarrollo”, inició en 1949, cuando Harry Truman asumió la presidencia de los Estados Unidos. Fue entonces cuando comenzó a marcarse la hegemonía de ese país en el mundo y empezó a categorizarse como “subdesarrollados” a los países que no se adecuaban a sus patrones. Fue en ese momento cuando la pobreza se constituyó en un constructo global. Los países pobres que comenzaron a denominarse “subdesarrollados” eran los que se encontraban por debajo de un producto bruto per cápita, fijado arbitrariamente en comparación y oposición a los países “desarrollados”. El desarrollo apareció como sinónimo de crecimiento económico y, éste último igual a crecimiento del producto bruto per cápita. Los países pobres eran los que tenían menos de cien dólares por persona.

Por este antojadizo acto de distinción, casi dos tercios de la población mundial se transformaron en subdesarrollados. Fue así como Estados Unidos comenzó a promover el mito del crecimiento sostenido y la necesidad de instalar en el tercer mundo programas de alivio a la pobreza, para reasegurar su hegemonía en el contexto de la guerra fría (Álvarez, 2008a:84).

En este orden de ideas surgió la “concepción del sistema centro periferia” para denominar a las ideas generales sobre el subdesarrollo que se encuentran en ciertos documentos clave elaborados por la CEPAL durante el segundo semestre de 1949 y el primero de 1950. En este par de conceptos está implícita una idea de desarrollo desigual originario: Los centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Dicho de otro modo, centros y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial (Rodríguez, 1984:24-27).

Los conceptos de centro y periferia poseen también una clara connotación dinámica; se destinan a aprender el proceso de desarrollo partiendo de la hipótesis fundamental de que la desigualdad es inherente al mismo, lo que supone que durante la evolución a largo plazo del sistema económico mundial se ensancha la brecha entre esos dos polos, entre el carácter desarrollado de los centros y subdesarrollado de la periferia.

El progreso técnico se considera más acelerado en los centros que en la periferia. Tal es la idea contenida en los documentos donde por primera vez se plasma la concepción del sistema centro-periferia. Allí se indica que los incrementos de productividad derivados de la

incorporación del progreso técnico no se tradujeron en reducciones proporcionales de los precios monetarios, sino que éstos subieron en vez de bajar, y que los aumentos fueron mayores en la producción industrial del centro que en la producción primaria periférica. Expresado en nomenclatura cepalina: el deterioro implica que los frutos del progreso técnico se concentran en los centros industriales.

En síntesis, durante el proceso de industrialización perdura el deterioro; se manifiestan problemas de balance de pagos y de absorción de mano de obra; se producen desajustes intersectoriales de la producción (carencias de infraestructura, de oferta agrícola, etc.); y persisten las dificultades en la utilización y acumulación de capital. La industrialización comienza a partir de las condiciones de especialización y heterogeneidad conformadas durante el desarrollo hacia afuera. Su desenvolvimiento apareja cierta diversificación de la producción y un aumento de la productividad media del trabajo más o menos considerable. Pero la diversificación no llega a eliminar la falta de complementariedad entre los sectores productivos, ni la condición primario-exportadora de la periferia; tampoco se logra suprimir el rezago de la productividad, no sólo por la dificultad de reabsorber la mano de obra empleada en sectores donde ésta es muy baja, sino porque la propia reabsorción se realiza en condiciones de productividad diferencial respecto al centro, inclusive en varias de las ramas del sector manufacturero (Rodríguez, 1984:38-39).

Así pues, de acuerdo con la concepción del sistema centro-periferia, para que con la industrialización se logaran aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de los recursos, se requirió orientarla apelando a una política deliberada de desarrollo. Aún más, dada la naturaleza estructural de los problemas antes mencionados, para la CEPAL, fue necesario ordenar y racionalizar dicha política recurriendo al uso de la programación. La necesidad de la conducción deliberada del proceso de industrialización sustitutiva por medio de la planificación, constituye pues una idea-fuerza a la cual se da mucha importancia en los primeros documentos de la CEPAL, ya que dicha conducción se considera un requisito indispensable del desarrollo de las economías periféricas.

De esta manera, los organismos internacionales de crédito lograron justificar su intromisión en las políticas económicas periféricas locales, condicionando el otorgamiento de préstamos a aquellos países que incentivaran la inversión extranjera. Sin embargo, los objetivos de lucha contra la pobreza no se cumplieron, toda vez que las políticas de desarrollo —lejos de promover el alivio a las restricciones materiales, así como respetar las formas de vivir y de pensar de esos pueblos—, funcionaron como instrumentos de poder y control, como formas de neutralizar la creciente exclusión social, debilitando así las economías de subsistencia doméstica y la masiva migración de la población campesina a las ciudades, acelerando así los procesos de urbanización y abandono del campo, circunstancias que constituyeron las causas de la pobreza (Escobar, 2007).

La cultura de los latinoamericanos y caribeños era considerada por este discurso como un todo homogéneo de características: tradicionales, arcaicas, atrasadas y poco proclives a comportamientos denominados modernos (urbanos, predominancia de familias nucleares, relaciones impersonales, incentivo al ahorro y al trabajo productivo tendiente al lucro, democracia liberal restringida a las élites, etc.). Al mismo tiempo estos atributos constituían también la causa de la pobreza.

En este mismo sentido, para resumir la relación entre modernización, urbanización y pobreza, Oscar Lewis (1961) acuñó la idea de la cultura de la pobreza, concibiendo a la pobreza como una subcultura que surge en situaciones de desempleo, con un rápido crecimiento urbano debido a la migración interna como componente básico. La representación de los pobres se basaba en el pensamiento social de la mitad del siglo pasado, considerando a las personas como pasivas, con cierta tendencia a la violencia, a la agresividad, sin respeto por la propiedad privada, con resignación y falta de expectativas. Además, se consideraba que la cultura de la pobreza surgía como producto del trabajo ocasional, los bajos ingresos, las malas condiciones de vida y los bajos niveles de educación. Respecto a lo que Lewis denomina sentido de comunidad, se señala la asociación entre la condición marginal y el bajo grado de organización, que parece ser el mal mayor de la cultura de la pobreza. Así también, se define a la cultura de la pobreza como falta de participación e integración de los pobres en las principales instituciones de la sociedad (Lewis, 1964).

Entre las décadas de 1960 y 1970 los procesos de industrialización sustitutivos de importaciones ya se habían consolidado en algunos países de América Latina; se pensaba que el proceso de industrialización tendría un efecto “rebalse” e incorporaría a las poblaciones excluidas a los beneficios derivados de la modernización (mito denominado el efecto de filtración). Para entonces, la pobreza se asociaba al concepto de marginalidad. Los marginales eran las poblaciones que quedaban fuera de los beneficios de la modernidad y del desarrollo, ya sea por su personalidad marginal, por su origen cultural o rural o por las formas de vida en las ciudades. En algunos casos, se trataba de una marginalidad cultural, en otros de una personalidad marginal, o de una marginalidad territorial o ecológica en las ciudades. Se llamaba marginales a los asentamientos periféricos de las ciudades caracterizados por la precariedad de la vivienda, del hábitat y de sus habitantes. El género común en estas concepciones fue la auto marginación de los grupos excluidos de los procesos de transición al desarrollo. Las causas de la marginalidad generalmente se analizan como provenientes de los mismos grupos que los conforman, asignándoles falta de integración y apatía a los marginales (Álvarez, 2008b:64-65).

Desde todas estas perspectivas, la marginación era una consecuencia desafortunada y evitable del crecimiento urbano rápido, dentro de la situación de subdesarrollo. Los esfuerzos habrían de concentrarse, en una especial forma de intervención social para lograr la modernización para el cambio de los protagonistas: el desarrollo comunitario. En ese sentido la pobreza y la marginalidad eran concebidas como un mal transitorio.

“A finales de la década de 1960 y durante la primera mitad de 1970, se produjo una transformación significativa en el concepto de desarrollo, trayéndose a primer plano la consideración de factores sociales y culturales” (Álvarez: 2008b:66). Esta transformación ocurrió después de reconocer los pobres resultados obtenidos mediante las intervenciones impuestas desde arriba basadas en inyecciones masivas de capital y de tecnología. A partir de allí, el Banco Mundial trató de promover el desarrollo comunitario, considerándose que los pobres debían participar en los programas e implicar a los beneficiarios directos de modo substancial.

1.2. Neoliberalismo y reforma del Estado: La perspectiva humana del desarrollo

Desde el punto de vista económico, los años ochenta del siglo pasado han sido considerados como una “década perdida”, específicamente en lo concerniente a las promesas del desarrollo, pues se trató de un período en el que prevaleció el pesimismo con relación a las ilusiones de crecimiento que había sustentado la ayuda y la cooperación internacional. El proceso de ajuste vivido en los primeros años de esa década significó para muchos países dismantelar, en nombre también del desarrollo, la mayor parte de los logros que en su nombre se habían conseguido (Álvarez, 2008b: 147-148).

El informe de la CEPAL (1990) sobre la situación económica y social de América Latina en los años ochenta señala que:

El costo social del ajuste recayó, de manera desproporcionada, sobre los trabajadores y los estratos de ingresos medios, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación. Uno de los fenómenos que más llama la atención en los años ochenta es, en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población (CEPAL, 1990: 26-28).

Asimismo, la crisis de la economía debilitó la capacidad de importantes segmentos de la población de adquirir servicios en el mercado, por lo que aumentó la demanda de servicios públicos en aspectos tan vitales como la educación y la salud, en circunstancias de progresiva reducción de la inversión pública social por habitante en esas áreas (CEPAL, 1990). La agobiante crisis heredada no tocaría fondo durante todo el sexenio gubernamental de 1982 a 1988; peor aún, se agudizaría con la baja continua de los precios del petróleo y el lastre, en la economía nacional, que representaba el servicio de la deuda externa (García, 2010:115).

La crisis de la deuda y de la economía nacional de 1982 provocó un importante cambio en el pensamiento económico y la formulación de políticas, no sólo porque las circunstancias lo imponían, sino también debido a que la nueva y grave crisis de la balanza de pagos dejó en evidencia las deficiencias de la estrategia anterior (su vulnerabilidad a las crisis internacionales, las distorsiones de precios y la falta de competitividad internacional), que se habían ido acumulando gradualmente a lo largo de los años.

La convergencia mencionada se manifestó en varios aspectos fundamentales de la formulación de políticas, entre otros una evidente tendencia a la liberalización, una mayor

confianza en las fuerzas del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos, la adopción de políticas públicas menos "intervencionistas" y una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas. Así como la crisis de los años treinta dio origen al modelo de sustitución de importaciones y a una mayor intervención del sector público, la crisis de los años ochenta marcó el comienzo de un desplazamiento hacia economías más abiertas y orientadas al mercado. Este cambio en el pensamiento económico se dio con el surgimiento de un nuevo paradigma, definido como “neoliberal” (Rosenthal, 1996:11).

En términos más sencillos, John Williamson (1990, citado en Rosenthal, 1996:11) se refirió a este marco de formulación de políticas como "El Consenso de Washington". Este enfoque se ha reflejado en algunas reformas fundamentales de las políticas y los mercados, y tiene un doble objetivo de estabilización macroeconómica y desarrollo de la competitividad internacional. Las condiciones impuestas por la globalización establecieron una serie de vínculos con un efecto casi simultáneo entre los diferentes Estados, que afectó o modificó los mercados, los sistemas políticos, los sistemas administrativos y a la sociedad en general. Los gobiernos enfrentaron un desajuste entre el modelo del Estado interventor vigente hasta la década de 1970 y las nuevas circunstancias.

Para el caso de América Latina, los Estados debieron adecuar sus procesos internos y hacer frente a crisis económicas, crisis de legitimidad y procesos de democratización. Sin embargo, el reto también involucraba ajustes estructurales que permitieran a los Estados emergentes su participación en una dinámica global, en donde, por un lado, se hicieron evidentes los desequilibrios económicos; pero, por otro, se hizo necesaria su participación e integración a esa nueva dinámica internacional. Durante la década de 1980, en un panorama de severa crisis económica, de un gran déficit fiscal, gobiernos latinoamericanos —entre ellos México— recurrieron al apoyo de organismos internacionales como el FMI o el BM, quienes al otorgar créditos establecieron una serie de recomendaciones que replanteaban el papel del Estado, a través del proceso de creación o transformación de instituciones.

Para Contreras (2012:77) “esta reforma puede entenderse como una reforma institucional de las estructuras del Estado que se traduce en una mayor presión para que las instituciones estatales sean capaces de dar respuesta eficiente a las demandas de la sociedad”. Desde la visión de que los Estados no pueden ni deben quedar al margen de los cambios de la

globalidad, su rediseño debe considerar el contexto mundial; y en ese sentido deben contar también con una gestión ligada a la competitividad, así como capacitar y revalorizar a su personal y centrar la atención en el ciudadano.

Ante la necesidad de mejorar el sector público, de hacerlo más productivo y eficiente en términos de competitividad y de calidad —ésta última condición impuesta por la globalización—, es que surge un cambio de paradigma de la Administración Pública, incorporando nociones de relación Estado-sociedad, Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública, y Gobernanza, todas equiparables a una idea de buen gobierno. Asimismo, se retoman en el discurso gubernamental los argumentos de la descentralización y el desarrollo local, cobrando mayor fuerza. Lo anterior, llevó a adoptar la Nueva Gestión Pública en los gobiernos como en el caso de México; la administración pública gerencial se identifica con las ideas neoliberales y las técnicas de gerenciamiento son introducidas al mismo tiempo que se implantan programas de ajuste estructural, cuyo fin es enfrentar la crisis fiscal del Estado.

Cabe decir que las diferencias en la conformación de los Estados determinan la capacidad de adoptar reformas tipo Nueva Gestión Pública (NGP) en gran escala. Algunos factores como la macroeconomía, los partidos políticos, el sistema político y las tradiciones del Estado determinan la forma en que se pueden llevar a cabo dichas reformas, es decir, el contexto institucional. Desde esta perspectiva, en la cual se reconoce la diversidad de gobiernos y al mismo tiempo la necesidad común de enfrentar los nuevos retos, se identifican cuatro tendencias mundiales que afectan sobre todo a los países emergentes:

1) Construcción o reconstrucción del Estado: tendencia que manifiestan países africanos o de Europa oriental; 2) Modernización del Estado: comprende un proceso de reajuste de las instituciones del Estado y de la gestión pública ante la necesidad de mejorar la calidad y la participación del gobierno; 3) Reconfiguración del papel del Estado: se refiere a la introducción de modificaciones que impactan las capacidades de respuestas cualitativas y cuantitativas del propio Estado, la descentralización incrementa la importancia de los gobiernos locales, que es además uno de los rasgos impulsados por la globalización; y, 4) Revitalización de la democracia (Contreras, 2012:78).

Con base en este esquema, se observa que para el caso de México se sigue el camino de la modernización del Estado; pero, al mismo tiempo, tiene lugar un proceso de descentralización que reconfigura su papel e incrementa la relevancia de los gobiernos locales. Por otro lado, se dan procesos que van configurando la democracia en el país, por

tanto, hay un proceso de cambio que se identifica con las tendencias citadas.

De acuerdo con Williamson (1990, citado en Rosenthal, 1996: 11) las reformas iniciales, denominadas de primera generación incluyeron: I) adopción de medidas explícitas para liberalizar el comercio, caracterizadas por la eliminación de las restricciones cuantitativas y la fijación de aranceles moderados dentro de márgenes limitados o, de preferencia, un arancel uniforme bajo; II) disciplina fiscal (reducción del déficit del sector público e incluso logro de un superávit), además de una reorientación y priorización de los gastos públicos; III) una reforma tributaria (ampliación de la base tributaria, perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, abolición de las exenciones especiales); IV) disciplina monetaria que incluye la adopción de tasas de interés real moderadas pero positivas; V) liberalización financiera basada en la abolición gradual del cobro de tasas de interés preferenciales a prestatarios privilegiados; VI) privatización de la mayoría de las empresas estatales y desregulación consistente en la eliminación de todas las disposiciones que restrinjan la competencia (salvo en el caso de monopolios naturales u otras situaciones excepcionales); VII) desregulación de los mercados financieros y laborales; VIII) eliminación de las barreras impuestas al ingreso de inversiones extranjeras directas, y IX) marco jurídico e institucional que respalde la observancia de los derechos de propiedad.

El ajuste estructural a que fue sometida la economía mexicana bajo los lineamientos del FMI, en 1982 y 1986, descansó fundamentalmente en la caída de los ingresos de la mayoría de la población. Esta nueva situación se caracterizó entre otras cosas por el descenso cualitativo y cuantitativo del peso del Estado en la actividad económica y el surgimiento de los grupos empresariales monopolistas como interventores directos y privilegiados del gobierno; una creciente influencia del sector externo en el diseño y aplicación de la política económica; la apertura al exterior se convirtió en una especie de tesis oficial de lo que se llamó política de cambios estructurales, y más tarde modernización, que se entendió como la necesidad de producir artículos competitivos en el exterior y convertir al país en exportador como—o decían los funcionarios—: “para combatir el sesgo anti exportador de la economía mexicana” (Ornelas, 1993:20).

Asimismo, este nuevo modelo dio lugar a una sociedad urbana, uniformada por el consumo y las comunicaciones, enfrentada a una sociedad rural dispersa, desarticulada, con escasa

productividad y donde se concentra la pobreza. Esta política neoliberal ha profundizado a la fecha las diferencias sociales y regionales en México, al grado de que la manera en que en la actualidad se ocupa el territorio de la República depende más de decisiones externas, o, dicho de otra manera, de las urgencias y exigencias del capital privado extranjero, que de las necesidades nacionales. Lo anterior, se debe fundamentalmente a las reglas del capitalismo, entre las que se encuentran: buscar siempre el crecimiento, sin importar las consecuencias ecológicas, sociológicas o geopolíticas (incluso se define la crisis como bajo crecimiento); siempre se relaciona con cambios tecnológicos y de estilo de vida, el progreso es inevitable; y siempre es conflictivo, abundan las luchas de clase y de otro tipo (Harvey, 2009).

El último aspecto de la formulación de políticas en la década de 1980 son los acuerdos oficiales de integración económica. Como se sabe, en los años cincuenta y sesenta se firmaron varios acuerdos de libre comercio o de creación de mercados comunes, que contribuyeron en gran medida a la industrialización con fines de sustitución de importaciones, y que fueron objeto de múltiples críticas, al igual que la estrategia. Durante la primera mitad de los años ochenta, estos acuerdos prácticamente desaparecieron del panorama regional, para reaparecer años más tarde bajo un aspecto diferente, el de una segunda generación de acuerdos, más compatibles con las estrategias orientadas a las exportaciones, que son los que se han adoptado en el último decenio del siglo XX. Esta forma de "regionalismo abierto" (CEPAL, 1994) ha cobrado ímpetu en los años noventa e incluso ha abierto una posibilidad de integración continental con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, México y los Estados Unidos, y el posterior compromiso asumido por los Jefes de Estado y de Gobierno en el sentido de crear un "área de libre comercio de las Américas" a partir del año 2005.

1.2.1. El desarrollo humano

En el contexto latinoamericano, con relación a lo que ha sido el desarrollo como discurso y como práctica incorporado al ámbito del análisis institucional, destaca un importante cambio en la perspectiva que había predominado desde los años cincuenta, cuya característica es su énfasis en los factores de tipo económico. Esta nueva visión del desarrollo, que comenzó a propagarse desde la segunda mitad de la década de 1980, incorporó elementos asociados a lo ambiental, lo político y lo social, de ahí que se le dio el apelativo de humano, aludiendo a

que tendría como centro de atención a las personas y no al crecimiento económico. En esta versión del desarrollo, destacan los aportes de autores como Manfred Max Neef y Amartya Sen.

En la década de 1980, siendo parte de un grupo más amplio de investigadores latinoamericanos, canadienses y suecos, Manfred Max-Neef se abocó a la reflexión e investigación sobre una propuesta de desarrollo que estuviera más allá de lo económico, formulando el concepto de desarrollo a escala humana que, en términos generales:

...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Max Neef, 1993: 30).

En otras palabras, para Max-Neef (1993) el desarrollo a escala humana posibilita la existencia y práctica de la democracia participativa, en tanto que puede contribuir a superar el rol paternalista que ha caracterizado a los gobiernos latinoamericanos. La referencia a los niveles de autodependencia a los que alude la noción de desarrollo a escala humana propone un desarrollo que emane desde abajo de tal forma que pueda atender las necesidades reales de las personas.

En esta tesitura, el propio autor chileno señala que, comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos, y agrega que:

Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto (Max-Neef, 1993: 49-50).

Asimismo, resalta el hecho de que las relaciones de dependencia, desde el espacio internacional hasta los espacios locales, y desde el ámbito tecnológico, hasta el ámbito cultural, generan y refuerzan procesos de dominación que frustran la satisfacción de las necesidades humanas. Por tanto, es mediante la generación de autodependencia, a través del

protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades.

En la misma década de 1980, Amartya Sen (1983) formuló el enfoque de las capacidades refiriéndose así a una propuesta de desarrollo que podría verse como complementaria a la de Max-Neff, en el sentido que enfatiza no solo en las necesidades sino también en los satisfactores, por lo cual señala dos componentes esenciales: las capacidades y las oportunidades. El punto inicial de su planteamiento es la premisa siguiente: "...aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos" (Sen, 1983:1116). Para este autor, el desarrollo debe centrarse fundamentalmente en ampliar las capacidades de las personas, más que en el incremento de la oferta de mercancías; no se debe considerar el desarrollo como sinónimo del crecimiento económico, y a los seres humanos como sus instrumentos, sino que debe ser visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente.

Para Valcárcel (2006:25) lo que pretende este enfoque de las capacidades "es sostener una concepción del desarrollo que gire en torno a la razón y las libertades humanas". El asumir lo anterior implicaría un cambio en los patrones de comunicación interpersonal y en la percepción sobre el desarrollo existente en nuestros países.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el primer Informe sobre el Desarrollo Humano, en el que se establece que:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo (PNUD, 1990:33).

Esta definición se fundamenta en la evidencia de que no necesariamente las altas tasas de crecimiento se traducían en automático en la mejora de los niveles de vida y que nuevas cuestiones surgían acerca del carácter, la distribución y la calidad del crecimiento económico. El concepto de desarrollo humano se diferencia del desarrollo "a secas", en tanto que añade a la dimensión económica otras como la social, la ecológica, la política y también la jurídica y ética. El tema común, es el incremento de las potencialidades del individuo y sus

posibilidades de elección; pero en el marco de un mercado cada vez más abierto, globalizado y desregulado que las restringe cada vez más. (Álvarez, 2008b:120). El discurso de las Naciones Unidas sobre “Desarrollo Humano” propone el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; valora la vida humana en sí misma. Este enfoque postula que el tema del desarrollo debe ser abordado de una manera integral y universal, sin embargo, como se evidenciará más adelante, en la práctica este postulado no se ha cumplido.

El Desarrollo Humano es también una práctica real que tiene avances y retrocesos en la historia. Para medir ello Naciones Unidas ha generado lo que se denomina Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incorpora, a la clásica medición del desarrollo por la vía del crecimiento del producto bruto interno per cápita, indicadores de bienestar, que miden las otras manifestaciones del desarrollo humano, la calidad y duración de la vida, evaluada a través de la esperanza de vida al nacer y el logro educativo de la población de un país estimado a través de la matrícula y el alfabetismo de las personas de 15 o más años. “A manera de crítica el énfasis de este enfoque está colocado en el bienestar individual, con lo que se diluye la dimensión del desarrollo como proceso social” (Valcárcel, 2006:26). Se percibe poco esfuerzo por explicar el papel o la importancia de la sociedad dentro de la necesidad de pensar el desarrollo.

El desarrollo consiste, en última instancia, “en elegir opciones en una sociedad que está viva, que hace saber cuáles son sus puntos de vista, que reacciona, y que sabe cómo valorar y evaluar” (Valcárcel, 2006:26). En el contexto de la Cumbre del Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, la comunidad internacional, los organismos internacionales y los países miembros de las Naciones Unidas produjeron la Declaración del Desarrollo Humano que globaliza, materializa e internacionaliza el desarrollo humano sustentable. Allí se planteó que el desarrollo humano, centrado en el ser humano, se lograría mediante la adopción de una agenda integral y multisectorial encaminada a la erradicación de la pobreza, la creación de empleo productivo y remunerativo para todos y el fomento de la integración social. Específicamente, los gobiernos se comprometieron con la meta de erradicar la pobreza como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, velando por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los recursos de producción, como crédito,

tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, así como a los servicios públicos (PNUD, 1996).

Al respecto, Sonia Álvarez (2008b) sostiene que:

Este desarrollo con rostro humano si bien es un avance con respecto a las concepciones ortodoxas anteriores al fijar un piso mínimo de dignidad humana a la que la sociedad debe atender, es a su vez la muestra que el desarrollo, luego de más cincuenta años de aplicación no produjo el rebalse esperado integrando a la mayoría de la población al tren del desarrollo. Prueba de lo anterior, es que las voces oficiales del desarrollo ya han asumido la falacia del mito del rebalse (Álvarez, 2008b: 121).

De lo anterior se deduce que el desarrollo humano, no depende sólo del acceso a satisfactorios sino de habilidades para alcanzar ciertas condiciones de vida, en otras palabras, es lo que Sen (1983) llama capacidades. Dentro de la gran utopía del desarrollo humano, además de la promoción activa de las políticas pro pobres promovidas por el Banco Mundial, el acuerdo de la ONU llamado Objetivos para el Nuevo Milenio vinculado con la voluntad de la erradicación de la pobreza produce un nuevo acuerdo supranacional que complementaría los objetivos anteriores de la Declaración de Desarrollo Social.

El desarrollo humano puede reforzar las redes de solidaridad de los más pobres, buscando que sirvan de contención en el nuevo contexto de aplicación del ajuste. Para ello, al mismo tiempo deben atenderse los reclamos de autonomía de ciertos grupos sociales, considerados ahora focos de atención de las políticas: comunidades locales, mujeres, niños y grupos étnicos (Álvarez: 2008b:119).

Dentro de este marco, como bien apunta Stiglitz (1998:2), “el desarrollo representa la transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, formas de pensar tradicionales, formas de lidiar con la salud y la educación, métodos tradicionales de producción, hacia formas más modernas”. Esta nueva estrategia de desarrollo debe “elevar los estándares de vida, como los de educación y alfabetismo, reducir la pobreza y como objetivo eliminar al menos la pobreza absoluta” (Stiglitz, 1998:7).

En este mismo orden de ideas, a mediados de los noventa, se aplicaron las reformas del Estado, denominadas de segunda generación, que ponían énfasis en las transformaciones institucionales que comenzaban a poner reparos a la forma de implementación de las recetas del Consenso de Washington, y que tomaban las privatizaciones y la liberalización del mercado como fines en sí mismos, más que cómo significados para lograr un desarrollo sustentable, equitativo y democrático (Stiglitz, 1998). “Estas reformas de segunda generación

incluyeron aspectos sociales acordes con el discurso del desarrollo humano que estaba siendo difundido por el PNUD” (Álvarez: 2008b:115); de igual forma, enfatizaron en la creación de bancos centrales independientes; la implantación de restricciones presupuestarias a los gobiernos estatales, provinciales y locales; la creación de una administración pública nacional moderna y eficaz; el realce de la seguridad ciudadana, y una reforma del sistema judicial (Rosenthal, 1996:11).

Sin embargo, se observan elementos no incluidos en el enfoque descrito (neoliberal), puesto que la desmesurada importancia otorgada a las señales del mercado como base para la asignación de recursos se tradujo en la virtual desaparición de los incentivos a determinadas áreas de actividad, de los planes de fomento de las inversiones y, sobre todo, de las medidas de política industrial. De hecho, este enfoque constituyó una herramienta de estabilización, no una estrategia de desarrollo. En todo caso, las autoridades no sólo se concentraron en la formulación de políticas de corto plazo, sino que también aceptaron tácitamente la idea de que las empresas de algún modo se adaptarían al nuevo marco regulador y a los incentivos macroeconómicos, lo que a la larga les permitiría adquirir competitividad internacional por medio de la "magia del mercado".

Hay muchas otras áreas en las que se observan diferencias en la formulación de las políticas; entre otras, cabría mencionar las siguientes: I) medidas orientadas a contrarrestar los efectos regresivos de las políticas económicas (focalización del gasto público, transferencias); II) medidas destinadas al fomento de determinadas actividades productivas; III) voluntad política de privatizar las empresas públicas, especialmente las dedicadas a la explotación de recursos minerales de exportación (petróleo en México, cobre en Chile); IV) medios empleados para reglamentar los monopolios de los servicios públicos privatizados; V) modificación del marco jurídico e institucional de los derechos de propiedad; VI) adopción de normas jurídicas congruentes con la meta de disciplina fiscal y monetaria; VII) inclusión en los procesos de reforma tributaria de las metas de equidad social y eficiencia en la asignación de los recursos; VIII) contenido y alcance de las reformas de la seguridad social, las prestaciones sociales y las leyes laborales, y IX) en general, contribución del sector público al producto interno bruto, que varía de 10% a 30%. (Rosenthal, 1996:12).

Estos elementos, unidos a la diversa orientación política de los equipos gobernantes, las cambiantes características de los sistemas políticos y los diferentes grados de madurez económica y tecnológica de los sistemas productivos de los distintos países, explican no sólo las diferencias de ritmo y contenido de las reformas, sino también los diversos resultados obtenidos.

En resumen, las reformas institucionales más importantes realizadas por la mayoría de los países de la región han supuesto un profundo cambio en la formulación de políticas, y en el nivel y alcance de la intervención estatal en la economía. Este cambio aceleró la transformación de la modalidad de desarrollo, que ya se vislumbraba antes de la crisis de la deuda, y determinó su curso (Rosenthal, 1996:12). Es un cambio que implica la consideración de las exportaciones y la inversión privada como principales motores del crecimiento, función que antes se otorgaba a la sustitución de importaciones y las inversiones públicas. Sin embargo, la forma en que se ha instrumentado este enfoque general ha variado en gran medida de un país a otro.

En esta tesitura, se observa que en las últimas décadas del siglo XX se ha pasado de la idea de desarrollo “a secas” a la de desarrollo humano con diferentes apelativos: local, endógeno, territorial, sostenible, sustentable, como un intento de renombrar un concepto que, en su operatividad ha evidenciado su crisis ante la creciente problemática que se presenta en el mundo actual; es por eso que todas esas “nuevas” denominaciones se agrupan en lo que se conoce como el desarrollo alternativo, al que más adelante se hace referencia de forma específica.

1.3. El desarrollo alternativo

Ante los retos que enfrentaban los países en vías de desarrollo durante la última década del siglo XX, derivados del fracaso de la política de desarrollo económico regional, manifestada en la creciente desigualdad y pobreza, surge el enfoque del desarrollo alternativo que comprende distintas opciones de rectificación, reparación o modificación del desarrollo contemporáneo, donde se aceptan sus bases conceptuales, tales como el crecimiento perpetuo o la apropiación de la naturaleza; la discusión se enfoca en la instrumentalización de ese proceso, pero además destaca que sus impulsores y promotores siguen siendo los principales

organismos internacionales BM, FMI y PNUD, con lo cual es posible identificar la continuidad del desarrollo dentro del sistema económico dominante. La postura del desarrollo alternativo incorpora distintos renombres: desarrollo local, que reúne lo endógeno, lo territorial, así como lo referente al capital social; desarrollo sustentable, y, desarrollo y paz. La versión desarrollo y paz podría decirse que es más reciente y que responde a las diversas formas de violencia que se producen en el mundo actual, aunque también ha cobrado mayor vigencia el tema de la sustentabilidad. Todos esos tipos de desarrollo han estado “cobijados” por la propuesta de la gobernanza, de tal forma que se ha hablado también de gobernanza local, Gobernanza Global (asociada justo a desarrollo y paz), Gobernanza territorial.

1.3.1. Desarrollo local, endógeno y territorial

El desarrollo local considera múltiples dimensiones del territorio: económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales-identitarias. Son dimensiones que se complementan y se condicionan mutuamente. Una de las contribuciones más significativas de dicha perspectiva es, por tanto, el reconocimiento de las dimensiones extraeconómicas del desarrollo, sin desvalorar, por supuesto, la necesidad del desarrollo económico, pero sin subordinar el desarrollo a las exigencias del mercado. Desde este punto de vista, el desarrollo humano local apunta a ampliar los derechos, los servicios y las oportunidades de participación a todas las personas en un modelo de desarrollo sostenible y con equidad a escala local. En este contexto, el tratamiento de la equidad es un imperativo para demostrar la necesidad de articular el desarrollo económico con el social para superar la pobreza, fenómeno que afecta cada vez a más personas y más hogares (Enríquez, 2008).

Esparcia (2016) define el desarrollo local como:

Un proceso o conjunto de procesos, en primer lugar, de ámbito local, entendiendo por tal desde la escala municipal a, sobre todo, la supramunicipal (pero en todo caso siempre subregional). En segundo lugar, se trata de procesos descentralizados, que dependen principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala. En tercer lugar, son procesos fuertemente enraizados en el territorio, con un importante carácter endógeno y con presencia significativa de mecanismos de abajo arriba. En cuarto lugar, aunque este aspecto puede ser muy variable, los procesos de desarrollo local pueden tener un carácter integral y, por tanto, tener naturaleza no solo económica sino también social, en el marco de estrategias más o menos formalizadas de desarrollo sostenible (Esparcia, et. al. 2016: 50-51).

El desarrollo local, por su naturaleza y objetivo de elevar de manera sistemática y creciente la calidad de vida de quienes habitan el territorio, comprende necesariamente varias dimensiones y, por eso mismo, no podrá producirse a partir de la actuación de un solo actor, ya sea éste el gobierno municipal, la ciudadanía o el tejido empresarial. El desarrollo local es, en consecuencia, multi-actor, y demanda la negociación y concertación entre los actores principales de los territorios. Esta es una particularidad de la mayor relevancia, pues la realidad nos muestra que ya no es posible desarrollarse a partir solamente del sector público o del privado.

Al respecto, Enríquez (2008) agrega lo siguiente:

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un nuevo proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, instancias del gobierno central y otros órganos del Estado, la sociedad civil y las empresas) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular iniciativas locales y concretarlas en clave de desarrollo. En esta perspectiva, llamamos actores a todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales (Enríquez, 2008:22).

Lo anterior significa que se considera actores y agentes a todos los que toman decisiones que afectan al territorio. Los actores aparecen como signo y motor del desarrollo local y su capacidad de promover y gestionar iniciativas de manera concertada afecta de manera crítica la posibilidad de diseñar, planificar y concretar estrategias, políticas y proyectos que se articulen para favorecer el desarrollo de un determinado territorio.

El desarrollo endógeno, que tiene como propósito satisfacer las necesidades y demandas de una población, a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo. Para Olivares (2008), este paradigma del desarrollo endógeno identifica tres dimensiones:

En primer lugar la económica, como sistema específico de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos y alcanzar niveles de productividad para ser competitivos; en segundo lugar la dimensión sociocultural, donde los actores económicos y sociales se integran con las instituciones locales, formando un sistema denso de relaciones que incorporan los valores de la sociedad en el proceso de desarrollo, y, por último la dimensión política, que se instrumenta mediante las iniciativas locales, creando un entorno local que estimula la producción y favorece el desarrollo (Olivares, 2008:113).

La teoría del desarrollo endógeno, como lo expresa Vázquez (1999), considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Pero, además, identifica una senda de desarrollo auto sostenido de carácter endógeno, al argumentar que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital, generan economías externas e internas de escala, reducen los costes generales y los costes de transacción y favorecen las economías de diversidad. Se asume que el desarrollo endógeno es posible potenciando el capital social, lo que significa fomentar la competencia, la participación, a través del aprovechamiento y la intensificación de valores, habilidades y conductas orientadas hacia el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local.

El desarrollo endógeno es una interpretación que considera la cultura del territorio como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. Frecuentemente, se asocia el desarrollo endógeno con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado (Vázquez, 2007:41). Esta visión obedece a una concepción territorial del desarrollo y a una valoración positiva, del papel que juega el potencial de desarrollo existente en todo tipo de territorios, que permitiría a las comunidades locales dar la respuesta productiva adecuada y satisfacer las necesidades de la población (Vázquez, 1988; Alburquerque, 2001a).

La teoría del desarrollo endógeno entiende el territorio como un agente de transformación social, del que forman parte los actores y organizaciones que participan en la toma de decisiones de inversión, y que es el resultado de las diferencias espaciales que han introducido los sucesivos sistemas productivos, las innovaciones y técnicas utilizadas en los sistemas productivos, y los correspondientes cambios en la estructura económica, las relaciones sociales y la cultura. Cada comunidad territorial se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de la de otras comunidades. El territorio puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo

local, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural (Vázquez, 2007:42).

Así pues, en un momento concreto, una comunidad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus necesidades y problemas. Los actores locales, a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio (Friedmann y Weaver, 1979). Las estrategias y desarrollo desde abajo, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico cuando los actores locales interactúan entre sí, se organizan y realizan sus iniciativas de forma consistente y coordinada (Stôhr y Taylor, 1981).

La discusión anterior muestra que el desarrollo de una localidad, de un territorio o de un país consiste en un proceso de transformaciones y cambios endógenos, impulsados por la creatividad y la capacidad emprendedora existente en el mismo y, por lo tanto, sostiene que los procesos de desarrollo no se pueden explicar a través de mecanismos externos al propio proceso. Cuando crece una localidad o un territorio, siempre ocurre de forma endógena; es decir, utilizando las capacidades del territorio a través de los mecanismos y fuerzas que caracterizan el proceso de acumulación de capital y facilitan el progreso económico (Vázquez, 2007:52).

El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. Lo realmente decisivo para que el desarrollo sea sostenible y duradero son los factores que determinan la competencia espacial del territorio, entre los que destacan la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación de la mano de obra, la instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. El desarrollo es, además, un proceso que está difuso en el territorio y se apoya no sólo en sus factores económicos sino también en factores sociales y culturales (Vázquez, 2007:52).

Así, Boisier (2003), argumenta que el desarrollo endógeno se apoya en la capacidad de las localidades y territorios para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que se vería favorecido por la existencia de una cultura e instituciones que potencien la competitividad de las empresas y de la economía local.

Por ello, como lo señala la visión cultural del desarrollo, el desarrollo endógeno se puede entender como un proceso culturalmente sostenible en el que el hombre constituye el elemento central del proceso no sólo porque sus capacidades y su creatividad son la base sobre la que se apoya el proceso de acumulación y progreso de las localidades y territorios, sino también porque el hombre es el beneficiario del esfuerzo de transformación económica y social. El desarrollo endógeno es, desde esta óptica, desarrollo humano y expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida y, de esta forma, el sendero de cambio y de transformación de la economía y de la sociedad. El desarrollo se produce, por lo tanto, como consecuencia de la respuesta que en cada momento dan los ciudadanos a los cambios del entorno utilizando su creatividad emprendedora (Vázquez, 2007:53).

Pero el desarrollo endógeno es, sobre todo, un enfoque para la acción. Desde principios de los años ochenta, los altos niveles de desempleo y pobreza que se generaron como consecuencia de los efectos negativos de la globalización y del ajuste productivo, provocaron un profundo cambio en las políticas de desarrollo (Stôhr, 1990, Vázquez, 1993), y las iniciativas impulsadas por los gobiernos y las comunidades locales se han convertido en los instrumentos de la nueva política de desarrollo en numerosas economías de los países emergentes y de desarrollo tardío (Albuquerque, 2001b).

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, el concepto de desarrollo endógeno se ha convertido, en una interpretación que facilita la definición de estrategias y políticas, que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización (Vázquez, 2007:55). Cualquiera que sea la interpretación que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la nueva política de desarrollo sostiene que las

iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden como responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso.

En esta misma dirección apunta Moncayo (2002) al afirmar que hay numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: el desarrollo (o la competitividad) territorial. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social y donde el territorio ya no es un factor que se puede incorporar circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento determinante de los procesos de desarrollo. Por tanto, es interesante destacar aquellos elementos del capital social⁴ que están asociados a los planteamientos del desarrollo local, endógeno y territorial.

Desde la perspectiva del desarrollo, Woolcok y Deepa (2000) señalan que el capital social puede explicarse desde cuatro enfoques; a saber:

- 1) Visión comunitaria, lo identifica con organizaciones locales como asociaciones, grupos cívicos, clubes, entre otros;
- 2) Visión de redes, destaca la importancia que tienen tanto las asociaciones verticales como horizontales y, por otra, las relaciones que se dan dentro y entre las organizaciones como los grupos comunitarios y las empresas;
- 3) Institucional, sostiene que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil, es en gran parte, el resultado de su contexto político, legal e institucional, la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende de la calidad de las instituciones formales; y
- 4) Sinergia, se concentra en las relaciones de apoyo mutuo entre gobierno y acción ciudadana, entre apoyo público y privado, es unir capacidad comunitaria y funcionamiento estatal, son complementarios. Por tanto, donde no se tienden puentes entre estado y sociedad, predominan los grupos que traen exclusión. Por ello, al fortalecer esta relación y participación de las comunidades, acceden a mejores servicios y se incrustan en los procesos de desarrollo.

⁴ Para un acercamiento y mayor comprensión sobre la teoría clásica del capital social remitirse a: Putnam (1993, 1995, 2000), Coleman (2011), Bourdieu (1989).

Por tanto, el capital social es una característica del territorio, y también un ingrediente de los procesos de desarrollo local (Hernández y C. Camarero, 2005), toda vez que contribuye en el ámbito local a la institucionalidad del desarrollo, que es uno de los pilares sobre los que se apoyan las políticas y estrategias de desarrollo (Albuquerque, 2001b), y de ahí el papel estratégico de la administración pública, especialmente la local. Y en este contexto las relaciones y las redes de relaciones (de naturaleza política, económica, social, religiosa, cultural, deportiva, etc.), serían, desde la perspectiva del capital social, el resultado o estarían facilitadas por normas comunes, confianza entre los miembros, o valores (u objetivos) compartidos.

La cuestión medular del papel del Capital Social en el desarrollo radica en la relevancia de las normas y de las instituciones en la toma de decisiones en la acción colectiva. En numerosas ocasiones, la creación de capital social de calidad implicará la modificación de comportamientos, normas y creencias que, a su vez, darán lugar a cambios institucionales. Las capacidades de la sociedad para organizarse y para fijar objetivos que la impliquen de forma colectiva constituyen elementos fundamentales del desarrollo (Noguera y Semitiel, 2010:241).

Según Hirshman (1958:5) “el desarrollo no depende tanto de la existencia de combinaciones óptimas de recursos y factores de producción como de la capacidad de encontrar, con la intención de lograr un desarrollo, los recursos y aptitudes ocultos, dispersos o mal utilizados”. El capital social debe ser considerado en el análisis del desarrollo, puesto que se trata de un recurso existente en cualquier estructura relacional, que puede beneficiar a individuos y a grupos, que facilita la acción colectiva y que genera un efecto sinérgico en los otros recursos. El capital social incide en el progreso y en el desarrollo económico y condiciona los resultados de las instituciones públicas y privadas, empresariales o no, siendo causa, y también consecuencia, del desarrollo. En virtud de lo anterior, resalta que el capital social sería lo que mantiene unida a la sociedad, al estar compuesto por instituciones, asociaciones, y redes horizontales y verticales, formales de una sociedad, caracterizada por la asociatividad, colaboración y solidaridad, elementos indispensables para lograr el desarrollo integral de las regiones, en sus dimensiones social, política, económica y ambiental.

Asimismo, como sostienen Noguera y Semitiel (2010: 266), si se admite que el desarrollo debe ser, sostenible y endógeno, el capital social alcanza un mayor protagonismo como factor que lo puede impulsar. El impacto positivo del capital social se debe, principalmente, a que su aprovechamiento mejora los procesos de decisión colectiva, facilita los flujos de información, la transmisión de conocimiento tácito, la adopción de tecnología desincorporada, el mantenimiento de unas relaciones comerciales duraderas, la adopción de estrategias de cooperación, el acceso a recursos que pueden incrementar la eficiencia y el fomento de la confianza y de la reciprocidad.

En consecuencia, las políticas públicas de desarrollo y privadas de eficiencia deben incluir la creación y mejora del capital social, sobre todo si se tiene en cuenta que este recurso tiene carácter de bien público y genera externalidades positivas. El sector público, al igual que el privado, puede diseñar políticas de integración y participación, así como de modificación de determinados aspectos culturales, con el objeto de mejorar las capacidades organizativas, fomentar la cooperación y facilitar la transferencia de conocimiento. En términos generales, su inclusión en los programas y planes de desarrollo supone admitir que la creación y mejora de capital social constituye una estrategia adecuada para reducir la pobreza y la desigualdad y para promover el desarrollo en la región.

1.3.2. El desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable, tal como se difunde actualmente, puede ubicarse en 1983, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó la Comisión Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, quien fuera primer ministro de Noruega. El equipo de trabajo, también denominado Comisión Brundtland, efectuó estudios, disertaciones, análisis, debates y consultas públicas, por todo el mundo, durante tres años aproximadamente, finalizando en abril de 1987, con la publicación y divulgación del informe llamado Nuestro Futuro Común mejor conocido como El Informe Brundtland (Ramírez, 2004:55).

En el Informe Brundtland se define el concepto de “Desarrollo Sustentable”, de la siguiente manera:

El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí, dos conceptos fundamentales: El concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres a los que debería otorgarse prioridad preponderante; la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. Por consiguiente, los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de su sustentabilidad (ONU, 1987:67).

Esta definición es la más conocida y, de hecho, es la raíz de la cual se desprenden otras conceptualizaciones respecto de la sustentabilidad. La intención básica del desarrollo sustentable es crear un proceso que permita el desarrollo social, pero de una manera en la que, para las generaciones venideras, deben seguir permaneciendo los recursos naturales y los ecosistemas que garanticen un bienestar y una calidad de vida adecuados. El desarrollo sustentable no deja de ser desarrollo, pero con un adjetivo que lo califica: sustentabilidad; es decir, debe tener una serie de atributos y características que le permitan su capacidad de permanecer y reproducirse a niveles cada vez más amplios.

El desarrollo sustentable significa que el desarrollo (crecimiento) está condicionado a las necesidades del crecimiento del sistema económico mundial, determinado por las potencias, pero ha incorporado los retos de los problemas ambientales y se ha humanizado. Las formas de intervención implican identificar, con la mayor precisión posible, las poblaciones excluidas del trabajo o las que por su condición son más vulnerables.

Al respecto, Sonia Álvarez (2008b) sostiene que:

En cierto sentido, la autosustentabilidad comunitaria es una forma de autocontrol, lo cual supone un ahorro de dispositivos estatales antes dirigidos a la población general o al trabajo. La tecnología para la detección de los grupos vulnerables o la prueba de la validez de la pobreza, es la focalización. La eficiencia en la gestión focalizada se promueve en conjunción con la lógica benéfica y filantrópica, lo cual produce una tensión entre dispositivos asistenciales pseudo eficientes y prácticas tutelares. Se observa una intensa movilización y gestión de los saberes gubernamentales; pero ya no sobre la población en general, sino sobre esos grupos que han sido marcados y focalizados (Álvarez: 2008b:119).

En este mismo sentido, resulta conveniente considerar, como lo hacen Sandoval y Mota (2010:176), que la sustentabilidad del desarrollo, que hace referencia a tres dimensiones:

- 1) La ambiental, que efectivamente tiene que ver con el cuidado y la preservación de los recursos naturales a fin de garantizar el disfrute de éstos en las generaciones siguientes;
- 2) La social, que tiene como objetivo la equidad en la distribución de la riqueza material y simbólica, con la intención de superar la pobreza y desigualdad social;
- 3) La política, que implica la libertad y autodeterminación de los pueblos indígenas y comunidades locales (Sandoval y Mota, 2010:176).

En estas tres dimensiones se encuentra el vínculo entre desarrollo humano, la sustentabilidad y la gobernanza, toda vez que lo sustentable no se refiere exclusivamente a lo ambiental, sino que involucra también lo político y lo social; pero a la vez la dimensión de sustentabilidad política involucra la noción de gobernanza, esto es, que el gobierno ya no es el único ente que incide en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, alude a un entorno en donde los actores sociales sean capaces de tomar decisiones que tienen que ver con sus propios territorios (Sandoval y Mota, 2010), lo que no implica enfrentarse con el gobierno, sino gestionar junto con los gobiernos acciones que les permitan alcanzar el desarrollo. Es aquí donde el concepto de libertad de Amartya Sen encuentra sentido.

Estas condiciones necesarias para el desarrollo humano, sólo pueden llevarse a cabo si se cumplen dos aspectos: la ciudadanía, es decir, el disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población, y, la presencia de gobiernos honestos, transparentes, con habilidades para generar consensos y tomar decisiones colectivamente, y que éstas se correspondan con las demandas sociales, éste último aspecto es lo que significa la gobernabilidad.

A partir de estas recomendaciones se puede establecer que, para lograr la sustentabilidad, es cuestión de buena voluntad, sobre todo de los gobiernos del mundo, ignorando o bien omitiendo deliberadamente, que se vive en un mundo donde los sistemas económicos y políticos contradicen todo principio de sustentabilidad. Lo que cuenta es la sinceridad en la persecución de dichos objetivos y la eficacia con que se corrigen sus desviaciones. En este sentido, el desarrollo sustentable es un proceso de estudio y adaptación, más que un estado definitivo (ONU, 1987:92).

Al plantearse de forma tan amplia, el concepto de desarrollo sustentable da espacio, por la falta de certeza en cuanto a la escala geográfica y temporal de su aplicación, a que se genere un debate en torno a su interpretación. Sin embargo, el desarrollo sustentable se ha convertido en el referente obligado al que se ha sumado la mayoría de las naciones y sus gobiernos; pues el discurso se legitimó, oficializó y difundió ampliamente a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, conocida como "Cumbre de la Tierra". La Agenda 21 es un marco de referencia para normar el proceso de desarrollo, acorde con los principios de la sustentabilidad. Fue el resultado más importante de la Cumbre de Río. De esta forma, desarrollo sustentable ha pasado a ser una expresión que no debe faltar en los discursos políticos o académicos, a sabiendas de que quienes la enuncian por lo regular ignoran cuál es su significado y nunca harán ningún esfuerzo por convertir esas palabras en realidad tangible (Ramírez, 2004:56-57).

Como se puede observar, el desarrollo sustentable se trata de un concepto difuso, de difícil delimitación y definición absoluta, cuyo atractivo consiste en que pretende solucionar los dos grandes problemas causados por el crecimiento económico: la desigualdad social y la crisis ecológica sin renunciar al desarrollo. A pesar de su rápida aceptación y divulgación como expresión concentrada de un estilo de desarrollo más humano y equitativo, se destaca el carácter ambiguo de esta tesis, lo que ha condicionado la aparición de múltiples definiciones del desarrollo sustentable, en función de los intereses de los actores y de las circunstancias concretas de cada caso.

A pesar de dichas divergencias, que se mantienen hasta ahora, la discusión ha contribuido, al menos, a la aceptación de que el desarrollo sustentable constituye un concepto multidimensional que involucra, como mínimo, dimensiones económicas, sociales y ambientales. Es decir, se trata de una idea amplia y compleja, que desborda el constructo teórico tradicional de las ciencias y que, a la vez, es una idea que no puede materializarse, por lo que es necesario un ejercicio interdisciplinario de acercamiento y reconocimiento en un intercambio racional de ideas de las diversas ramas del conocimiento en torno a la propuesta de sustentabilidad, pues ésta puede y debe abordarse desde diversos ángulos y saberes para dar solución al deterioro social, económico y ecológico (Ramírez, 2004:59).

El concepto de desarrollo sustentable es un concepto fluido que continuará evolucionando a través del tiempo, e incluso puede cambiar de denominación; sin embargo, todo parece indicar que la idea de fondo, la de hacer compatible el medio ambiente con el desarrollo, seguirá vigente mientras la humanidad no supere esta contradicción, pues la idea de un medio ambiente amenazado, ha pasado a formar parte de la conciencia colectiva.

1.3.3. Desarrollo y paz

Dentro del enfoque del desarrollo alternativo se incorpora a inicios de este siglo el tema de la relación entre desarrollo y paz. El Informe sobre Desarrollo Humano 2002, emitido por el PNUD incluye el capítulo cuatro denominado “Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz”, en el que se argumenta que el logro del desarrollo humano también depende de la paz y de la seguridad personal. Se agrega que para construir un Estado que funcione se requiere un nivel básico de seguridad; al responder la necesidad de seguridad, los gobiernos democráticos pueden contribuir a sentar las bases para el mantenimiento del orden y la gestión del desarrollo (PNUD, 2002:84).

Esta asociación entre desarrollo y paz implica, por un lado, el desarrollo planteado desde el paradigma endógeno y de descentralización del Estado, donde lo local (territorial) emerge como alternativa para el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental. Por el otro, la paz como condición sine qua non de cualquier proceso de desarrollo local, pues la violencia afecta al capital social e impide la organización de la sociedad y la construcción de reglas de juego legítimas e incluyentes.

Por tanto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha incluido como parte de la Agenda de los “17 Objetivos del Desarrollo Sostenible” (ODS) a instrumentarse a partir de 2016 y, cuyas metas y alcances están definidos hasta el año 2030, la consolidación de la paz, a través de la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ONU, 2015:16).

El caso colombiano es ejemplo de un país que, si bien históricamente ha vivido situaciones de violencia en gran parte de sus territorios, principalmente rurales, y permeados por el conflicto armado y el narcotráfico, ha logrado aportar una propuesta para conjugar la paz con

el tema del desarrollo, mediante la implementación de los Programas de Desarrollo y Paz (PDP). Construir la paz mediante procesos de inclusión económica y de desarrollo humano sostenible, aparece de forma innovadora e indisoluble con estos programas (Barreto, 2014: 185). Los Programas de Desarrollo y Paz parten del principio de que “la construcción de la paz pasa por generar nuevas condiciones de vida, la inclusión para la gente en el campo y por el desarrollo socioeconómico de las comunidades” (Saavedra y Ojeda, 2006: 32), lo que se concibe como esencial, en la medida en que la falta de horizontes de vida de la gente en el campo es un factor determinante que alimenta el conflicto armado, y empuja a millares de familias hacia la economía de la coca. En esta medida, intervenir sobre esta raíz del conflicto es un canal privilegiado para su transformación.

El análisis de los Programas de Desarrollo y Paz en Colombia como prácticas de desarrollo local en un contexto de violencia, pobreza y desigualdad, representa un referente exitoso a considerar para el caso mexicano, partiendo del supuesto de que Colombia y México comparten muchas características económicas, sociales y culturales, lo que permite hacer propuestas de solución a sus problemas comunes. Por lo tanto, los Programas de Desarrollo y Paz implementados en Colombia son mecanismos que propician la organización, colaboración y participación activa de los diferentes actores sociales de las comunidades colombianas, ofreciendo así oportunidades de desarrollo integral en sus dimensiones económica, sociocultural y política, reconfigurando sus territorios y devolviéndoles la paz. Los PDP representan hoy en Colombia un modelo consolidado de construcción de paz positiva y sostenible desde la base, puesto en marcha a partir de la especificidad de las regiones y de los territorios marginados del país, por organizaciones de la sociedad civil, en articulación con las instituciones del Estado y con la cooperación internacional (Barreto, 2012).

1.3.4. Gobernanza para el desarrollo

La referencia a la Gobernanza para el desarrollo surgió de manera paralela a las distintas versiones del desarrollo alternativo, por lo cual podría decirse que éstas han estado cobijadas por el discurso de la gobernanza, en niveles que también refieren a lo local, territorial y global. Desde la década de 1990, paralelo a la reconfiguración económica, política y social que ocurría en el mundo, cobró relevancia el tema de la gobernanza para aludir a nuevas

formas de gobierno, donde quedaba claro que las decisiones tenían que tomarse de forma compartida entre diferentes actores públicos, privados y sociales; y en esa dimensión, debía coadyuvar al desarrollo de los países y regiones.

Para Aguilar (2007), 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, 2007:8).

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. Por tanto, 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.

Por su parte, Lynn (2010, citado en Vicher, 2014:138-139) considera que en el uso popular contemporáneo de la gobernanza se refiere a cómo las entidades multinacionales, los gobiernos, las agencias públicas, las corporaciones privadas, las comunidades, los grupos políticos o sociales, las personas neutrales o la combinación de estos son gobernados, dirigidos o guiados, en orden de cumplir propósitos sobre lo que acuerdan o lo que tienen en común. Aunque, este sentido es tan genérico, anota Lynn, que se puede referir a características descriptivas y cualidades como adaptabilidad; o puede significar resolución de conflictos, estructuras para consulta, deliberación y hechura de decisiones; lo mismo que

cómo la autoridad e influencia son distribuidas entre los actores; o bien, aludir a mecanismos para reforzar las reglas y los acuerdos.

La gobernanza puede ser considerada como mecanismo y alternativa que posibilite la coordinación e integración social entre diversos actores de un espacio territorial determinado, para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas que propicien el desarrollo integral de las regiones rurales del Estado de México, especialmente de aquellas que presentan altos niveles de pobreza. En este tenor, las nuevas circunstancias de desenvolvimiento de las sociedades locales exigen a las ciencias sociales y a la política desplazarse definitivamente desde la extendida concepción del territorio como espacio, como soporte geográfico de las actividades socioeconómicas nacionales, donde deben replicarse las lógicas del funcionamiento económico y social nacional, como objeto de la planificación física, hacia el concepto de territorio como factor de desarrollo.

Gerardo Torres Salcido (2008: 80), reconoce al enfoque de la Gobernanza territorial como “un elemento sustancial del nuevo esquema del desarrollo, en virtud de que la gobernanza sería una estrategia competitiva que se expresaría no sólo al nivel del mercado, sino al de las instituciones orientadas al desarrollo”. En este sentido se habla de la emergencia de un paradigma de la gobernanza territorial, que se ejemplifica en un nuevo marco complejo en el que intervienen organismos supranacionales, niveles nacionales y subnacionales de gobierno, instituciones políticas y organizaciones locales de ciudadanos, y en donde el tema del medio ambiente se ha incorporado plenamente a la agenda de gobierno. La gobernanza territorial permite la construcción y consolidación de capital social, pero a su vez, es un producto de los intercambios y las instituciones construidas desde abajo bottom up y de la coordinación con las instituciones desde arriba top down. Asimismo, permite un aumento de las capacidades de los ciudadanos, y debido a ellos, la articulación de redes y la activación de capital social han sido consideradas ejes para la ejecución de las políticas.

El entramado institucional, la participación ciudadana y la preocupación por el medio ambiente han provocado un renovado y creciente interés por el establecimiento de reglas de gobernanza territorial para impulsar la reactivación de las economías locales y el cuidado ambiental. Por gobernanza territorial se entiende “la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como el

diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes” (Torres, 2008:80).

Una de las características más representativas de la “gobernanza territorial” es la coordinación e integración con base en las capacidades de los individuos, por lo que las políticas deberían encaminarse a potenciarlas (Torres, 2008:80). Por ello, es oportuno reconsiderar la importancia de la disponibilidad de satisfactores, así como de las capacidades para utilizarlos en un marco sustentable y garantizar las condiciones para el desarrollo de los individuos.

El desarrollo de capacidades en los territorios puede denominarse también como realizaciones, y el conjunto de ellas indica el modo general en el que los individuos se encuentran (Sen, 2001). Partiendo de la idea de Sen, se observa que el desarrollo equitativo de capacidades es necesario para el establecimiento de acuerdos de coordinación. Estas capacidades abarcan tres niveles diferenciados que se incorporan ampliamente a todo acto de gobernanza: a) capacidades intersubjetivas, que están relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado; b) capacidades colectivas, que tienen que ver con las organizaciones y asociaciones, así como las transferencias que se dan dentro de ellas, y; c) capacidades objetivas, representadas por el capital territorial o los recursos del territorio.

De lo anterior emerge un nuevo paradigma que sugiere reconsiderar la gobernanza desde un punto de vista territorial. Por ello es necesario reconocer la complejidad de actores y subsistemas que actúan regionalmente. Además, es preciso superar paulatinamente las visiones sectorializadas de la coordinación política. Se desprende que la gobernanza constituya una nueva forma de estrategia política que garantice la gobernabilidad de las sociedades y el mantenimiento de la legitimidad de las instituciones públicas, a cambio del otorgamiento de autoridad política a otros actores sociales y económicos en el ámbito local y ligado al desarrollo económico y a las alternativas productivas. De esta forma se retoma el valor de los territorios para sectores como el turismo, los servicios o la agroindustria rural con políticas de integración de sistemas productivos locales basados en productos específicos y con la disminución sustancial de los costos de transacción. En suma, el nuevo paradigma

de gobernanza se encuentra íntimamente vinculado al desarrollo local y al desarrollo territorial.

La discusión sobre la llamada “gobernanza global” corre por una ruta distinta al debate que se ha dado sobre la gobernanza en su dimensión interna o doméstica, si bien existen importantes puntos de contacto entre ambas perspectivas (Serna, 2009:24). Una aportación relevante que se ha hecho en el examen del primer concepto se puede encontrar en el trabajo de Keohane y Nye (2000). Estos autores parten de la siguiente concepción general de gobernanza, entendida como:

...el proceso y las instituciones, tanto formales como informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo. El gobierno es el subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. Gobernanza no necesariamente tiene que ser conducida por los gobiernos y por organizaciones internacionales a las que les delegan autoridad. Empresas privadas, asociaciones de empresas, organizaciones no-gubernamentales (ONGs), y asociaciones de ONGs participan en ella, de manera frecuente en asociación con órganos gubernamentales, para crear gobernanza; a veces sin autoridad gubernamental (Keohane, 2000:12).

En su intento por explicar la noción de gobernanza global, Keohane y Nye (2000:12-14) observan que “la globalización está teniendo un efecto sobre los Estados, y en especial sobre los mecanismos tradicionales (inter-gubernamentales) que guían y limitan la acción colectiva de la comunidad internacional de Estados”, es decir, sobre los mecanismos tradicionales de gobernanza a nivel internacional. Sin embargo —afirman— el efecto sobre los Estados no significa que éstos se hagan obsoletos, sino que el Estado nación está siendo complementado con otros actores —privados y del “tercer sector” (por esto entiende, fundamentalmente, a las organizaciones no-gubernamentales) —, en una geografía más compleja. Así, para ellos el Estado nación es aún el actor más importante en el escenario de la política global, pero no es el único actor importante, y el resultado de ello es la transformación del propio Estado nación y la creación de política en nuevos espacios de competencia.

Por otro lado, y ante la imposibilidad de un gobierno mundial, Keohane y Nye ven una solución intermedia para resolver problemas de gobernanza global: un conjunto de prácticas que mejoren la cooperación y creen válvulas de seguridad para canalizar presiones políticas y sociales, consistente con el mantenimiento de los Estados nación como la forma fundamental de organización política. No obstante, al lado de éstos existen hoy un conjunto

heterogéneo de agentes, privados y públicos, que contribuyen a la generación de orden y a la conducción de asuntos a nivel global, cuya eficacia depende de las redes en que se encuentran inmersos y la posición que ocupen dentro de dichas redes. Asimismo, se trata de redes de gobernanza en las que ninguna jerarquía es dable a ser aceptable o efectiva (Serna, 2009: 25-26). Se puede afirmar entonces que la llamada gobernanza global involucra complejas interacciones entre Estados, organizaciones intergubernamentales, y actores no-estatales de diversa índole (como empresas transnacionales y ONGs internacionales).

1.4. El desarrollo como concepto, discurso y política

De 1990 a inicios del siglo XXI, las posturas neoliberales y un cierto pragmatismo parecen marcar las reflexiones y orientaciones sobre el desarrollo en el entorno de las agencias financieras internacionales y de los gobiernos de los países ricos occidentales. El Consenso de Washington y su columna vertebral, el ajuste estructural, son colocados como las palancas de desarrollo de los países pobres y endeudados del sur del planeta y del Este europeo. En buena medida se vuelve a algunos elementos dominantes del paradigma modernizador de los años cincuenta, donde el crecimiento económico es la finalidad fundamental o única del desarrollo. En otras palabras, nuevamente se ignora o no valora la heterogeneidad cultural de los países y sus diversas historias (Valcárcel, 2006:30).

En el entorno académico y de algunas instituciones nacionales e internacionales los planteamientos del “Desarrollo Humano”, tributarios hasta cierto punto de los enfoques de las necesidades básicas y el desarrollo a escala humana, adquieren legitimidad y difusión. Algo similar ocurre con las nuevas interpretaciones teóricas desde la economía institucional y neoestructural. Por su parte, las ideas del economista y filósofo hindú Amartya Sen sobre el desarrollo son aceptadas y asimiladas en las aulas universitarias, organismos no gubernamentales vinculados a proyectos de desarrollo y gobiernos de diversas partes del planeta.

Por otro lado, la formulación de estrategias de desarrollo en América Latina ha sido una constante en las recetas de las Organismos Internacionales y en las políticas públicas implementadas en sus países, enmarcadas en un discurso en el que se hace referencia al objetivo de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, particularmente de

aquellas que en el devenir histórico han sido marginadas y excluidas de los beneficios de desarrollo. El término “desarrollo”, originado en la segunda mitad de la década de los cuarenta, se ha reformulado de manera recurrente para ajustarse a la dinámica, problemática y demandas de las sociedades actuales. Así, a inicios de la década de los noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de “desarrollo humano” para referirse a un proceso en cuyo centro de atención debían estar las personas y no el crecimiento económico. De acuerdo con este nuevo concepto, Sandoval y Mota (2011) señalan que:

En ese entendido, tanto organismos internacionales como gobiernos enfatizaron en el hecho de que las estrategias debían orientarse a generar oportunidades para todos, pero principalmente para los sectores más desfavorecidos, garantizándoles el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos; de ahí que se aludió al desarrollo como un proceso inclusivo, democrático, equitativo y justo (Sandoval y Mota, 2011:24).

Con el objeto de instrumentar esta concepción del desarrollo, fue necesario trazar una serie de reformas del Estado que incluía un nuevo enfoque de política social centrado en la focalización y la puesta en marcha de transferencias condicionadas de ingresos, que buscarían disminuir la pobreza. No obstante de la implementación de programas sociales para los pobres a lo largo de más de dos décadas, no se ha conseguido un cambio significativo que se traduzca en equidad, justicia social e inclusión a los que el discurso del desarrollo humano hace referencia, toda vez que las acciones se han orientado exclusivamente a proporcionar satisfactores mínimos para la sobrevivencia de los pobres y han dejado de lado los factores de raíz que producen y reproducen la pobreza. Lo anterior evidencia la poca atención que se da al problema de la desigualdad en todas sus dimensiones (Sandoval y Mota, 2011:24).

Como resultado de las dificultades que enfrenta la acción pública para atender de manera efectiva la cuestión social, se han reorientado algunas de las estrategias en los programas sociales. Por ejemplo, con respecto a la descentralización se han creado más fondos para el gobierno local, en tanto que, en relación con la participación social se propuso el fomento y la creación de capital social bajo el argumento de que las comunidades podrían participar en la formulación de su propio desarrollo, con lo cual se garantizaría la efectividad. Sin embargo, estos planteamientos han estado presentes más en los discursos que en la práctica, pero lo más preocupante es que su promoción ha venido desde organismos financieros internacionales.

Cabe señalar que, a lo largo de lo abordado en este capítulo, se observa que los cambios realizados en materia de formulación de políticas en la década de 1990 no se han visto complementados por un desempeño económico realmente satisfactorio, ni un mejoramiento de las condiciones de vida. Además, teóricamente el proceso de reforma debería dejar a los países mucho más capacitados que antes para responder a los desafíos de la globalización. Sin embargo, los adelantos que ésta ha hecho posible no han tenido la solidez ni los alcances necesarios para lograr un crecimiento sostenido, una estabilidad financiera y un incremento de la equidad.

Ante esta situación, resulta conveniente plantearse la interrogante siguiente: ¿Cuál es la preocupación de que las estrategias para enfrentar las situaciones de pobreza se definan desde esos ámbitos supranacionales? La principal preocupación es la imposición de un modelo de desarrollo para nuestros países, que en la práctica no se orienta a mejorar las situaciones de vida de la población, sino a procurar ampliar las condiciones para que el modelo económico dominante continúe extendiéndose exitosamente en beneficio de unos pocos; esto es, de aquellos que concentran el poder económico y político y que como tal es en quienes se concentra también gran parte de la riqueza producida. (Sandoval y Mota, 2011:24).

Los fenómenos de exclusión social, desigualdad y pobreza en América Latina, generados por el modelo neoliberal se manifestaron con mayor magnitud con la llegada del siglo XXI, lo que hizo necesario emprender acciones como la formulación de los Objetivos del Milenio, que constituyeron un llamado urgente y un compromiso para que los países subdesarrollados establecieran una alianza con la cooperación internacional y con ello lograr resultados favorables en materia de la lucha contra la pobreza, el hambre el deterioro ambiental, así como el mejoramiento de las condiciones de salud y educación de quienes habitan esos territorios. Sin embargo, los resultados para 2005 muestran que, a pesar de este esfuerzo, los avances habían sido escasos y que los grandes desafíos seguían siendo lograr la inclusión social y la equidad. (Sandoval y Mota, 2011:24). En todo caso, la experiencia adquirida contribuye a la evolución de las ideas y la formulación de políticas solo en el plano económico, aunque pensado en un contexto actual y futuro, la Agenda de los Objetivos del

Desarrollo Sostenible (ODS)⁵ impone nuevos y complejos retos para los Estados, cuyas metas y alcances están definidos hasta el año 2030.

Este tipo de debate ha dejado claro que el desarrollo alternativo no ha sido suficiente para resolver los actuales problemas sociales, tanto en su escala local como global. Los intentos de resoluciones instrumentales y ajustes dentro de la ideología del progreso se consideran insuficientes, ya que no resuelven los problemas de fondo, y tan sólo son rectificaciones parciales, de corto plazo y dudosa efectividad.

⁵ Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas constituyen una Agenda universal, con la que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. (ONU, 2015:2). Los ODS Se pusieron en marcha en 2016 y seguirán orientando las políticas y la financiación del PNUD durante los próximos 15 años. El Plan Estratégico se centra en esferas clave, incluidas la mitigación de la pobreza, la gobernabilidad democrática y la consolidación de la paz, el cambio climático y el riesgo de desastres, y la desigualdad económica.

Capítulo 2. La política de desarrollo regional en México y el Estado de México

El objetivo de este capítulo consiste en abordar los aspectos que caracterizan a la política de desarrollo regional, tanto en lo nacional, como en lo que al Estado de México se refiere. La problemática que se aborda corresponde a la concepción de desarrollo regional predominante en la visión gubernamental mexicana, con la cual se han elaborado e implementado las políticas y programas dirigidos a atender asuntos relacionados con situaciones socioeconómicas de regiones consideradas de mayor rezago. El punto de partida, lo constituyen tanto los argumentos teóricos, como los procesos históricos que definen el desarrollo regional del país. Seguido de eso, se caracteriza al desarrollo regional en el Estado de México, primero, a partir de su propia regionalización geográfica, y segundo, de la evolución de los niveles de vida a partir de 1960. Por ello, se aportan datos sobre desigualdad, pobreza y condiciones de vida en México y en el Estado de México y se destacan los programas de desarrollo regional implementados en la Entidad.

2.1. La política de desarrollo regional en México de 1940 a 1970

Se entiende por política pública aquella acción de gobierno que es estructurada, estable, sistemática en su operación, orientada a la realización de objetivos públicos deseados y que se considera idónea para alcanzar los objetivos a los que se aspira, transformando así el resultado deseado en resultado esperado; la política pública es un curso de acción con una doble dimensión, política y técnica, con un componente normativo y un componente científico-técnico. En resumen, la política pública es el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de problemas públicos (Aguilar, 2010).

Por otra parte, la regionalización, entendida como la delimitación de regiones⁶, aparece como una necesidad inherente al desarrollo. Según Ramírez (2003:33), el desarrollo regional remite a “la necesidad imperiosa de orientar soluciones que terminen con las desigualdades en la sociedad y el territorio que el proceso de modernidad capitalista ha propiciado”. Por su parte

⁶ Para Ángel Bassols (2002) Región económica es un área geográfica identificable, caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas, con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y/o biológicas y/o sociales que presentan un alto grado de homogeneidad y mantienen un cierto tipo de relaciones internas y con el exterior (Bassols, 2002:306).

Alfonso Iracheta (2010: 743), señala que la regionalización obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, a la vocación productiva y a los propósitos públicos para enfrentar los problemas que presenta y/o para poner en valor el potencial de desarrollo de este pedazo de territorio llamado región, la cual es:

...por principio un espacio subnacional (o subprovincial) que se define por procesos y métodos de regionalización. Por ello el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con características o condiciones similares de acuerdo con propósitos específicos, generalmente de política pública (Iracheta, 2010:743).

Así, surge la política regional, considerada por Jaime Ornelas (1993) como:

...aquella que forma parte de la intención gubernamental explícita en el sentido de afectar, con su acción, una parte determinada del territorio nacional con el fin de alcanzar objetivos y metas previamente establecidos. De esta manera, la política regional implica tres elementos fundamentales: el aparato gubernamental como entidad compleja que la diseña y lleva a cabo; la selección de los instrumentos y definición de las formas de actuar de los aparatos gubernamentales para afectar una parte del territorio nacional; y la determinación de los objetivos y metas que se propone alcanzar en un plazo establecido (Ornelas, 1993: 25).

La política regional surge al momento que se reconoce que el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a concentrar el crecimiento económico en unas cuantas regiones, dejando que el resto se atrase. El desarrollo desigual de la actividad productiva y su expresión en el territorio nacional, que acentúa diferencias y agudiza contradicciones, exige al aparato gubernamental actuar en determinadas partes del país tanto para regular el crecimiento como para procurarlo, según sea el caso (Ornelas,1993: 25). En términos generales, las regiones relativamente atrasadas tienen como característica una actividad económica limitada y sustentada en una estructura productiva ineficiente y poco desarrollada; así como una pobreza generalizada que coexiste como contraparte de una elevada concentración de la riqueza.

La República mexicana es un espacio territorial heterogéneo, no sólo en lo que se refiere a la distribución de sus recursos naturales sino también a la manera como se asienta la población y se ha localizado y desarrollado la actividad económica a lo largo de su historia. A partir de 1940, los gobiernos emanados de la Revolución iniciaron la aplicación de políticas de desarrollo regional, uno de “cuyos propósitos perseguidos fue el de mitigar los problemas ocasionados por el desarrollo desigual de las regiones, provocados, al menos en parte por el

mismo proceso económico” (Janetti, 1988: 851). Esto significaba procurar elevar la eficacia del sistema económico en su conjunto.

A lo largo de este periodo, la intención expresa de la acción gubernamental fue impulsar la industrialización a toda costa, identificando así desarrollo con industrialización y por ende con crecimiento económico. Para ello, el gobierno federal aplicó una estrategia desarrollista, sustentada en la sustitución de importaciones y que consistió en buscar “una tasa de crecimiento del PIB elevada y sostenida a largo plazo, mediante la concentración de recursos de capital para estimular el ahorro privado y las inversiones internas, utilizando para ello la inversión pública para impulsar la formación de capital privado” (Unikel, 1976:60).

Según esta política de sustitución de importaciones, la agricultura habría de proporcionar los recursos necesarios al proceso de industrialización. En términos territoriales, la sustitución de importaciones significó la canalización de recursos hacia algunas regiones del territorio nacional con potencial agrícola. En consecuencia, se partió de considerar que la agricultura debería trasladar recursos a las actividades urbanas, la industria y los servicios. De esta manera, la política estatal en materia regional se orientó a procurar la generalización de las relaciones capitalistas en aquellas partes del territorio nacional consideradas para el efecto con el mayor potencial para cumplir con los objetivos nacionales, en razón sobre todo de sus recursos naturales, en particular los hidrológicos. Sin embargo, dado lo limitado del mercado interno y el bajo nivel de ingreso de la población, las regiones, apoyadas con recursos gubernamentales, empezaron a producir para mercados más grandes y con mayor capacidad de compra, es decir, se orientaron más bien a las exportaciones (Ornelas, 1993: 41). Como resultado, se observa que la sustitución de importaciones significó un impulso a las regiones de mayor potencial agrícola, que a su vez terminaron transfiriendo recursos obtenidos mediante las exportaciones a las regiones más desarrolladas, sobre todo urbanas, donde se expandían las actividades industriales y de servicios.

Jaime Ornelas (1993) se refiere a la política regional como la definición de objetivos, el establecimiento de metas y la selección de instrumentos para alcanzar determinados propósitos económicos, políticos y sociales en determinadas regiones del territorio nacional. Así, destaca que a lo largo de tres décadas (1940-1970) surge y se mantiene la relevancia de la política de impulso al desarrollo de diversas cuencas hidrológicas. El programa más

amplio, establecido para impulsar el crecimiento regional, fue el llamado de cuencas hidrológicas, iniciado por Miguel Alemán en 1947 y cuya finalidad fue la de corregir las deformaciones ocasionadas por las fuerzas del mercado, cuya acción espontánea tiende a “concentrar el crecimiento económico en unas pocas regiones, dejando que el resto se atrase” (Barkin y King, 1970:10).

La forma organizativa adoptada para llevar a cabo ese programa, fue la creación de comisiones ejecutivas para cada una de las cuencas fluviales donde decidió actuar el gobierno federal. Las comisiones creadas para el efecto fueron: 1) La del Río Papaloapan, que abarcó parte de los Estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca; 2) La del Tepalcatepec –más tarde del Balsas-, que comprendía parte del Estado de Michoacán; 3) La del Grijalva-Usumacinta, que incluía la mayor parte de los Estados de Tabasco y Chiapas; y, 4) La del Río Fuerte, que abarcó superficies de los Estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua (Barkin y King, 1970:98-104). Si bien el programa de cuencas hidrológicas fue el único cuyos objetivos explícitos se propusieron lograr el desarrollo regional mediante la expansión de la agricultura y la ampliación de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica, así como la desconcentración industrial, los efectos de la implementación de este programa no fueron los deseados.

Las acciones de las comisiones en general impusieron la mercantilización de la economía regional; intensificaron el tráfico de tierras ejidales; propiciaron la generalización de la proletarianización de ejidatarios y pequeños propietarios; aumentaron la disparidad entre los grupos y las clases sociales al concentrarse el ingreso y, en última instancia, aunque no estaba previsto tampoco se impidió que las empresas monopólicas extranjeras llegaran a controlar la producción y comercialización de los productos más rentables.

Por otra parte, al concentrarse el esfuerzo en el impulso por la vía de la inversión federal en los sistemas de riego a las actividades primarias en distintas regiones y sin acciones suficientes como para modificar los patrones de localización industrial, las empresas manufactureras capitalistas privadas no acudieron a ubicarse en las cuencas hidrológicas, donde no encontraron ventajas reales que fueran superiores a las ofrecidas por las tres zonas metropolitanas tradicionales del país (México, Monterrey y Guadalajara), asiento del mercado real y potencial más grande de la nación —tan sólo la ciudad de México en 1972

concentraba el 42.5 % del mercado de bienes de consumo duradero y el 50.8 % de la demanda de productos industriales—, así como del poder político y sobre todo de las condiciones generales de la producción más desarrolladas de toda la República (Ornelas, 1993:61).

De esta manera, se observa el fracaso manifiesto de esta política en cuanto a los propósitos de desconcentración de la actividad económica, la redistribución de la población y las modificaciones al patrón de distribución de la riqueza. Asimismo, de 1940 a 1970 en materia urbana, no existió una política precisa y más bien sólo se atendió mediante la elaboración de Planes Directores, a los núcleos urbanos con mayor población que, a finales de este periodo empezaban a mostrar dificultades en su crecimiento y perdían, de manera evidente, eficiencia con respecto a su capacidad para servir al proceso de acumulación del capital en las ramas más dinámicas de la economía.

Al respecto, Jaime Ornelas (1993) resume la política de desarrollo regional en México, comprendida de 1940 a 1970, de la siguiente manera:

...el patrón de acumulación seguido en México si bien favoreció el desarrollo capitalista, tal cual era su propósito, también apresuró la tendencia a la concentración del ingreso y la propiedad de los medios de producción, características de toda forma de desarrollo del capitalismo. Así, la estructura oligopólica, ya presente en el país desde los inicios de su industrialización, se acentuó a fines de los sesenta. Al mismo tiempo, las desigualdades regionales no se pudieron corregir y en ciertos casos se agudizaron sin remedio (Ornelas, 1993:33-34).

Lo anterior significa que el fracaso de las políticas de desarrollo polarizado, por lo menos en lo que se refiere a la desconcentración industrial, la reubicación de la población o el abatimiento de la pobreza, ha significado terminar con el mito de la posibilidad que el desarrollo industrial, sustentado en una “unidad motriz”, traiga a la par la disminución de las desigualdades regionales y de la concentración territorial económica y demográfica, aun cuando éste se acompañe de políticas de apoyo. Asimismo, la política de cuencas hidrológicas mostró que un esquema de desarrollo basado exclusivamente en la agricultura resulta insuficiente como para garantizar el éxito del proceso desconcentrador. De esta manera, se mantuvo y reforzó el círculo vicioso de la concentración: las regiones atrasadas no se desarrollaban porque el gobierno federal no podía atenderlas, y no podía atenderlas dado que la mayor parte de los recursos que captaba se destinaban a fortalecer la

infraestructura, es decir, las condiciones generales de la producción de las regiones relativamente más desarrolladas, lo que empobrecía al resto del país.

El proceso de reproducción global del capitalismo lo exigía de esa manera, y tanto la política económica como la regional sirvieron fielmente a ese propósito (Ornelas, 1993:76-77). En síntesis, durante el periodo de 1940 a 1970 en los hechos existió en la política gubernamental una especie de denominador común: privilegiar el crecimiento industrial y nacional sobre el regional, pues se consideraba que el proceso mismo de crecimiento provocaría, por su propia dinámica y a medida que el producto fuera creciendo, una redistribución de recursos entre sectores, regiones y personas, situación que no ocurrió, y por el contrario se agudizaron las desigualdades regionales.

2.2. La política de desarrollo regional en México a partir de 1970

A partir de los años setenta el propósito fundamental de la política regional fue lograr el crecimiento económico de determinadas regiones consideradas de alto potencial productivo, aunque en esa década, muy pronto, esta política cambiaría de énfasis para orientarse a la desconcentración urbana, la reubicación de la industria y el aliento a la configuración de un sistema de ciudades medias donde debería absorberse el crecimiento poblacional. Esto último implicó el diseño de un cuerpo metodológico de planeación urbana que dio un nuevo sentido a las acciones gubernamentales encaminadas a ordenar el uso del territorio (Ornelas, 1993). La política regional se sustentó en la planeación surgida y aplicada en la etapa de la acumulación monopólica estatal y privada, con dos momentos: uno referido al énfasis en lo estrictamente regional (1970-1975) y, el otro, donde lo urbano adquiere mayor relevancia (1976 en adelante).

En síntesis, los temas más relevantes para atender en la década de 1970-1980 en lo que se refiere a la política regional en México fueron: excesiva concentración geográfica; desigualdades regionales, tanto en términos de indicadores de productividad como de consumo; centralismo de la región donde se localiza la capital nacional, frente a frente con los Estados; dualismo geográfico como expresión de la diferenciación tradicional/moderna; prevalencia de posturas teórico-políticas tales como el colonialismo interno, la relación

centro-periferia, la dependencia o el intercambio desigual, y la causación circular acumulativa (Coraggio, 2010:723).

El alejamiento del Estado de la actividad económica, y sobre todo su propuesta desregulatoria, permitieron que la ocupación del territorio nacional se determinara, de manera fundamental, por las necesidades de la inserción de la economía mexicana en la división internacional del trabajo y del capital extranjero, que busca los lugares más favorables para participar del mayor mercado de consumo del mundo, más que por las exigencias y necesidades del desarrollo soberano de México. Esta etapa se inició a partir del establecimiento del Neoliberalismo en México en los primeros años de la década de los ochenta, cuando parecía que la crisis económica tocaba fondo y por lo tanto las élites gobernantes modifican la política económica, diseñada bajo la ortodoxia neoliberal. Fue precisamente en esta etapa en la que se acentuó la visión convencional del desarrollo que prevalece actualmente, y a partir de la cual se originan las fallas que ha tenido la política de desarrollo regional en México.

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital, que conformó empresas con evidentes rezagos respecto a la frontera tecnológica internacional, había llegado a su agotamiento definitivo en 1982, lo que llevó a elevar la demanda de importaciones. En su lugar se implementaría otro modelo que se identificaría como neoliberal, dentro del marco económico mundial caracterizado por la globalización. Las nuevas reglas estarían basadas en la apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación del mercado interno y la privatización extrema de la actividad productiva.

El desmantelamiento del anterior Estado de Bienestar Social era inminente, el reemplazante, promovería la reconversión estructural de la economía a efecto de acceder a la competitividad, impulsaría la flexibilidad en el mercado de trabajo y reduciría su participación en la política social (Moncayo, 2002:27). Lo anterior traería cambios significativos en cómo el Estado abordaría la cuestión regional. En ese contexto, los intentos de la planeación del desarrollo durante el primer sexenio de los años ochenta estarían encaminados en dos sentidos, el primero en cuanto a la adecuación del marco legal correspondiente y el segundo en lo que se refiere a la confección de un mayor número de

planes y programas generales, sectoriales, territoriales e institucionales tanto a corto como a mediano y largo plazos; los más de los cuales, ante el embate de la crisis económica, pasarían a segundo término, aun cuando no se relegarían del todo y tendrían cierta relevancia, más virtual que real.

Al concluir el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), de escaso avance para el desarrollo del país, los agobiantes problemas económicos obligaron a concentrar esfuerzos y recursos de todo tipo para tratar de enfrentarlos. Del Plan Nacional de Desarrollo y de sus correspondientes programas sectoriales no hubo mayor mención. Pasaron al olvido oficial. El sistema político mexicano, fuertemente desgastado por la crisis económica de los ochenta, apenas pudo pasar su peor prueba de fuego en una transición sexenal (García, 2010: 116).

Los nuevos tomadores de decisiones que venían desplazando del poder a los políticos de viejo cuño desde hacía varios años, lograrían afianzarse con mayor fuerza en el gobierno de 1988 a 1994 y su permanencia sería por largo tiempo. Ellos serían los principales promotores de la aplicación de las drásticas medidas económicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sin considerar los costos sociales respectivos. El panorama económico y social para finales de la década de 1980 poco cambiaría. A mitad del sexenio y después de casi una década de ensayo y error, el grupo gobernante replantearía el rumbo de la política monetaria y financiera.

En cuanto a la planeación del desarrollo, como lo establecía la legislación respectiva rediseñada en el sexenio anterior, el nuevo gobierno elaboró y publicó, en tiempo y forma, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el cual vino acompañado con los programas sectoriales coordinados por las dependencias de la Administración Pública Federal (García, 2010). El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), alternativa clientelar del régimen en turno del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incidiría también en el manejo del territorio con la creación de obras públicas secundarias. Respecto al campo, la estrategia gubernamental también estuvo muy definida; se llevó a cabo una serie de reformas al Artículo 27 constitucional y, en su conjunto, al marco legal agrario a efecto de tratar de dinamizar el mercado de tierras y permitir el libre flujo de capitales hacia el agro, uno de los sectores con mayores contrastes y rezagos de la estructura económica mexicana.

Casi a fines de este periodo gubernamental se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) que sustituiría a la de 1976 y que, en esta nueva versión, abordaba aspectos relativos con el ordenamiento territorial desde el punto de vista urbano-regional y lo definiría como un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

En 1994, se suscribe el acuerdo comercial con las economías más poderosas de América (EE. UU. y Canadá), el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) constituiría uno de los hechos culminantes del régimen y uno de los pasos decisivos en el afianzamiento de la economía global en la región supranacional de América del Norte. En primer lugar, provocó en México la aparición de un “sesgo anticampesino”. La destrucción del campo se debe a la política neoliberal del presidente Carlos Salinas, que al reformar el Artículo 27 constitucional terminó con el ejido y permitió las privatizaciones. Además, el campo mexicano fue destruido por la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). “Este acuerdo, firmado por el presidente Salinas, canceló las barreras arancelarias de los cereales y provocó la pauperización del campo, donde ya no hay producción agrícola” (Czarnecki, 2014, pág. 320).

Con un salario mínimo muy precario, la producción en el campo rural que ya no da para sobrevivir, la falta de un mercado de trabajo digno, la falta de perspectivas positivas para el futuro, y la falta de terminar con las clases sociales, aparecen los grupos ilegales dedicados ya no sólo a la producción y venta de drogas, sino también a la extorsión y secuestros. En medio de una crisis financiera que estalló inmediatamente después de entrar en funciones el gobierno de 1994 a 2000, y cuyas repercusiones en el exterior fueron denominadas como “el efecto tequila”, el panorama de depresión económica que había dominado en los años ochenta, y que fue referido por los analistas internacionales como la “década perdida de América Latina”, parecía volver nuevamente y para combatirlo se tendrían que aplicar drásticos ajustes en aras de que la crisis durara el menor tiempo posible (García, 2010:116-118).

En lo que se refiere a la planeación del desarrollo, más de manera inercial que en el ánimo de definir los derroteros para detonar el dinamismo económico y disminuir, entre otros aspectos, los desequilibrios sociales y territoriales acentuados en la fase de la globalización,

se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995) y los programas sectoriales correspondientes. En cuanto a las políticas territoriales, muchas de ellas derivadas también del Plan Nacional de Desarrollo sobresalen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 que pretendió, entre otros fines, la reorientación de las migraciones hacia las grandes metrópolis apoyándose en una nueva versión del Programa de las 100 ciudades, en detrimento de las regiones rurales.

Aparecieron también los proyectos México 2020, vertientes urbana y regional; con los cuales se pretendió configurar una política urbana y regional de largo plazo. No obstante, su incidencia en el panorama territorial del país fue marginal en virtud del escaso nivel de participación de los actores locales, entre ellos las instancias estatales y municipales además de las organizaciones sociales respectivas.

El Gobierno de la Alternancia, como se identificó al gobierno de Vicente Fox, accedió al poder a partir de diciembre de 2000. Como era de esperarse, más que un replanteamiento en la manera de conducir los asuntos públicos, sobre todo en la conducción de la economía y de la política social, dicho gobierno mostró una continuidad con el pasado inmediato, no obstante, sus promesas de cambio. En cuanto a la planeación, siguió más bien de manera burocrática la práctica de presentar planes y programas respectivos, conforme lo marca la ley. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001), y sus programas sectoriales derivados respondieron a un requerimiento legal en lugar de un compromiso de cambio en las alternativas para acceder al desarrollo económico y social.

Las novedades, en cuanto a los programas regionales, lo fueron el Plan Puebla-Panamá, que abarcaría al sur-sureste mexicano y se prolongaría por Centroamérica hasta Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California, proyecto sobre todo turístico para esta última región; sin embargo, la insuficiencia del erario para financiar las inversiones respectivas hizo que fueran inoperables, ya que la participación del capital privado tampoco fue la esperada.

Es así que el desarrollo regional como política de Estado en México, si bien fue marcado por experiencias con particularidades propias de cada periodo sexenal, lo cierto es que ha respondido a las tendencias internacionales y a las prioridades nacionales que se han determinado en diferentes tiempos. Así, mientras que en la primera mitad del siglo XX sólo

se privilegió el desenvolvimiento de un sector específico de la economía, en este caso la industria (sobre todo ligera, aunque también la petroquímica y la siderúrgica), en los años siguientes comenzó a cobrar importancia la cuestión regional. A finales de los setenta aparecieron como puntos de preocupación la temática urbana y la consolidación del sistema urbano-regional, en los ochenta adquirieron relevancia los aspectos ambientales y, a partir del decenio de los noventa, bajo perspectivas más integrales que han incorporado a la sustentabilidad, entre los temas de debate ha aparecido el ordenamiento territorial (OT), re-identificado tiempo después como desarrollo territorial.

La práctica de la planeación en México, en la experiencia acumulada durante más de siete décadas, ha mostrado su vulnerabilidad como mecanismo viable para acceder a un desarrollo económico y social, equilibrado e incluyente. Dicha tendencia negativa se ahonda por el entorno de exclusión tan característico de la fase de la globalización económica. La planeación, como praxis que involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecidos (García, 2010: 120).

El cúmulo de experiencias habidas en el país en cuanto a su trayecto al desarrollo económico, no ha significado una tendencia hacia una homogeneización social o de sus territorios. Por el contrario, el desarrollo reciente de México ha sido regionalmente desequilibrado y tales desequilibrios, lejos de desaparecer, han tendido a agravarse en los últimos años, pues la distancia entre el desarrollo de las regiones más prósperas con el de las más pobres se ha acrecentado.

Al respecto, García (2010) sostiene que:

El ascenso de una nueva generación de políticas públicas en las cuales se pretende la participación más activa del capital privado y de actores locales como los organismos civiles y las instancias de los gobiernos estatales y municipales, tienen el reto de lograr la detonación de las potencialidades productivas regionales a la par de disminuir los contrastes sociales y las asimetrías territoriales, por supuesto sin omitir la cuestión ambiental (García, 2010: 120).

Finalmente, la sociedad mexicana determinará el momento en que deberá cambiarse de rumbo en cuanto al modelo de desarrollo general y regional a seguir en donde, entre otras cosas, se opte por que sea sustentable y donde el territorio, ese componente que corporifica y consolida la idea de nación, sea considerado como soporte esencial de los procesos económicos y sociales, y no sólo en el sentido de mera localización geográfica, como lo ha sido hasta ahora.

2.3. La política de desarrollo regional en el Estado de México: Las regiones demoeconómicas, 1960-1980

Como bien señala Rodríguez (1991) la distribución de la población en el territorio y la magnitud de la actividad económica que caracterizan a cada lugar tienen una influencia determinante en la calidad de vida; por un lado, se observa que la población tiende a concentrarse en las áreas de mayor actividad económica, y por otro, el capital de inversión busca localizarse donde se encuentran los más amplios mercados de fuerza de trabajo, insumos, productos intermedios y demanda final. De manera paralela, el sector gubernamental responde a las demandas de servicios públicos e infraestructura con una base sectorial que tiende a favorecer dichas concentraciones, más allá de la proporción de la población que reúnen. Lo anterior nos permite resaltar que esas concentraciones —los centros urbanos y las áreas metropolitanas— se caracterizan por la presencia de factores como la productividad, la oferta de empleo, el disfrute de un amplio rango de servicios públicos y privados, las oportunidades de mejoramiento económico, y que a su vez definen en buena medida la calidad de vida.

En el Estado de México, se observa que de 1960 a 1980 este proceso se distinguió por la existencia de un efecto regional originado por la presencia de un centro urbano desproporcionadamente importante, cuyo funcionamiento como mercado complejo produce un continuo movimiento de ajuste en la distribución de la población y las actividades económicas, que buscan mejorar su accesibilidad relativa a ese centro, la ciudad de México y área metropolitana y/o alternativamente Toluca. La descripción de este fenómeno se realiza apoyándose en el concepto de potencial de población, entendido como una medida del impacto económico que una localidad, con cierta situación geográfica y un número dado de habitantes, tiene o puede tener sobre otras localidades, impacto que es también función de la

ubicación y tamaño de esas otras, es decir, el efecto total del conjunto de localidades que depende de dos factores: el tamaño de la población en las localidades (volumen de oferta y demanda) y la distancia entre ellas (tiempo, costo, accesibilidad) (Rodríguez, 1991:81-82).

Lo anterior, dio lugar a la identificación de regiones concéntricas que correspondían a la distribución de la población, a la magnitud de la actividad económica y, por lo tanto, debían aproximarse a la distribución de los niveles de vida. Una regionalización así definida permite no sólo facilitar el análisis de los niveles de vida, sino también organizarlo en torno de las hipótesis de que las diferencias en el nivel de vida son función tanto de las actividades económicas que se dan en cada lugar y la participación en ellas de la población, como de la posición geográfica y su relación de accesibilidad con los principales centros de desarrollo económico y social del estado.

Con base en el potencial de población se definieron nueve regiones, denominadas regiones demoeconómicas (Rodríguez, 1991:85-89), quedando de la siguiente manera:

1. Municipios Metropolitanos (MM). Comprende 17 Municipios de potencial muy alto, contiguos o muy cercanos a la Ciudad de México, la mayoría de ellos, clasificados como parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Esta región concentró en 1960 el 23.25%, en 1970 el 48.76% y en 1980 el 61.95% de la población total del Estado.

2. Municipios Contiguos a la ZMCM (MCZM). Constituida por 16 Municipios de potencial alto, localizados en torno a la región 1, que participan en mayor o menor medida de la economía metropolitana, representando en 1960 el 9.78% de la población estatal, porcentaje que disminuyó en 1970 y 1980 a más del 7%.

3. Municipios del Centro del Estado (MCE). Conformada por 25 Municipios de potencial alto, localizados en el centro geográfico de la entidad y entorno a Toluca. Esta región incluye la segunda zona metropolitana del estado (Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo) y de representar en 1960 el 22.5% de la población estatal, en 1980 el porcentaje se redujo a 12.82%.

4. Municipios Intermedios del Norte (MIN). Comprende 9 Municipios de potencial bajo que se localizan entre la segunda región y los límites con el Estado de Hidalgo. Tenían en

1960 el 3.59% de la población estatal, porcentaje que se redujo paulatinamente a 2.17% en 1970 y al 1.51% para 1980.

5. Municipios Intermedios del Este (MIE). Región constituida por 11 Municipios de potencial bajo, localizados en el extremo sureste de la entidad; su participación de la población estatal disminuyó de 4.03% en 1960 a 2.01% en 1980.

6. Municipios Intermedios del Oeste (MIW). Es una amplia zona al oeste de la entidad con 16 Municipios de potencial bajo predominantemente rurales, con las excepciones de Atlacomulco y Valle de Bravo. Esta región comprendía en 1960 el 20.40% de la población estatal y, en 1980 el 8.05%.

7. Municipios Intermedios del Sur (MIS). Constituye una pequeña zona al sur de la región 3, con siete Municipios de potencial bajo, que participaban de la población estatal con un 4.18% en 1960 y 1.89% en 1980. De estos Municipios destacan Tenancingo, Ixtapan de la Sal y Tonalco, el primero por ser un importante centro de servicios a la región y los segundos como polos de desarrollo turístico.

8. Municipios Periféricos del Norte (MPN). Se ubica al norte de la región 6 y colinda con los Estados de Hidalgo y Querétaro. Comprende sólo cinco Municipios de potencial muy bajo que sumaban en 1960 el 3.36% de la población estatal, porcentaje que se redujo a 2.00% en 1970 y 1.31% en 1980.

9. Municipios Periféricos del Sur (MPS). Esta es la región más atrasada del Estado, con poca actividad económica, escasa accesibilidad y baja densidad de población. Se constituye con 15 Municipios predominantemente rurales que sumaban en conjunto el 8.89% de la población total en 1960, porcentaje que se redujo a menos de la mitad (3.21%). Así también presenta las características propias de las zonas expulsoras de población.

Esta clasificación permite destacar los elementos que definen a las regiones demoeconómicas. En primer término, la región con muy alto potencial abarca los Municipios conurbados con la ciudad de México, que en 1980 representaban el 62% de la población estatal. Las siguientes dos regiones contienen los Municipios (Contiguos y del centro) con un potencial alto, aunque significativamente menor que en el caso de los primeros, y que en

general son aquellos municipios donde el proceso de urbanización se estaba dando con mayor velocidad. Las regiones intermedias (al norte, este, oeste y sur del estado) comprenden municipios con bajo potencial, densidad media, accesibilidad que va de media a baja, y algunos centros subregionales de importancia (Atlacomulco, Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal y Tenancingo). Las regiones periféricas (norte y sur) se denominan así por incluir los municipios con más bajo potencial demoeconómico, más difícil accesibilidad, poca densidad; características rurales; y por lo tanto, presentaban las peores condiciones para generar el desarrollo, entre los que se encontraban Tejupilco, Amatepec y Tlatlaya.

Esta definición de regiones obedeció fundamentalmente a la intención expresa de la acción gubernamental (tanto federal como estatal) durante este periodo, que fue impulsar la industrialización a toda costa, identificando así desarrollo con industrialización. Sin embargo, el resultado de la industrialización fue la existencia de la relación Centro-periferia, caracterizada por la acelerada urbanización y concentración (demográfica, económica y política), la gente del campo de las regiones con bajo y muy bajo potencial demoeconómico emigró a las regiones con alto y muy alto potencial, principalmente a los Municipios metropolitanos contiguos a la ciudad de México, poblando las zonas periféricas, generando así en estas zonas altos niveles de desigualdad, marginación y polarización social.

2.3.1. Indicadores de desarrollo regional

La construcción de índices socioeconómicos o indicadores que resumen las condiciones de vida de la población es un ejercicio común en la actualidad, tanto de los diferentes organismos gubernamentales involucrados en la política social como de los estudiosos de los procesos sociales y económicos. Los índices socioeconómicos, ya sea que se refieran a niveles de pobreza, marginación o bienestar, constituyen por sí mismos un avance en la concepción del desarrollo, ya que el desarrollo no tiene sentido si no repercute directa y positivamente en las condiciones de vida de la población en general, y particularmente, de los grupos de población de más bajos ingresos (Rodríguez, 1994:14-15). La mayor utilidad de los índices socioeconómicos es identificar aquellos lugares que, comparativamente, tienen las peores condiciones de vida, así como señalar la diferencia relativa que existe con aquellos lugares más aventajados en los diversos aspectos que conforman esas condiciones.

En tal virtud, el Estado de México por su particular situación geográfica constituye una síntesis de la situación nacional; comparte con la Ciudad de México el asiento territorial de la más grande concentración de población y actividad económica del país. Así como se beneficia de la industria, el comercio y los servicios que se generan en el mayor mercado nacional de insumos, productos y empleos, participa del dudoso honor de ser el destino de amplias corrientes de inmigrantes pobres que buscan en la zona más desarrollada del territorio nacional una forma de sustento más factible y promisorio que la de sus lugares de origen (Aguilar, A. G. y F. Rodríguez, 1993). Junto a esto, el Estado de México tiene amplias zonas rurales de escaso desarrollo, en donde subsiste y con frecuencia predomina un modo de producción (el campesino) que poco tiene que ver con la acumulación de capital.

La construcción y análisis de un índice socioeconómico para el Estado de México, busca mostrar las diferencias en las condiciones de vida que existen al interior de la entidad, tomando como unidades de observación a los municipios, así como distinguir los cambios dados en la última década en la posición relativa de dichas unidades, es decir, identificar aquellos municipios que mejoraron, los que se mantuvieron en un nivel dado, y los que declinaron sus condiciones de vida. Para ello se retoma la metodología usada en “Bienestar y Territorio en la Construcción del Índice de Nivel de Vida Relativo (INV) para los años de 1960, 1970 y 1980 (Rodríguez, 1991). Esto permite tener un horizonte amplio en el tiempo, así como observar los efectos derivados de la crisis económica, que alcanzó su punto más álgido en los años ochenta.

El Índice de Nivel de Vida Relativo (INV) se define como:

Un promedio, una medida agregada a nivel municipal de un conjunto de elementos de bienestar que caracterizan el nivel de vida de la población de esas unidades político-administrativas en sus aspectos básicos. Estos elementos se refieren a las condiciones de vivienda y sus servicios básicos, nivel educativo, salud y los servicios dedicados a su conservación (Rodríguez, 1994:15).

El Índice de Nivel de Vida Relativo (INV) se calcula y se representa a través de nueve variables (Rodríguez 1994:15-16):

1. Porcentaje de viviendas con muros de materiales duraderos (adobe, tabique, block de cemento y similares), representativa de la calidad de la vivienda.
2. Porcentaje de viviendas en propiedad.

3. Porcentaje de viviendas con agua entubada, representativa de los servicios con que cuenta la vivienda.
4. Índice de no hacinamiento, igual a dos menos el promedio de ocupantes por cuarto en viviendas de uno a tres cuartos. Representa el grado de hacinamiento en la vivienda a nivel municipal.
5. Porcentaje de población de 15 y más años de edad que es alfabeta.
6. Años de escolaridad en promedio, de la población de 15 y más años de edad.
7. Número de médicos por cada mil habitantes, representativa de los servicios de salud.
8. Tasa general de sobrevivencia (Número de sobrevivientes menores de un año por cada mil nacidos vivos). Junto con la tasa general de sobrevivencia, representa de manera un tanto gruesa el nivel de salud que disfruta la población.

2.3.2. Distribución de los niveles de vida, 1960-1980

Durante este periodo en la distribución de los niveles de vida se observó una tendencia general a favorecer a los Municipios más urbanizados y de las regiones de mayor potencial, tendencia que se consolidó al final del periodo y que se descubrió paralela al proceso de urbanización. En otras palabras, las regiones donde predominan los niveles de vida altos y medios son aquellas que concentran la mayor parte de la población y que crecen más rápido, crecimiento alimentado en gran medida por movimientos migratorios. Por tanto, los niveles medios y altos se concentraron en una amplia zona en torno al D.F. que incluye a las regiones de potencial muy alto y alto (MM, MCZM y MCE) y dos de las regiones de potencial bajo (MIN y MIE) que forman parte de la ZMCM normativa o de planeación (Rodríguez, 1991). En contraste, los niveles medio-bajos se distribuyeron en el resto de las regiones, donde las más deprimidas (los niveles más bajos) corresponden a los municipios intermedios del oeste y los periféricos del norte y sur.

Para Rodríguez (1991), este comportamiento no muy claro al principio del periodo, y que se va conformando hacia 1980, puede resumirse en dos tendencias:

- a) La homogeneización de los niveles de vida por regiones demoeconómicas, es decir, la reducción de las diferencias en el Índice del Nivel de Vida Relativo (INV) hacia el interior de las regiones.

- b) Polarización del nivel de vida, es decir, la diferenciación de las regiones en el nivel de vida de acuerdo con su potencial de población, su situación geográfica y su nivel de ruralidad-urbanización (Rodríguez, 1991:138).

Aunado a ambas tendencias, se encontró que las diferencias entre los municipios en el nivel de vida agregado han disminuido. El número de municipios con valores del INV positivos aumentó de 68 al principio del periodo a 70 al final; y la distancia entre los extremos de la distribución del INV disminuyó progresivamente de 4.5 unidades en 1960 a 3.83 en 1980. El alto incremento del porcentaje de población asentada en los municipios con niveles de vida alto y medio-alto es resultado del acelerado crecimiento demográfico de las regiones centrales, pero también de una evolución de las condiciones de vida acorde con el incremento de la población.

2.3.3. Evolución de las condiciones de vida, 1980-1990

Los cambios en el nivel de bienestar entre 1980 y 1990 reflejan una reducción de las diferencias intermunicipales, tendencia que podría deducirse a partir de la observación de los cambios ocurridos entre 1960 y 1980 (Rodríguez, 1994). La evolución de cada uno de los municipios del estado no es homogénea, pues el avance que registran en las variables consideradas responde a una gran cantidad de aspectos que varían de un municipio a otro, como la celeridad y características del crecimiento demográfico, del proceso de urbanización-metropolización y el peso económico y político de cada municipio; de los objetivos explícitos e implícitos de la política de desarrollo estatal, de sus posibilidades e impactos en términos de conocimiento y certeza, así como de recursos de inversión pública; de la capacidad financiera y de gestión de los ayuntamientos, de su relativa autonomía en la toma de decisiones y su corresponsabilidad social; del grado en que la población demanda y obtiene los satisfactores necesarios para el desarrollo de sus condiciones de vida, lo cual está aparejado con el conocimiento y ejercicio de sus derechos ciudadanos.

De acuerdo con Rodríguez (1994), los cambios de los Municipios en su nivel de vida y en el lugar que ocupan en la jerarquía del bienestar, son variables dependientes del efecto conjunto de, entre otros, los anteriores aspectos. Dichos cambios tienen un comportamiento especial más o menos claro que, al interior de las regiones, permiten atribuir a estas una dinámica determinada. En general, las regiones tienden a conservar aproximadamente la misma

caracterización de los niveles de bienestar que tenían en 1980, pero sin dejar de notarse una reducción, a nivel estatal, de las diferencias intermunicipales. Sin embargo, pueden identificarse las regiones que tienen los más marcados incrementos o las más fuertes reducciones en el valor del INV.

Por un lado, las regiones demoeconómicas con los más bajos niveles de bienestar en 1980 siguieron conservando un nivel similar en 1990, pero acusan reducciones en el valor absoluto del promedio: Se trata de los municipios intermedios del oeste y sur. Estas reducciones significan, de hecho, una elevación en términos generales de los valores del INV en los municipios. De estas cuatro regiones, la periférico norte destaca porque sus municipios avanzaron claramente en la jerarquía del bienestar (Rodríguez, 1994). Por otro lado, algunas de las regiones con los mejores niveles de bienestar vieron reducciones de los valores del INV, especialmente en la metropolitana, en donde varios municipios, registran reducciones espectaculares en el valor del índice y, por ende, en su posición jerárquica.

2.3.4. Distribución de los niveles de vida en 1990

Como lo menciona Rodríguez (1994:24-25) los resultados que ofrece el INV de 1990 muestran la distribución geográfica de los rangos del INV o niveles de bienestar, y los valores del INV para los municipios. Dicha distribución favorece a los municipios de la parte oriente del estado, ubicados en torno al Distrito Federal, y aquellos localizados entre esa entidad y el municipio de Toluca, que presentan niveles de bienestar medio-alto y alto. Los Municipios con niveles medio-bajo y bajo se localizan mayoritariamente en la parte poniente del territorio estatal.

Los diez municipios con los valores más altos del INV fueron en orden decreciente: Nezahualcoyotl, Naucalpan, Coacalco, Salteño, Temamatla, Metepec, Tlalnepantla, Cuatitlán Izcalli, Papalotla y Chapultepec. El valor del INV para estos municipios varió de 1.09 a 1.30, y cabe señalar que se ubican en regiones demoeconómicas en torno al Distrito Federal. Por el otro extremo, los diez municipios con los más bajos valores del INV, esto es, los que tienen las condiciones de bienestar menos favorables son, en orden creciente: Villa de Allende, Donato Guerra, San Felipe del Progreso, Zumpahuacán, Amanalco, Temascaltepec, Coatepec Harinas, Ocuilan, Villa Victoria, Sultepec e Ixtapan del Oro. Los

valores del INV de esos municipios van de -3.24 a -1.46, variación mucho más amplia que la descrita en el extremo opuesto de la distribución, y se ubican en las regiones demoeconómicas intermedias y periféricas del sur y oeste del territorio estatal.

Es así que podemos concluir que durante el periodo comprendido de 1960 a 1990 la política de desarrollo implementada en el Estado de México se caracterizó por su verticalidad (de arriba hacia abajo) y atendió sólo la dimensión económica, dejando de lado la social, política y cultural de cada región, toda vez que las regiones demoeconómicas fueron definidas sólo con base en el concepto de potencial de población, que es una medida del potencial de interacción económica de los municipios (empleo, comercio y servicios, producción) en términos de probabilidad, en función del tamaño de su población y su ubicación geográfica respecto al conjunto del estado. En otras palabras, desde esta perspectiva, el potencial de población expresa el impacto económico que un punto con determinada localización y número de habitantes, tiene o puede tener sobre otros lugares incluidos en un territorio dado.

Las nueve regiones de potencial de población como lo afirma Rodríguez (1994:29-30) “se distribuyeron en el territorio estatal siguiendo aproximadamente un patrón centro-periferia, en el cual las regiones centrales tienen el mayor potencial y las periféricas el menor”. Esta afirmación se confirma si vemos que la distribución del INV por regiones demoeconómicas, los niveles de bienestar altos y medios (valores positivos al INV) se encuentran en las regiones metropolitana, contigua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), intermedias del norte y este, y centro del Estado. Los niveles medio y bajo (Valores negativos del INV) se encuentran en las regiones intermedias del oeste y sur, y periféricas del norte y sur. De esta manera, se observa que la relación entre la ubicación regional de los municipios y el valor del INV (y, por tanto, con el nivel de bienestar) es alta.

2.4. Demarcación actual de las regiones en el Estado de México

El Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece en su artículo 97, que, para efectos de la planeación del desarrollo regional, el Estado se divide en las regiones siguientes:

Región I Amecameca: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

Región II Atlacomulco: Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo y Timilpan.

Región III Chimalhuacán: Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y La Paz.

Región IV Cuautitlán Izcalli: Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Tepetzotlán y Villa del Carbón.

Región V Ecatepec: Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacan.

Región VI Ixtapan de la Sal: Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicaco, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.

Región VII Lerma: Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tianguistenco, Xalatlaco y Xonacatlán.

Región VIII Naucalpan: Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero.

Región IX Nezahualcóyotl: Nezahualcóyotl.

Región X Tejupilco: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.

Región XI Texcoco: Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca.

Región XII Tlalnepantla: Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz.

Región XIII Toluca: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Toluca, Texcalyacac y Zinacantepec.

Región XIV Tultitlán: Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tultepec y Tultitlán.

Región XV Valle de Bravo: Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.

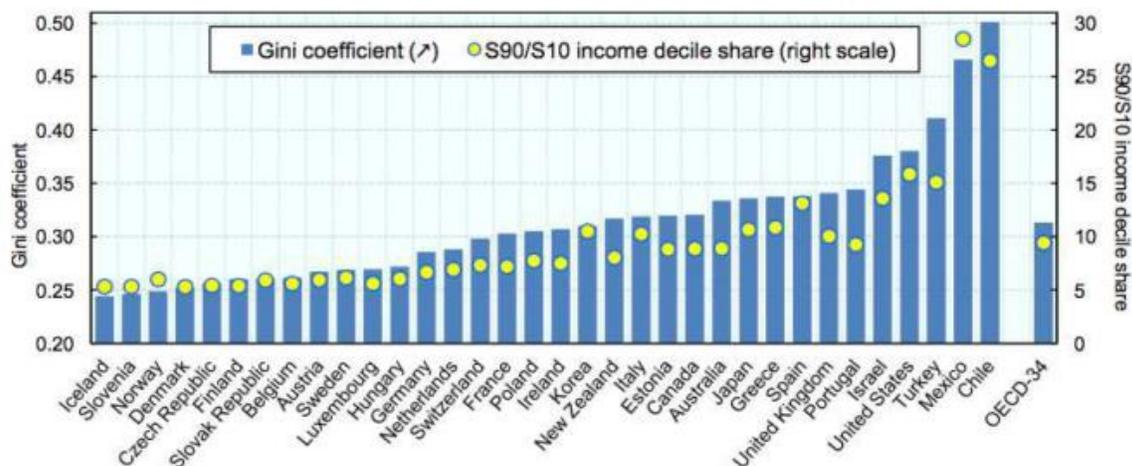
Región XVI Zumpango: Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiac, Tonanitla y Zumpango."

Estas dieciséis regiones se diferencian entre sí, en sus aspectos económicos, sociales y culturales, lo que evidencia al Estado de México como un territorio desigual en extremo, pues mientras se encuentran regiones con alto nivel socioeconómico, también se tienen otras con pobreza muy elevada. Nuestra región de estudio corresponde a estas últimas.

2.5. Desigualdad, pobreza y condiciones de vida en México y el Estado de México

Este apartado aborda lo relativo a las condiciones de desigualdad y pobreza existentes en México, derivadas de la ineficiencia en la política de desarrollo regional implementada en las últimas décadas y que prevalece en la actualidad. Al respecto, observamos que, en el caso de México, el Gini sin transferencias para el año 2006 fue de 0.510, para 2008 de 0.513, para 2010 de 0.492 y para 2012 de 0.503. (INEGI, 2013). Las cifras muestran para el caso de México, que las desigualdades permanecen, aunque disminuyeron en el 2010. Como se muestra en la siguiente figura, México y Chile se encuentran entre los países con mayor desigualdad entre los países miembros de la OECD, tomando como referencia el ingreso del 10 por ciento de la población más rica y más pobre; el ingreso del decil décimo es casi 30 veces más grande que el primero.

Figura 1. El Gini y la brecha entre ingresos de 10% de la población más rica y más pobre, 2010



Fuente: OECD (2013, p. 13).

Las desigualdades nutren la pobreza; a pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios en el país, la República Mexicana presenta una situación de enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan sólo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han sido generalizados ni incluyentes, además de que, lejos de disminuir se han profundizado tales disparidades en detrimento de la calidad de vida de las personas; es decir, que a medida que la desigualdad se reproduce, la pobreza también aumenta como lo demuestran los resultados sobre la medición de la pobreza dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2015), y en los cuales se muestra la evolución de la pobreza⁷ y pobreza extrema nacional y por entidades federativas para los años 2010, 2012 y 2014.

Derivado de esta medición, se encuentra que la población en situación de pobreza multidimensional⁸ creció de 52.8 a 53.3 millones de personas entre 2010 y 2012, mientras

⁷ La pobreza es el conjunto de carencias que sufre una persona, familia o comunidad en dimensiones que afectan su bienestar y desarrollo. En el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que para medir la pobreza deben tenerse en cuenta ocho indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

⁸ De acuerdo con la metodología del CONEVAL, se considera en situación de pobreza multidimensional a aquellas personas que no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que presentan al menos una de las seis carencias descritas en dicha Ley (COLMEXIQ con base en el CONEVAL (2010), Resultados a nivel municipal, 2010).

que para el año 2014 esta cifra llegó a 55.3 millones, aumentando en dos millones el número de pobres en ese lapso. Lo anterior nos demuestra que uno de cada dos mexicanos sigue viviendo en situación de pobreza (CONEVAL, 2015). Por otro lado, según el CONEVAL⁹ en 2010, alrededor de 6.7 millones de la población del Estado de México vivían en situación de pobreza, lo que representa 42.9% respecto a la población total; en 2012 aumentó a 7.3 millones, representando el 45.3% de la población. Mientras que para 2014 el número de personas mexiquenses en situación de pobreza era de 8.2 millones, que representa el 49.6% de la población total en la entidad.

Esta realidad confirma que en México y específicamente en el Estado de México, las acciones emprendidas por los diferentes gobiernos en materia de desarrollo social han fracasado, debido a la ineficiencia e ineficacia en el diseño e implementación de los programas encaminados a reducir la pobreza. En otras palabras, no se ha contado con políticas de desarrollo en estricto sentido, y en cuanto a los esfuerzos de desarrollar a los componentes territoriales del país, sólo se han elaborado y puesto en operación políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones regionales.

2.6. Programas de Desarrollo Regional en el Estado de México a partir de 2012

En la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su reglamento se prevé la obligación de contar con Programas de Desarrollo Regional para cada una de las regiones de la entidad, por ello, el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, diseñó una metodología para la elaboración de dichos programas, con el objeto de contar con un marco conceptual homogéneo y una guía articulada y congruente que permita realizar un diagnóstico de cada zona, identificar sus fortalezas y debilidades, proponer estrategias y líneas de acción para su desarrollo y definir proyectos estratégicos que aseguren el desarrollo de cada municipio y región de la entidad, en términos de equidad y justicia social.

Según la Ley de Planeación del Estado de México, los programas son instrumentos de la planeación democrática, que se derivan del plan de desarrollo con el propósito de ordenar y vincular, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades, así

⁹ Véase estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (INEGI, 2015).

como los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos del plan de desarrollo. Precisan de un seguimiento y evaluación de sus acciones a través de indicadores de carácter estratégico que reflejen el impacto de éstas en la calidad de vida de la población.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2016 (2012) contempla programas sectoriales y especiales, que a su vez son instrumentos de planeación que señalan los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas calendarizadas de un determinado sector del desarrollo social, económico, de seguridad de la entidad y detallan con mayor precisión las políticas públicas consideradas en el Plan. En su elaboración e integración, quedarán incluidas las propuestas que haga la sociedad a través de los mecanismos de participación que señala la Ley y el Reglamento. Se formulan asegurando su debida congruencia con las prioridades, objetivos, estrategias y líneas de acción que establezca el Plan de Desarrollo del Estado de México, además de las aspiraciones nacionales, cuidando que su desagregación a detalle sea la adecuada para constituirse en un instrumento eficaz de orientación del quehacer gubernamental y que identifique claramente las responsabilidades que correspondan a las involucradas y a los tiempos de ejecución de los programas y proyectos incluidos.

El Programa Sectorial Gobierno Solidario 2012–2017 constituye o debiera constituir, el medio fundamental para garantizar e instrumentar la Política Social Integral del Gobierno Estatal, atendiendo las necesidades sociales, como mejorar la calidad educativa, disminuir los niveles de pobreza, mejorar los servicios de salud pública y alcanzar una sociedad más igualitaria. El Programa Sectorial Estado Progresista 2012-2017 instrumenta, a través de las estrategias y líneas de acción del PDEM, la Política Económica Integral del Gobierno del Estado de México, considerando tres instrumentos de acción prioritarios: fomento a la competitividad, fomento al desarrollo regional y económico con visión sustentable.

Por su parte con el Programa Sectorial Sociedad Protegida 2012-2017 se implementa la Política Integral de Seguridad Ciudadana de la actual administración pública estatal, instrumentando las estrategias y líneas de acción precisadas en el mismo, utilizando cinco instrumentos de acción prioritarios: garantizar el desarrollo policial, equipamiento y uso de tecnologías, eficientes procesos y protocolos, fomentar la participación ciudadana y continuar la reforma al marco normativo.

Finalmente, el Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017 constituye el medio fundamental para garantizar la política social, económica y de seguridad del gobierno estatal el cual integra los 3 ejes transversales del Plan de Desarrollo del Estado de México: Gobierno Municipalista, Gobierno de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo. En éste, se implementan las estrategias y líneas de acción del PDEM con el propósito de traducirlas en acción y metas concretas.

Lo anterior, permite concluir que a pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios en el país, se observa que la República Mexicana y nuestra Entidad presentan una situación de enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan sólo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han sido generalizados ni incluyentes, además de que, lejos de disminuir se han profundizado tales disparidades como lo demuestran los resultados sobre la medición de la pobreza dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y a los que se ha hecho referencia en líneas arriba, destacando los altos índices de pobreza, marginación y desigualdad en distintas regiones del Estado de México. Esta realidad confirma que no se ha contado con políticas de desarrollo en estricto sentido, y en cuanto a los esfuerzos de desarrollar a los componentes territoriales del país y de nuestra Entidad, sólo se han elaborado y puesto en operación políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones regionales.

Por tanto, se hace necesario que exista congruencia y coherencia en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal, así como de los programas de Desarrollo Regional, como instrumentos rectores de la planeación estatal y en los que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el verdadero desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad hacia ese fin. Para tal efecto, se requiere que en la elaboración e integración de estos instrumentos de planeación se consideren e incluyan, las propuestas planteadas por los distintos grupos y actores sociales, y que se considere el involucramiento y participación de éstos en su ejecución, a través de los diversos mecanismos de participación.

Con lo abordado en este capítulo, es posible evidenciar que la política de desarrollo regional implementada en nuestro país, tanto a nivel nacional como en lo que se refiere al Estado de México no ha logrado impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, y por el contrario los datos demuestran que las acciones emprendidas a través de programas dirigidos a atender asuntos relacionados con situaciones socioeconómicas de regiones consideradas de mayor rezago, no han abonado al cumplimiento de los objetivos del desarrollo, y por el contrario continúan reproduciendo la desigualdad y pobreza en los territorios, ya que en su diseño e implementación sigue predominando la visión convencional, de arriba hacia abajo, que privilegia la dimensión económica, considerando que la inversión en infraestructura y entrega de bienes materiales a la población lograrán por sí mismos el desarrollo de las regiones, excluyendo la participación activa de los actores sociales, así como las dimensiones política, social y ambiental, situación que impide alcanzar el desarrollo integral de sus territorios.

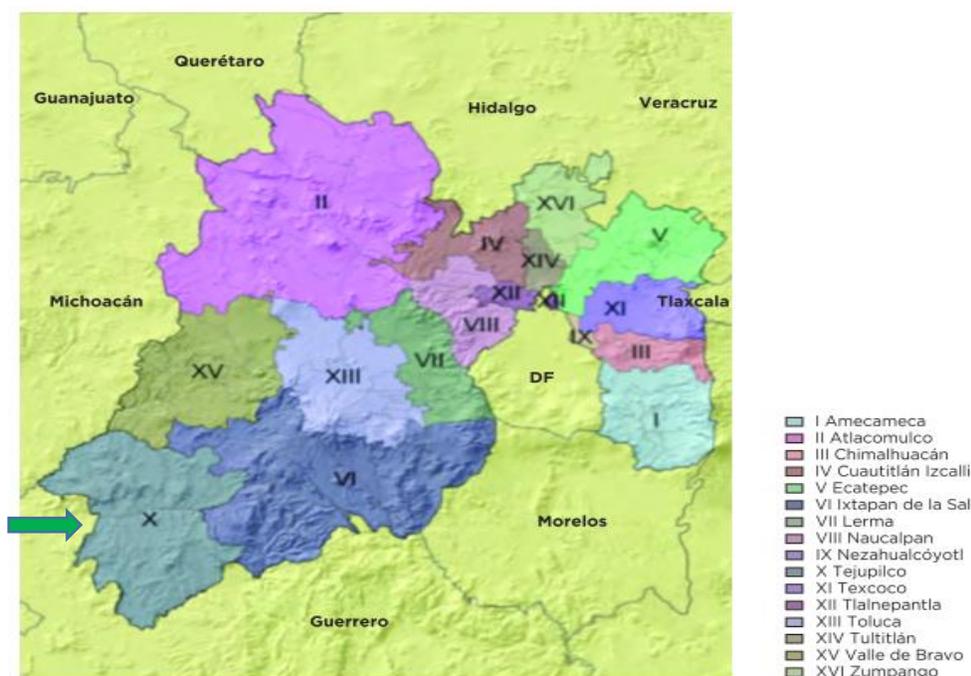
Capítulo 3. Situación actual de la región Tejupilco, Estado de México

El planteamiento inicial de este capítulo radica en que la concepción dominante del desarrollo y particularmente del desarrollo regional se centra de manera fundamental en aspectos relacionados al crecimiento económico, con lo cual las estrategias de política se orientan, casi de manera exclusiva, a fortalecer aspectos materiales de las regiones sin que se logre realmente intervenir en la disminución de la pobreza y desigualdad, por el contrario, se contribuye a su reproducción y permanencia. Considerando lo anterior, el objetivo consiste en analizar las distintas estrategias de “desarrollo” que se han implementado en la región Tejupilco, que comprende los Municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.

3.1. Ubicación geográfica y características sociodemográficas de la región Tejupilco

La Región Tejupilco se localiza al suroeste del Estado de México y se integra por los municipios siguientes: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya. Igualmente, colinda al norte con Michoacán y con la Región Valle de Bravo, al este con la Región Ixtapan de la Sal, al sur-sureste con el estado de Guerrero.

Figura 2. Ubicación de la Región X Tejupilco, 2012



Fuente: COLMEXIQ con base en el GEM, 2012

3.1.1. Características sociodemográficas del Municipio de Amatepec

El Municipio de Amatepec tiene una superficie de 632.22 kilómetros cuadrados, representa el 2.8% del territorio estatal; limita al norte con Tejupilco; al sur con Tlatlaya; al este con Sultepec y al oeste con el estado de Guerrero. Los climas predominantes son el subtropical y templado (IGECEM, 2016a).

Cuenta con una población total aproximada de 26,610 habitantes, con una densidad de 41.8 habitantes por kilómetro cuadrado; representa el 0.2% de la población estatal. De esta población, 48.3% (12,864) son hombres y 51.7% (13,746) son mujeres, es decir, existen 93 hombres por cada 100 mujeres; la mitad de la población tiene 26 años o menos (INEGI, 2016:32).

En lo que se refiere a las características educativas en población de 15 años y más, el 18.0% no tiene escolaridad, 61.8% cuenta con educación básica, 11.0% educación media superior, 9.0% educación superior y 0.2% no especificada. Estos datos muestran una carencia en el acceso a la educación básica, y aún más significativa en el acceso a la educación media superior y superior de la población que reside en el Municipio de Amatepec. Si se analiza la asistencia escolar por grupos de edad, se tiene que de 3 a 5 años de edad asiste 73%, de 6 a 11 años 99%, de 12 a 14 años 92.2%, y de 15 a 24 años 38.6% (INEGI, 2016:33), lo que muestra una disminución considerable en el porcentaje de asistencia escolar en el Municipio, en el grupo de edad en que los jóvenes cursan el nivel superior.

Por otro lado, en lo relativo al tema de vivienda, el Municipio de Amatepec cuenta con un total de 6936, número que representa el 0.2% del total estatal; con un promedio de 3.8 habitantes por vivienda y de 1.1 habitantes por cuarto. Respecto a la disponibilidad de servicios en la vivienda, 40% cuenta con agua entubada, 85.3% con drenaje, 86.7% con servicio sanitario y 97.7% con electricidad. En este rubro se observa un alto porcentaje (60%) de viviendas con carencia del servicio de agua entubada en el Municipio. La disponibilidad de TIC's en las viviendas del Municipio es baja, toda vez que sólo 8.2% cuenta con internet, 39.3% con televisión de paga, 18.7% con pantalla plana, 11.9% con computadora, 21.0% con teléfono fijo, y el único rubro en el que el porcentaje de disponibilidad de TIC's aumenta es el de teléfono celular con 71.5% (INEGI, 2016:32).

Por lo que respecta a las características económicas de la población de 12 años y más, de acuerdo con INEGI (2016:33), la población total del Municipio de Amatepec, solo el 30.7% se considera como Población Económicamente Activa (PEA), del cual el 76.5% se compone por hombres y el 23.5% por mujeres. De la PEA, el 89.5% (9679) es ocupada. Según datos de IGCEM (2016a), entre las principales actividades económicas de la población ocupada en el Municipio de Amatepec se encuentran: servicios (4268 personas); agricultura, ganadería, caza, pesca (3685 personas); e industrial (1570 personas). El 69.2% de la población restante en el Municipio se considera como Población No Económicamente Activa (PNEA), del cual el 50.2% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar, el 23.2% estudiantes, el 21.1% personas en otras actividades no económicas, el 4.6% personas con alguna limitación física o mental que les impide trabajar, y el 0.9% son jubilados o pensionados (INEGI, 2016:33).

3.1.2. Características sociodemográficas del Municipio de Luvianos

El Municipio de Luvianos tiene una superficie de 701.62 kilómetros cuadrados, representa el 3.1% del territorio estatal; limita al norte con el estado de Michoacán, Otzoloapan, Zacazonapan; al sur con el estado de Guerrero y el municipio de Tejupilco; al este con Zacazonapan y Tejupilco y al oeste con el estado de Michoacán. El clima predominante en el Municipio es el semicálido subhúmedo (IGCEM, 2016b).

Cuenta con una población total aproximada de 27,860 habitantes, con una densidad de 39.6 habitantes por kilómetro cuadrado; representa el 0.2% de la población estatal. De esta población, 49.1% (13,680) son hombres y 50.9% (14,180) son mujeres, ese decir, existen 96 hombres por cada 100 mujeres; la mitad de la población tiene 23 años o menos. (INEGI, 2016:124).

En lo que se refiere a las características educativas en población de 15 años y más, 22.4% no tiene escolaridad, 58.7% cuenta con educación básica, 12.1% educación media superior, 6.6% educación superior y 0.2% no especificada. Estos datos muestran una carencia en el acceso a la educación básica, y aún más significativa en el acceso a la educación media superior y superior de la población que reside en el Municipio de Luvianos. Si se analiza la asistencia escolar por grupos de edad, se tiene que de 3 a 5 años de edad asiste 44.3%, de 6

a 11 años 97.6%, de 12 a 14 años 93.0%, y de 15 a 24 años 34.7% (INEGI, 2016:125), lo que muestra al igual que en el caso de Amatepec, una disminución considerable en el porcentaje de asistencia escolar en el Municipio de Luvianos, en el grupo de edad en que los jóvenes cursan el nivel superior.

Por otro lado, en lo relativo al tema de vivienda, el Municipio de Luvianos cuenta con un total de 6686, número que representa el 0.2% del total estatal; con un promedio de 4.2 habitantes por vivienda y de 1.2 habitantes por cuarto. Respecto a la disponibilidad de servicios en la vivienda, 53.9% cuenta con agua entubada, 85.3% con drenaje, 84.0% con servicio sanitario y 98.3% con electricidad. En este rubro se observa un alto porcentaje (46.1%) de viviendas con carencia del servicio de agua entubada en el Municipio. La disponibilidad de TIC's en las viviendas del Municipio es baja, toda vez que sólo 5.9% cuenta con internet, 24.2% con televisión de paga, 25.2% con pantalla plana, 9.3% con computadora, 18.9% con teléfono fijo, y el único rubro en el que el porcentaje de disponibilidad de TIC's aumenta es el de teléfono celular con 60.8% (INEGI, 2016:124).

Por lo que respecta a las características económicas de la población de 12 años y más, de acuerdo con INEGI (2016:125) de la población total del Municipio de Luvianos, solo el 28.7% se considera como Población Económicamente Activa (PEA), del cual el 78.1% se compone por hombres y el 21.9% por mujeres. De la PEA, el 82.8% es ocupada. Según datos de IGECEM (2013b), entre las principales actividades económicas de la población ocupada en el Municipio de Luvianos se encuentran: agricultura, ganadería, caza, pesca (2,722 personas); servicios (2,362 personas); e industrial (1,067 personas). El 71.1% de la población restante en el Municipio se considera como Población No Económicamente Activa (PNEA), del cual el 47.2% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar, el 24.7% estudiantes, el 22.0% personas en otras actividades no económicas, el 5.6% personas con alguna limitación física o mental que les impide trabajar, y el 0.5% son jubilados o pensionados (INEGI, 2016:125).

3.1.3. Características sociodemográficas del Municipio de Tejupilco

El Municipio de Tejupilco tiene una superficie de 642.05 kilómetros cuadrados, representa el 3.0% del territorio estatal; limita al norte con Otzoloapan, Zacazonapan, Temascaltepec y San Simón de Guerrero; al sur con Amatepec y Sultepec; al este con San Simón de Guerrero, Texcaltitlán y Sultepec; al oeste con Luvianos. El clima predominante en el Municipio es el semicálido subhúmedo (IGECEM, 2016c).

Cuenta con una población total aproximada de 77,799 habitantes, con una densidad de 116.4 habitantes por kilómetro cuadrado; representa el 0.5% de la población estatal. De esta población, 48.1% (37,410) son hombres y 51.9% (40,389) son mujeres, es decir, existen 92 hombres por cada 100 mujeres; la mitad de la población tiene 23 años o menos (INEGI, 2016:184).

En lo que se refiere a las características educativas en población de 15 años y más, 13.8% no tiene escolaridad, 57.7% cuenta con educación básica, 13.9% educación media superior, 14.2% educación superior y 0.4% no especificada. Estos datos muestran una carencia en el acceso a la educación básica, y aún más significativa en el acceso a la educación media superior y superior de la población que reside en el Municipio de Tejupilco. Si se analiza la asistencia escolar por grupos de edad, se tiene que de 3 a 5 años de edad asiste 59.7%, de 6 a 11 años 98.1%, de 12 a 14 años 91.1%, y de 15 a 24 años 42.4% (INEGI, 2016:185), lo que muestra al igual que en el caso de Amatepec y Luvianos, una disminución considerable en el porcentaje de asistencia escolar en el Municipio de Tejupilco, en el grupo de edad en que los jóvenes cursan el nivel superior.

Por otro lado, en lo relativo al tema de vivienda, el Municipio de Tejupilco cuenta con un total de 18,845, número que representa el 0.5% del total estatal; con un promedio de 4.1 habitantes por vivienda y de 1.2 habitantes por cuarto. Respecto a la disponibilidad de servicios en la vivienda, 59.7% cuenta con agua entubada, 85.4% con drenaje, 86.8% con servicio sanitario y 98.4% con electricidad. La disponibilidad de TIC's en las viviendas del Municipio es baja, toda vez que sólo 13.5% cuenta con internet, 26.8% con televisión de paga, 22.1% con pantalla plana, 18.5% con computadora, 21.9% con teléfono fijo, y el único

rubro en el que el porcentaje de disponibilidad de TIC's aumenta es el de teléfono celular con 75.0% (INEGI, 2016:184).

Por lo que respecta a las características económicas de la población de 12 años y más, de acuerdo con INEGI (2016:185) de la población total del Municipio de Tejupilco, solo 37.6% se considera como Población Económicamente Activa (PEA), del cual 67.0% se compone por hombres y 33.0% por mujeres. De la PEA 91.4% es ocupada. Según datos de IGCEM (2016c), entre las principales actividades económicas de la población ocupada en el Municipio de Tejupilco se encuentran: servicios (16,359 personas); agricultura, ganadería, caza, pesca (7,346 personas); e industrial (4,612 personas).

El 62.1% de la población restante en el Municipio se considera como Población No Económicamente Activa (PNEA), del cual el 45.7% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar, el 29.0% estudiantes, el 18.6% personas en otras actividades no económicas, el 5.1% personas con alguna limitación física o mental que les impide trabajar, y el 1.6% son jubilados o pensionados (INEGI, 2016:185).

3.1.4. Características sociodemográficas del Municipio de Tlatlaya

La superficie del Municipio de Tlatlaya es 813.09 kilómetros cuadrados, representa el 3.5% del territorio estatal; limita al norte con Amatepec; al sur, este y oeste con el estado de Guerrero. El clima predominante en el Municipio es el cálido subhúmedo (IGCEM, 2016d).

Cuenta con una población total aproximada de 34,937 habitantes, con una densidad de 44.3, habitantes por kilómetro cuadrado; representa el 0.2% de la población estatal. De esta población, el 49.1% son hombres y el 50.9% son mujeres, ese decir, existen 96 hombres por cada 100 mujeres; la mitad de la población tiene 26 años o menos (INEGI, 2016:230).

En lo que se refiere a las características educativas en población de 15 años y más, 18.9% no tiene escolaridad, 58.5% cuenta con educación básica, 11.3% educación media superior, 11.1% educación superior y 0.2% no especificada. Estos datos muestran una carencia en el acceso a la educación básica, y aún más significativa en el acceso a la educación media superior y superior de la población que reside en el Municipio de Tlatlaya. Si se analiza la asistencia escolar por grupos de edad, se tiene que de 3 a 5 años de edad asiste 65.3%, de 6

a 11 años 98.3%, de 12 a 14 años 93.9%, y de 15 a 24 años 42.4% (INEGI, 2016:231), lo que muestra al igual que en el caso de Amatepec, Luvianos, y Tejupilco, una disminución considerable en el porcentaje de asistencia escolar en el Municipio de Tlatlaya, en el grupo de edad en que los jóvenes cursan el nivel superior.

Por otro lado, en lo relativo al tema de vivienda, el Municipio de Tlatlaya cuenta con un total de 8,976, número que representa 0.2% del total estatal; con un promedio de 3.9 habitantes por vivienda y de 1.3 habitantes por cuarto. Respecto a la disponibilidad de servicios en la vivienda, 27.4% cuenta con agua entubada, 81.7% con drenaje, 84.5% con servicio sanitario y 99.0% con electricidad. En este rubro se observa un alto porcentaje (62.6%) de viviendas con carencia del servicio de agua entubada en el Municipio. La disponibilidad de TIC's en las viviendas del Municipio es baja, toda vez que sólo 4.5% cuenta con internet, 50.5% con televisión de paga, 14.4% con pantalla plana, 10.9% con computadora, 16.5% con teléfono fijo, y el único rubro en el que el porcentaje de disponibilidad de TIC's aumenta es el de teléfono celular con 66.8% (INEGI, 2016:230).

Por lo que respecta a las características económicas de la población de 12 años y más, de acuerdo con INEGI (2016:231) de la población total del Municipio de Tlatlaya, solo 25.4% se considera como Población Económicamente Activa (PEA), de la cual 72.9% se compone por hombres y 27.1% por mujeres. De la PEA, 93.5% es ocupada. Según datos de IGCEM (2016d), entre las principales actividades económicas de la población ocupada en el Municipio de Tlatlaya se encuentran: agricultura, ganadería, caza, pesca (4,956 personas); servicios (3,778 personas); e industrial (1,391 personas).

El 74.5% de la población restante en el Municipio se considera como Población No Económicamente Activa (PNEA), de la cual 47.7% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar, 22.9% estudiantes, 23.2% personas en otras actividades no económicas, 4.9% personas con alguna limitación física o mental que les impide trabajar, y 1.3% son jubilados o pensionados (INEGI, 2016:231).

Si se analizan los datos sociodemográficos de los cuatro municipios en su conjunto, es posible señalar que la actividad más importante de la Región Tejupilco es el sector terciario – comercio y servicios–, en el cual destaca el municipio de Tejupilco al mostrar una vocación

eminentemente competitiva, que reafirma su hegemonía en el ámbito regional. Sin embargo, en los Municipios de Amatepec, Luvianos y Tlatlaya la actividad económica más importante es la agricultura, ganadería, caza, pesca.

Estos datos, permiten identificar que los problemas en la Región X son la falta de infraestructura para las industrias y la distancia a la capital del Estado, Toluca, sin dejar a un lado la emigración voluntaria y forzada de la población a otros estados de la República Mexicana y al extranjero, provocadas por la falta de oportunidades de empleo, y por la violencia provocada por la presencia de grupos de la delincuencia organizada, fenómeno que se abordará más adelante en este capítulo.

3.2. Valoración del crecimiento socioeconómico municipal de la Región Tejupilco

Este indicador muestra el nivel de bienestar de la población con base en cinco elementos: el grado de urbanización, el índice de marginación, la tasa bruta de actividad económica, el coeficiente de dependencia económica y la suficiencia de la red vial.

El grado de urbanización se utiliza con frecuencia en la construcción de indicadores sintéticos que intentan expresar el nivel de vida y el desarrollo de los asentamientos humanos. La Región X Tejupilco registra cerca de 83% de población rural, ya que sólo se localiza una localidad con más de 15,000 habitantes (Cabecera Municipal de Tejupilco).

A su vez, el municipio de Tejupilco registra la mayor concentración de población urbana al tener un grado de urbanización de 0.36 para el año 2010, es decir, tres de cada 10 habitantes se ubican en concentraciones urbanas, mientras que los municipios de Amatepec, Luvianos y Tlatlaya registran un grado de urbanización es prácticamente nulo (COLMEXIQ, 2010).

Cuadro 1. Valoración del crecimiento socioeconómico en el Estado de México y en la Región X Tejupilco

Ambito	Grado de Urbanización	Índice de Marginación	Tasa bruta de actividad económica	Coefficiente de dependencia económica	Densidad de carreteras
Estado de México	.71	-0.55	0.40	2.48	11.1
Región X Tejupilco	.16	.58	0.54	3.30	0.19
Amatepec	0	.59	0.59	3.12	0.27
Luvianos	0	.91	0.63	2.98	0.09
Tejupilco	.36	0.1	0.58	3.41	0.19
Tlatlaya	0	.72	0.32	4.60	0.2

Fuente: COLMEXIQ con base en el INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010; IGECEM, 2010

Los datos expuestos en el cuadro muestran que la Región X Tejupilco es eminentemente rural y sólo la cabecera municipal de Tejupilco es urbana, esto es que más de 98% de las localidades son rurales. El índice de marginación para la región X es alto: 0.58, lo cual revela bajos niveles de bienestar general, mientras que en la tasa bruta de actividad económica sobresale Tejupilco, con el mayor número de PEA. A su vez, en el coeficiente de dependencia económica, las diferencias son marcadas y se observa que la mayor dependencia existe en Tlatlaya y la menor en Luvianos. La densidad de carreteras en el Estado de México es de 11.1%, por lo que resulta una de las redes más grandes del país; para el caso de la Región X es de 0.19%, muy por debajo del promedio estatal, por lo que se requiere continuar invirtiendo en redes secundarias, accesos y alimentadores que brinden mayor accesibilidad a la geografía regional (GEM, 2012a:144). Con estos datos cabe comentar que el crecimiento socioeconómico de los municipios se encuentra truncado y necesita la intervención inmediata de los tres niveles de gobierno.

3.3. Valoración del potencial del desarrollo municipal de la Región Tejupilco

En este rubro se expresan las ventajas que cada municipio tiene respecto a los otros que integran la Región, para lo cual se recurre a cinco elementos: la situación geográfica, la Densidad Poblacional (DP), el promedio de escolaridad, la concentración sectorial de las funciones secundarias y terciarias (COST), así como la suficiencia de la red vial.

El indicador de densidad de población revela la cantidad promedio de habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual permite identificar a las regiones o municipios con mayor concentración de población y, por ende, con mayores demandas en cuanto a servicios públicos y equipamientos; asimismo, facilita la detección de la tendencia a la ocupación territorial y las deficiencias y oportunidades que esto propicia.

Cuadro 2. Valoración del potencial de desarrollo municipal en el Estado de México y en la Región X Tejupilco, 2010

Ámbito	Situación geográfica (Distancia a Toluca en km)	Densidad de población	Grado promedio de escolaridad	Concentración sectorial de funciones secundarias y terciarias
Estado de México	Na	675	9.20	93.25
Región X Tejupilco	Na	57	6.70	55.46
Amatepec	165.94	42	6.51	56.83
Luvianos	125.27	40	5.61	49.03
Tejupilco	102	111	7.87	72.56
Tlatlaya	169.34	41	6.80	43.42

Fuente: INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2010; IGECEM, 2010

En el cuadro anterior, en lo que concierne a la situación geográfica que guardan los municipios respecto a la capital estatal, se aprecia que la distancia de la región X a la capital del Estado es considerable, toda vez que la cabecera del municipio de Amatepec se encuentra a 165.94 kms. de distancia de la ciudad de Toluca, mientras que la de Luvianos a 125.27 kms., la de Tejupilco a 102 kms., y la de Tlatlaya se halla a 169.34 kms., siendo éste último municipio el más alejado de la capital del Estado (INEGI, 2010).

En lo que se refiere a la densidad de población, la Región Tejupilco se caracteriza por ser un territorio poco poblado, en relación con las dimensiones y en los datos que se muestran para el 2010 la densidad es de 57 hab/km²; además, el municipio de Tejupilco presenta una densidad de población mayor a los 100 hab/km²; la cual está vinculada con la concentración de la infraestructura y la oferta de servicios. Los municipios restantes representan una densidad de población que oscila entre 40 y 42 habitantes por kilómetro cuadrado.

La densidad poblacional es baja en comparación con el promedio estatal en todos los municipios, especialmente en Luvianos, donde tiene un valor de 40 habitantes por km². Por otra parte, el promedio de escolaridad oscila entre el quinto y séptimo grados, lo cual no sólo significa que la mayoría de la población de la Región cuenta con estudios de secundaria, ya sea inconclusa o terminada, sino también explica que poco más de 44% de la Población ocupada (PO) en los municipios de la Región X se desempeñe en actividades del sector primario, de acuerdo con los resultados del COST (INEGI, 2010).

Estos datos dejan ver cómo el municipio de Tejupilco destaca sobre los demás ya que cuenta con ventajas significativas en la mayoría de los elementos analizados. Lo más destacado es que la región está conformada por Municipios con baja densidad poblacional que dificulta la oportuna prestación de servicios públicos y genera mayores conflictos de seguridad ciudadana; además, debe considerarse que el nivel educativo es bajo y las capacidades técnicas de la población no se encuentran fortalecidas, lo que los lleva a realizar actividades económicas del sector primario (GEM, 2012a:145).

3.4. Condiciones de vida en la región X Tejupilco: Pobreza, marginación y desigualdad

3.4.1. Pobreza

Como ya se ha señalado, la pobreza es el conjunto de carencias que sufre una persona, familia o comunidad en dimensiones que afectan su bienestar y desarrollo. La pobreza en el Estado de México se manifiesta principalmente de dos maneras: a) la pobreza multidimensional extrema, la cual se puede asociar geográficamente a las zonas rurales, y b) la pobreza multidimensional moderada, la cual se presenta de forma mayoritaria en las dos grandes zonas metropolitanas de la entidad. Las dos caras de este fenómeno tienen características diferentes entre sí.

El reto del Gobierno Estatal consiste en formular una política integral que atienda de manera adecuada las necesidades tanto de pobreza extrema rural como de la pobreza moderada urbana. Su atención es prioritaria ya que al resolver esta condición se avanza en la reducción de la marginación, se promueve el desarrollo humano y, en última instancia, se integra una sociedad con menor desigualdad. La pobreza extrema ha sido el centro de la política social del país y sin duda uno de los problemas más graves debido al alto costo social y humano que provoca. En adición, esta pobreza aún afecta a amplios grupos, particularmente en las comunidades rurales. Por otro lado, el problema que más se ha extendido corresponde a la pobreza moderada, la cual afecta en mayor medida a personas de las áreas urbanas (GEM, 2012b:41).

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el CONEVAL deberá medir la pobreza para los municipios del país con una periodicidad de cinco años. El cálculo más reciente de la pobreza para este nivel de desagregación se realizó con base en la información

del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, ambas publicadas por el INEGI (CONEVAL, 2012). En 2010, 1.37% de la población estatal habitaba en la Región Tejupilco, que comprende los Municipios de Tejupilco, Amatepec, Tlatlaya y Luvianos.

De acuerdo con esos datos, para 2010 la zona de estudio presenta un alto índice de pobreza extrema de 35.2%, muy por encima del promedio estatal, lo cual significa que 43,175 habitantes no cuentan con los recursos materiales para satisfacer las necesidades básicas que le permitan sobrevivir en condiciones de bienestar y con dignidad. Asimismo, 46,663 habitantes de la Región X se encuentran en situación de pobreza moderada, lo que constituye 37.9% respecto a la población total para el 2010, y revela un promedio ligeramente por encima del de la entidad (CONEVAL, 2010).

En 2010, en el Estado de México había 85 municipios de un total de 125 (68.0 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza. Entre los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza se encontraba Luvianos, con un 81.9%, esto es, 15, 557 personas en situación de pobreza y que presentaban en promedio 3.4 carencias. Asimismo, Luvianos se ubicaba entre los Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, solo detrás de Sultepec y San José del Rincón, con 44.7%, que equivale a un total de 8,482 personas que presentaban un promedio de 3.7 carencias. (CONEVAL, 2012:14-17).

En este mismo sentido, para la Región X Tejupilco, las carencias sociales son diversas; sin embargo, el acceso a la seguridad es una de las carencias con un alto porcentaje, con 80.9%, muy por encima del promedio estatal. Lo anterior significa un reto para los gobiernos estatal y municipal (CONEVAL, 2010). El acceso a los servicios básicos es la segunda carencia más relevante en la Región X Tejupilco, ya que representa 74.9%. La cobertura de servicios básicos a nivel regional es mínima, por lo cual se ve disminuida la calidad de vida de los habitantes.

Por otro lado, no obstante que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establece que para llevar una vida activa y sana se debe asegurar alimentación suficiente en todo momento, el acceso a la alimentación, se considera la tercera carencia que afecta de manera seria a la Región X; así, para el año 2010 se estimó que 57,967 habitantes se hallaban en esta situación. En lo que se refiere a la educación, la Región X Tejupilco se encuentra en una situación adversa, ya que representa casi el doble del promedio estatal en materia de rezago educativo, con 33.5 por ciento para 2010. Los programas de desarrollo social en materia de vivienda de los tres niveles de gobierno han disminuido de manera considerable la demanda de vivienda digna; sin embargo, el municipio de Tejupilco presenta un alto índice en cuanto a la carencia relativa a la calidad de la vivienda, ya que 5,884 habitantes no cuentan con las condiciones mínimas de espacios en la vivienda.

Finalmente, el acceso a los servicios de salud en la Región X cuenta con una cobertura considerable en comparación con el promedio estatal, pues sólo 16.4% de la población que presenta alguna carencia se ve afectado por el acceso a este servicio (GEM, 2012a:57), sin que ello implique que la calidad y prontitud en la atención sean adecuados.

3.4.2. Marginación

La marginación de una comunidad se define como la dificultad de propagar el progreso técnico, así como su exclusión del proceso de desarrollo y sus beneficios. Conforme a las definiciones y mediciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la marginación está asociada a cuatro dimensiones fundamentales: el acceso a los servicios básicos, las condiciones de la vivienda, los ingresos laborales y la educación (GEM, 2012a).

La Región X Tejupilco se caracteriza por conformarse de municipios con un alto grado de marginación sin cambios relevantes, durante el transcurso del tiempo. Este comportamiento se debe básicamente a la carencia de infraestructura y servicios, pues se considera que los municipios que conforman la zona de estudio son eminentemente rurales.

Esta situación la confirman los datos aportados por el Consejo Estatal de Población (COESPO, 2000) en los que se considera a la Región Tejupilco como de muy alta marginación, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación por región y por municipio, 2000

Entidad/ Municipio	Población	% de población analfabeta mayor de 15 años	% de Población sin primaria completa mayor de 15 años	% de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado	% de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% de ocupantes en vivienda sin agua entubada	% de vivienda con hacinamiento	% de ocupantes en vivienda con piso de tierra	% de la población en localidades con menos de 5000 habitantes	% de la población ocupada con ingreso menor de 2 salarios mínimos	Índice	Grado
REGIÓN TEJUPILCO	161,273	25.14	49.38	45.59	8.29	46.39	63.99	23.00	89.20	63.92	1.4564	Muy Alta
Tlatlaya	36,100	26.73	49.48	55.39	6.00	51.59	64.35	26.50	100.00	65.55	1.6425	Muy Alta
Amatepec	30,141	24.78	50.16	43.50	10.60	53.70	60.00	20.04	100.00	71.45	1.6114	Muy Alta
Tejupilco	95,032	23.91	48.49	37.88	8.29	33.88	67.63	22.46	67.59	54.75	1.1152	Alta

Fuente: Cálculos propios del COESPO con información del INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 (No se incluyen datos del Municipio de Luvianos, debido a que fue creado hasta el año 2001).

Para 2010, si bien se observan cambios respecto a los datos de 2000, estos no son significativos y los índices de marginación continúan siendo preocupantes.

Los municipios que presentan un alto grado de marginación en la Región X Tejupilco para 2010 son Amatepec, Luvianos y Tlatlaya, los cuales requieren una pronta atención para mejorar la calidad de vida de sus habitantes; sin embargo, el municipio de Tejupilco presenta un grado de marginación medio para el último periodo (GEM, 2012a: 63).

El gobierno estatal ha declarado zona de atención prioritaria a esta Región X por el alto índice de marginación que presentan tres de sus municipios, ya que en este rubro de carencia se encuentra cuatro veces más alta que el promedio estatal.

Tlatlaya es el municipio más afectado con 24,268 habitantes, lo que muestra la necesidad de diseñar e implementar una verdadera política pública para combatir esta condición social.

Figura 3. Grado de Marginación en la región X Tejupilco



Fuente: COLMEXIQ, con base en el CONAPO. Índices de Marginación por Municipio 2010

3.4.3. Desigualdad

La desigualdad consiste en la carencia de acceso y distribución de los recursos y oportunidades en la sociedad y, por ende, entre los individuos, hogares o regiones geográficas. La desigualdad se puede medir mediante el consumo, el gasto, el ingreso y el acceso a servicios básicos, entre otras variables. Una medición útil de la desigualdad del ingreso se puede obtener por medio del Coeficiente de Gini y de las razones de ingreso entre distintos segmentos de la distribución poblacional.

Por su parte la desigualdad en los ingresos incluye todas las disparidades en la distribución de bienes e ingresos económicos. El término se refiere normalmente a la igualdad de oportunidades e igualdad de resultados en términos utilitarios ético-morales; cuando existen mayores desigualdades económicas, causan mayores problemas de salud mental y drogas, menores niveles de salud física, menor esperanza de vida, peores rendimientos académicos y mayores índices de embarazos juveniles no deseados.

Si se considera el Coeficiente de Gini como el instrumento de medición, se deberán tener en cuenta las veces que representa el ingreso de 20% de la población con más recursos, en comparación con los ingresos de ese mismo porcentaje, pero en la población con menos recursos. Este Coeficiente se presenta en una escala de 0 a 1, en la que el primer valor

representa una perfecta igualdad entre toda la población y el segundo valor constituye una perfecta desigualdad.

Cuadro 4. Coeficiente de Gini en el Estado de México y en la región X Tejupilco, 2000, 2005 y 2010

Ámbito	Coeficiente de Gini 2000	Coeficiente de Gini 2005	Coeficiente de Gini 2010
Estado de México	0.498	0.440	0.411
Región X Tejupilco	0.486	0.450	0.483
Amatepec	0.495	0.453	0.459
Luvianos	0.492	0.452	0.471
Tejupilco	0.480	0.436	0.517
Tlatlaya	0.478	0.460	0.485

Fuente: CONEVAL 2000, 2005 y 2010

Estos datos revelan que a nivel regional el comportamiento ha mostrado altibajos en desigualdad, ya que para el año 2000 el Coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0.486, mientras que en 2005 disminuyó; aunque, nuevamente en el último periodo aumentó la desigualdad en la Región X Tejupilco con 0.483, por encima del promedio estatal (CONEVAL, 2000, 2005 y 2010). En lo que se refiere a la desigualdad en cada uno de los Municipios, se observa una disminución en el grado de desigualdad de 2000 a 2010 en Amatepec y Luvianos; mientras que para los casos de Tejupilco y Tlatlaya el coeficiente Gini aumentó en este periodo.

3.5. La violencia en la región sur del Estado de México

Como bien señala Kruijt (2012:168), la proliferación de los actores armados en América Latina está relacionada con el fenómeno de los vacíos locales del gobierno y la prolongada ausencia de las autoridades. En la región de estudio la pobreza, marginación y desigualdad son motores de las violencias y abren el camino para los actores armados privados e informales, que pasan a ocupar el lugar de la policía y la justicia, transformando las comunidades pobres y marginadas en espacios de desintegración social, terror, y miedo, y del dominio de los criminales. Asimismo, el secuestro, extorsiones a productores del campo y comerciantes locales, amenazas, incremento de la inseguridad ciudadana, conjuntamente con el destape de la corrupción provocado especialmente por el narcotráfico y el reconocimiento de la impunidad, producen daños profundos en la frágil gobernabilidad e

institucionalidad del Estado, aportando de manera eficaz a la ruptura del ya de por sí vulnerable tejido social en estas comunidades y, peor aún, al reclutamiento entre sus filas de jóvenes que al no tener otra alternativa para educarse u obtener un empleo digno, optan por integrarse a estas organizaciones.

Además, la población desplazada por causa de la violencia vive en condiciones verdaderamente precarias, con altos niveles de pobreza (Muñoz, 2011: 214). Con respecto a este último punto, “en la actualidad es posible presenciar, cada vez más, la migración forzada, cuya génesis se encuentra en los desequilibrios sociales vinculados a una realidad en la que el crimen organizado ostenta un amplio poder sobre diversos territorios” (Palma y Mota, 2016:2). Las migraciones forzadas son definidas como:

“Aquellos movimientos en los que una persona o un grupo de personas son forzadas a dejar su residencia habitual para huir de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o violaciones sistemáticas de sus derechos humanos, o para escapar de desastres naturales o provocados por el hombre. Se puede argumentar que las causas que generan las migraciones forzadas no permiten ningún tipo de decisión planeada, ya que por lo general estos procesos se dan de un momento a otro” (Gámez, 2013; Gómez et al., 2008).

En este tenor, tal como lo señalan Palma y Mota (2016:2) las causas del desplazamiento interno forzado en México se han ido modificando en las últimas décadas, pasando de los conflictos religiosos a la violencia relacionada con el crimen organizado y el combate al narcotráfico, además de que los territorios afectados por el problema se han diversificado abarcando actualmente a la mayoría de entidades de la República Mexicana. El desplazamiento interno forzado se ha transformado en un recurso de sobrevivencia de poblaciones civiles frente a regímenes de violencia interna; a la vez que se ha convertido en una acción y reacción frente a situaciones extremas, ante la imposibilidad de que cualquier instancia gubernamental garantice no sólo la seguridad patrimonial, sino incluso la vida (Mestries, 2014; Salazar y Castro, 2014; citados en Palma y Mota, 2016: 6).

Al respecto, cabe decir que de manera reciente la Región Sur del Estado de México ha experimentado una degradación social como resultado de la violencia relacionada con el crimen organizado. En la última década la creciente ola delictiva y la denominada guerra

contra el narcotráfico, se han convertido en variables que influyen en la movilidad poblacional de los habitantes del Sur del Estado de México.

La ubicación geográfica le ha jugado en contra a diversos municipios del Sur del Estado de México, pues al localizarse en lo que comúnmente se denomina el *triángulo de la brecha*, conocido así por ser la confluencia entre los estados de México, Guerrero y Michoacán, ha ocasionado que grupos delictivos como la *familia michoacana*, *los pelones*, *los zetas*, *guerreros unidos*, *los caballeros templarios* o *el cártel Jalisco nueva generación*, se disputen la *plaza*, extendiendo con ello la violencia, extorsiones, secuestros, entre otros crímenes (Palma y Mota, 2016:11).

El interés que suscita dicha región, tanto para el narcotráfico como para el crimen organizado, de acuerdo con Palma y Mota (2016), se da por tres condiciones:

La primera porque es parte de la ruta para el trasiego de enervantes hacia los Estados Unidos, debido a la relativa cercanía que tiene con el puerto de Acapulco, lugar de entrada de químicos que sirven para la elaboración de drogas sintéticas; la segunda porque sus condiciones orográficas convierten a la región en una zona ideal para el establecimiento de los denominados narcolaboratorios en donde se producen drogas sintéticas; la tercera porque constituye la puerta de entrada de los grupos delictivos de los vecinos estados de Michoacán y Guerrero al Estado de México (Palma y Mota, 2016:12)

Asimismo, “en la última década, la violencia en la región Sur de la entidad se ha acentuado, al igual que en el resto del país; lo que está documentado en diversos medios, tanto locales como nacionales¹⁰” (Palma y Mota, 2016:12). En consonancia con lo que se ha señalado, en el artículo Inseguridad y violencia. Narrativas en torno a la violencia y la inseguridad en el Estado de México, escrito por González (2012) se refiere lo siguiente:

En el sur de la entidad (Tejupilco, Luvianos, Temascaltepec, Zumpahuacan, Zacualpan) se percibe una entrada completa de grupos del crimen organizado que buscan legitimidad a través de prácticas de implementación de justicia contra el agiotista local o con apoyos permanentes a la fiesta tradicional de la región, cooptan a los jóvenes mediante el uso de la coyuntura (endeudamiento para ayudar a la madre a salir de una enfermedad, ayudar a los hermanos menores a continuar con sus estudios, etcétera). La sociedad vive con temor; el miedo se configura como el eje a través del cual se organiza la vida, la tendencia dominante se circunscribe a la individuación de la estrategia para enfrentar el miedo y los pocos miembros de la sociedad que se organizan lo hacen sin tener la seguridad de que las instituciones del Estado le garanticen su vida y patrimonio (González et al., 2012, citado en Palma y Mota, 2016:13).

¹⁰ La Jornada (4 de julio de 2012, 2 y 6 de mayo de 2014, 12 de agosto de 2014, 8 de julio de 2015); Proceso (8 de marzo de 2011, 27 de marzo de 2011); Milenio Diario (20 de julio de 2009); El Sol de Toluca (16 de agosto de 2009); SDP noticias (1 de septiembre de 2012); Estado Mayor (2 de noviembre de 2012, 5 de agosto de 2013, 29 de abril de 2014).

En resumen, además de trastocar las actividades diarias de los habitantes del Sur del Estado de México, la violencia relacionada con el crimen organizado está propiciando las condiciones necesarias para que emerja un nuevo perfil de migrante en los municipios sureños de la entidad, un migrante que lejos de recurrir a los mercados laborales extranjeros para mejorar sus condiciones de vida, considera movilizarse para asegurar ya no su integridad patrimonial, sino su vida misma. Es decir, más allá del migrante laboral-internacional, las condiciones están creando el perfil de un desplazado interno forzado.

3.6. Desarrollo humano y programas de desarrollo social en la región Tejupilco

El concepto de desarrollo humano, propone en esencia que “toda la acción debe estar orientada a las personas con el fin de ampliar sus capacidades y funcionamientos para que puedan tener una vida digna” (Sandoval y Mota, 2010:175). Las capacidades son aquellas habilidades que una persona debe tener para lograr funcionamientos valiosos, pero estos funcionamientos no solo dependen de esas capacidades, sino del entorno político económico y social que rodea a los individuos.

De acuerdo con el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —con el cual se han venido orientando las políticas nacionales en diversos países—, el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de las personas para que gocen de una vida larga y saludable, accedan a conocimientos individual y socialmente útiles y con ello obtengan medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno. Debido a la amplitud de esta definición, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 (2012) establece tres dimensiones determinantes para favorecer el potencial de vida de una persona: la salud, el nivel educativo y el ingreso.

En 2005, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la Región X Tejupilco fue de 0.71, lo cual representa apenas un ligero incremento respecto al registrado en el año 2000. El valor que tuvo mayor avance fue el índice de educación, seguido del índice de salud; en cuanto al índice de ingresos se nota que disminuyó ligeramente. Cabe destacar que el grado de desarrollo humano en la Región X es bajo, ya que los municipios de Luvianos y Tlatlaya presentan un radio de desarrollo humano muy bajo. La zona de estudio se encuentra en una

situación adversa en comparación con la entidad, que exhibe un grado de desarrollo humano alto, con un índice de 0.8113¹¹.

Con el índice de desarrollo mostrado en la Región X Tejupilco, ésta debe ser parte de los objetivos prioritarios del gobierno, mediante la puesta en práctica de políticas públicas que consigan llevar a la población los servicios necesarios, especialmente donde aún hay limitantes y se ha mantenido estancado el avance hacia una mejora de las condiciones de vida, por ejemplo en el rubro del empleo, que es un ámbito donde el gobierno puede actuar directamente, pues es además un factor que al estar ausente en el territorio de la región X, perpetúa los patrones de migración. (GEM, 2012a:71). Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM)¹² implementa diversos programas sociales: Por mi Comunidad, 4x1 para migrantes, Seguridad alimentaria del Estado de México, Por una Infancia en Grande, Salud Visual, y, De la mano con papá.

El programa “Por mi Comunidad” tiene como objetivo general mejorar las condiciones de espacios comunitarios y propiciar una mejor calidad de vida para la población en zonas de atención prioritaria y/o condición de vulnerabilidad, mediante la entrega de materiales industrializados y/o bienes. El programa opera en dos vertientes: Comunitaria y Contingencias y/o vulnerabilidad. La Población Objetivo es aquella asentada en localidades ubicadas en zonas de atención prioritaria y/o en condición de vulnerabilidad, así como espacios comunitarios deteriorados o en desarrollo.

El programa 4x1 para Migrantes tiene como objetivo potenciar los esfuerzos de los/as migrantes mexiquenses radicados/as en los Estados Unidos de América, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los órdenes de gobierno estatal y municipal, clubes de migrantes, empresas y/u organizaciones sociales, que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades. Su población objetivo se compone de aquella que habita en localidades de origen de los/as migrantes que presentan condiciones de deterioro de infraestructura en los rubros de

¹¹ Véase PNUD. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, 2000-2005.

¹² <http://sedesem.edomex.gob.mx/programas-sociales>

equipamiento urbano, servicios y comunicaciones, así como para cubrir alguna necesidad de la comunidad.

El programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México tiene como objetivo favorecer el acceso a alimentos en personas que viven en condición de pobreza multidimensional, mediante la entrega de canastas alimentarias; adicionalmente, contribuir a la organización comunitaria, a mejorar los hábitos de nutrición y consumo, así como al apoyo solidario a la población de la entidad en casos de contingencia o vulnerabilidad. Su población objetivo se compone de personas en condición de pobreza multidimensional o de vulnerabilidad o con necesidades alimentarias específicas.

Por una Infancia en Grande, es un programa cuyo objetivo general es contribuir al gasto de los hogares que se encuentran en situación de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria, en los que algún/a integrante de la familia sea menor, presente alguna discapacidad, se encuentre en tratamiento de salud especializado, sean trillizos, cuatrillizos o más, o se encuentren bajo el cuidado de al menos uno/a de los/as abuelos/a, tíos/as o hermanos/as, por situación de orfandad o debido a la ausencia de la madre por resolución judicial.

El programa “De la mano con papá” tiene como objetivo contribuir al gasto de los hogares monoparentales masculinos, que se encuentran en situación de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria. Su población objetivo son hombres de 18 a 59 años de edad, en condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o de vulnerabilidad y sean los responsables de un hogar monoparental masculino.

Finalmente, el programa Salud visual tiene como objetivo disminuir la condición de pobreza multidimensional en su dimensión por carencia de acceso a la salud, de la población que habita en el Estado de México, a través de la entrega de lentes oftalmológicos. Su población objetivo es aquella que habita en el Estado de México, que se encuentre en situación de vulnerabilidad y que presenten defectos oculares.

La información relacionada con las vertientes de los programas referidos, requisitos para ser beneficiario, el tipo y monto de los apoyos y los criterios de selección, principalmente, se

encuentran en las reglas de operación la “Gaceta del Gobierno”, número 19, del 30 de enero de 2015.

Sin embargo, estos programas sociales a cargo de la SEDESEM resultan insuficientes dada la situación de pobreza, marginación y desigualdad que caracteriza a la región X Tejupilco, pues básicamente consisten en dotar de bienes materiales a las personas, con lo cual se sigue reforzando la idea de que la pobreza es esencialmente la carencia de ciertos bienes que pueden ser adquiridos con un determinado ingreso económico. Asimismo, estas acciones gubernamentales no corresponden al concepto de desarrollo humano, cuyo énfasis está en que las oportunidades deben ampliarse de modo que alcancen a todas las personas, para lo cual es también importante tener en cuenta los funcionamientos, es decir las condiciones que permitan que esas oportunidades realmente garanticen una mejora amplia y progresiva de la calidad de vida; pero más allá de eso, el desarrollo humano plantea otras dimensiones que ya no son de índole material o económico como la participación y libertad. Por tanto, los gobiernos deben invertir más en educación, salud y bienestar, pero al mismo tiempo deben dar apertura a la participación de los actores sociales en la toma de decisiones y con ello plantear soluciones conjuntas para la satisfacción de necesidades sociales, situación que no ocurre en el caso de la región X Tejupilco.

Finalmente, como bien lo señalan Sandoval y Mota (2010:177-178), la combinación de pobreza, desigualdad y debilidad institucional de los gobiernos (en este caso del estatal) tiende a generar en la región una institucionalidad política informal, que dobla y pervierte la institucionalidad democrática y que se expresa en asistencialismo, clientelismo, ausencia de transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos destinados a la política social de la región X Tejupilco.

3.7. La Política Regional y el Programa de Desarrollo de la Región Tejupilco

El problema básico de la regionalización resulta ser la selección de los elementos considerados en la delimitación de la región, cualquiera que sea el concepto que de ésta se utilice, en tanto que se trabaja con fenómenos que, por lo general no presentan discontinuidades tajantes y fácilmente discernibles, por lo que siempre habrá áreas donde no sea posible distinguir con precisión si la influencia es mayor hacia un polo u otro, o donde

los factores determinantes del criterio de homogeneidad seleccionado no se presentan con gran claridad. En otras palabras, casi siempre existe cierto grado de arbitrariedad al fijar los límites entre una región y otra, sin que esto necesariamente reste objetividad a su existencia.

Por ende, la política regional, cuando se aplica en regiones relativamente poco desarrolladas, tiene como rasgo distintivo el propósito de transformar la estructura productiva regional y la forma de distribución del ingreso, que es lo que, a grandes rasgos, se ha dado en llamar desarrollo regional. Este último concepto lo define la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como: “el proceso que afecta determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de regiones. El desarrollo regional así entendido, forma parte del desarrollo general de la nación” (ILPES, 1976:29).

Las condiciones de pobreza, marginación, desigualdad, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los insuficientes programas sociales implementados por la SEDESEM contrastan con los principios fundamentales que se consignan en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, que constituyen el marco de referencia para definir las políticas y acciones y que derivarán del Programa de la Región X Tejupilco 2012-2017 siendo dichos principios los siguientes (GEM, 2012a:161):

(i) Humanismo. Las personas serán el centro de las políticas públicas, las cuales promoverán la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida. Para lograrlo se requiere de una amplia participación de la sociedad en todos los ámbitos de la vida pública, a efecto de promover el desarrollo y que los ciudadanos depositen su confianza en el Gobierno del Estado de México.

(ii) Transparencia. Las acciones del Gobierno del Estado de México se realizarán a la vista de todos, de la manera más abierta posible, para facilitar el acceso a la información que permita, a su vez, una adecuada rendición de cuentas mediante mecanismos eficaces y oportunos.

(iii) Honradez. Los servidores públicos se conducirán con integridad y honradez, cuidando de manera escrupulosa el uso y destino de los recursos públicos y desempeñando sus funciones a partir de las normas establecidas.

(iv) Eficiencia. Toda acción cumplirá con los objetivos planteados, mostrando la capacidad del Gobierno del Estado de México para responder a las necesidades de todos los mexiquenses.

Estos cuatro principios fundamentales de acuerdo al Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, deben determinar el ámbito de la acción pública en beneficio de todos los mexiquenses, además de buscar alcanzar una sociedad más justa, con una perspectiva hacia el futuro de mayor bienestar y desarrollo.

Por otro lado, el propio programa de Desarrollo de la Región X Tejupilco establece que:

La visión del Gobierno del Estado de México en la Región X Tejupilco hacia el año 2017 proyecta las aspiraciones de los ciudadanos en materia de progreso social, desarrollo económico y seguridad. De acuerdo con dicha perspectiva, los mexiquenses que habitan en la Región X tienen como aspiración un desarrollo sustentable que permita la preservación de los recursos naturales, un progreso social igualitario, además de un crecimiento económico regional capaz de cubrir los requerimientos de empleo y de una sociedad más segura y protegida (GEM, 2012a:162).

El Plan de Desarrollo del Estado de México formulado por la Administración de Eruviel Ávila, contempla que la Visión 2011-2017: Es el reflejo de una ambiciosa aspiración de desarrollo para la entidad, que es al mismo tiempo realista ya que se encuentra sustentada en la capacidad de acción del Gobierno del Estado de México, basándose en tres pilares temáticos: el ejercicio de un Gobierno Solidario, el desarrollo de un Estado Progresista y el tránsito hacia una sociedad protegida.

Un Gobierno Solidario es aquel que responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de sus habitantes, a través de la creación de instituciones y la implementación de programas para atender con eficacia y calidez a las personas. Un Estado Progresista es aquel que promueve el desarrollo económico regional, empleando herramientas legales e incentivos que detonen el incremento del bienestar social y generen los mercados dinámicos requeridos en la entidad. Una Sociedad Protegida es aquella en la que todos sus miembros, sin distinción alguna, tienen el derecho a acceder a la seguridad en todos sus niveles, así como a una justicia imparcial y equitativa.

En consecuencia, el Programa de la Región X Tejupilco 2012-2017 incorpora un diagnóstico de la situación actual de cada uno de los pilares, con el fin de identificar las áreas de

oportunidad que deben ser atendidas, de manera que se puedan considerar como el sustento perdurable de los objetivos de desarrollo planteados por el Gobierno Estatal.

Adicionalmente, de acuerdo al documento referido, los pilares serán impulsados a través de tres ejes de acción, cuya puesta en práctica deberá fortalecer a cada uno en lo particular y, a la vez, de forma simultánea, con la finalidad de consolidarse como un Gobierno Municipalista, capaz de dar prioridad al Gobierno del Estado de México desde la acción local con una perspectiva global; perfilar a la Administración Pública Estatal hacia un Gobierno de Resultados, cuyas acciones puedan evaluarse en un entorno de transparencia; y, contar con un Financiamiento para el Desarrollo, a través del ejercicio sustentable de la Hacienda Pública.

Todo lo abordado en el presente capítulo permite señalar cómo todo ese discurso gubernamental que está presente tanto en el programa de la región X como en el plan de desarrollo del gobierno del Estado de México, va en consonancia con los planteamientos del neoliberalismo de finales de siglo XX y principios del XXI y por ende con la visión del desarrollo humano oficial que se promueve desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), toda vez que se reconoce el carácter multidimensional de la pobreza, agregando a la dimensión económica del ingreso, otras como la social, acceso a servicios básicos, educación, alimentación, vivienda.

Sin embargo, en los hechos se observa que, no obstante que el gobierno estatal ha declarado zona de atención prioritaria a la región X Tejupilco por el alto índice de marginación, lo preocupante es la poca atención que se le da al tema de la pobreza, desigualdad económica y social, así como el de la violencia, en esas acciones gubernamentales. Los resultados muestran una profundización de las desigualdades y obligan a plantear una alternativa frente a esa concepción dominante del desarrollo, que lleva a un modo distinto de gestión del territorio, con políticas públicas participativas que efectivamente se traduzcan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de esas comunidades, esto es, en su desarrollo integral y sostenible, que comprenda las dimensión económica, social, política y ambiental.

Capítulo 4. Hacia una política de desarrollo integral para la región sur del Estado de México

En este cuarto y último capítulo, y en virtud de que el trabajo se orienta a argumentar la necesidad de un enfoque integral y participativo en las estrategias encaminadas al desarrollo de las regiones, se incluyen elementos teóricos y conceptuales que permiten sustentar dicha propuesta. Para este efecto, se aborda la referencia a las alternativas al desarrollo, que incorpora primero los antecedentes: la colonialidad del poder, la inflexión decolonial y por último los planteamientos del posdesarrollo. Posteriormente se aborda la acción social solidaria y el buen vivir como referentes concretos del posdesarrollo y alternativas de desarrollo en el contexto actual, seguido de los factores que justifican la incorporación de un enfoque participativo de políticas públicas para el desarrollo integral de la Región Tejupilco, Estado de México, así como la necesidad del planteamiento de dicha propuesta.

4.1. Antecedentes de la perspectiva posdesarrollista

Los antecedentes de la perspectiva crítica del posdesarrollo se encuentran en el planteamiento de Aníbal Quijano sobre la colonialidad del poder, y a partir de éste se derivan otros trabajos que aluden a la inflexión decolonial; ambos términos inspiran y dan origen a la formulación de las ideas sobre el posdesarrollo. Walter Mignolo (2003) incorpora el concepto de colonialidad del poder, que toma de Quijano para señalar que: “La colonialidad del poder es, sobre todo, el lugar epistémico de enunciación en el que se describe y se legitima el poder. En este caso, el poder colonial” (Quijano, 1998; citado en Mignolo 2003: 39).

Para el sociólogo Aníbal Quijano (1992: 437-438) el colonialismo es “una forma de dominación directa, política, social y cultural de los europeos sobre los conquistados de todos los continentes”. En lo que respecta a su aspecto político, formal y explícito, esta forma de dominación colonial ha sido derrotada para dar paso al imperialismo. La diferencia del imperialismo con respecto al colonialismo radica en que es más una influencia a partir de los grupos dominantes en los distintos países “que una imposición desde el exterior”. Ahora bien, la ‘estructura colonial del poder’ no desapareció en sus efectos con la derrota del colonialismo en su aspecto político, formal y explícito. Al contrario: dicha estructura de poder fue y todavía es el marco dentro del cual operan las otras relaciones sociales.

En el mismo sentido, Quijano plantea que:

La relación entre la cultura europea, también llamada ‘occidental’, y otras, sigue siendo una relación de dominación colonial. Esta dominación no es entendida simplemente como subordinación de las culturas no europeas a la cultura europea, como una ‘relación exterior’ o de exterioridad, sino que se trata de una colonización de las otras culturas que consiste en una colonización del imaginario de los dominados. De esta manera, la europeización cultural se consolidó como instrumento de ejercicio y disputa de poder. Entonces, la cultura europea se convirtió además en una seducción; daba acceso al poder. Después de todo, más allá de la represión, el instrumento principal de todo poder es su seducción (Quijano, 1992; citado en Restrepo y Rojas, 2010:94-95).

La europeización cultural se convirtió en una aspiración, era un modo de participar del poder colonial, pero también podría servir para destruirlo y, después, para alcanzar los mismos beneficios materiales y el mismo poder que los europeos, para conquistar la naturaleza. En este orden de ideas, el planteamiento de Aníbal Quijano tiene plena vigencia, en virtud de que hoy en día la colonialidad es aún el modo más general de dominación en el mundo actual y se constituye en la piedra angular del poder global.

Lo anterior, si consideramos, por un lado, que la colonialidad del poder supone una dependencia histórico-estructural; en la idea de patrón global de poder, unas poblaciones y lugares son sometidos al dominio colonial. Por otro lado, el eurocentrismo como manera de conocer y como productor de subjetividades se instaura como un ‘patrón epistemológico’ (Quijano, 1998, 2001: 122-125), que subsume o desintegra otras maneras de conocer y subjetividades que no sean las instauradas por los colonizadores. En esta tesitura, es posible deducir que las poblaciones colonizadas fueron sometidas a una alienación histórica.

La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón de poder capitalista. Para Quijano (1992, en Restrepo y Rojas, 2010:100-101) este patrón mundial de poder —el capitalismo colonial/moderno— se articula como patrón global con la dominación europea de América (constituyendo a ésta como la primera identidad y a Europa como la segunda y derivada) y con la emergencia del eurocentrismo. Es importante subrayar que en Quijano el capitalismo opera como categoría analítica crucial y más precisamente el capitalismo colonial/moderno.

Finalmente, Wallerstein y Quijano (1992, en Restrepo y Rojas, 2010:113) introducen la noción de colonialidad para ilustrar cómo desde el inicio de los procesos de colonización en el siglo XV las diferencias de poder entre metrópolis y colonias han sido claras; y nos dicen también que, al culminar la colonización, permaneció esta forma de pensar que justifica y legitima las desigualdades en el marco del sistema moderno mundial; es decir, la colonialidad.

Partiendo del planteamiento de Aníbal Quijano, surge la inflexión decolonial, que argumenta que hay que entender a Europa desde una perspectiva de sistema-mundo, en la que Europa misma es también resultante de este sistema geo-político, incluyendo las tecnologías de gobierno y las formaciones discursivas que la producen como tal. La inflexión decolonial no se queda en el análisis de países, estados o regiones aisladas, sino que intenta comprender lo que sucede en un país o región, en relación con un sistema mundializado de poder (Restrepo y Rojas, 2010: 18-19).

Lo que es crucial para la inflexión decolonial es cómo Quijano conecta esta elaboración con la emergencia de las ideas de occidente y Europa y la jerarquización naturalizada donde las otras culturas, distintas de la europea, solo pueden ser objetos en tanto no son sujetos de la razón:

La emergencia de la idea de occidente o de Europa, es una admisión de identidad, esto es, de relaciones con otras experiencias culturales, de diferencias con otras culturas. Pero para esa percepción europea u occidental en plena formulación, esas diferencias fueron admitidas ante todo como desigualdades, en el sentido jerárquico. Y tales desigualdades son percibidas como de naturaleza: sólo la cultura europea es racional, puede contener sujetos. Los demás, no son racionales. No pueden ser o cobijar sujetos. En consecuencia, las otras culturas son diferentes en el sentido de ser desiguales, de hecho, inferiores, por naturaleza (Quijano, 1992: 443).

La inflexión decolonial pretende consolidar un conocimiento no eurocéntrico y desde la herida colonial, es decir, un paradigma otro emergente desde la diferencia colonial, cuyo objetivo consiste en construir nuevas formas de análisis, y no contribuir a los ya establecidos sistemas de pensamiento (eurocéntrico), sin importar cuán críticos sean éstos últimos.

La inflexión decolonial se caracteriza por una serie de desplazamientos/problematizaciones en formas dominantes de comprender la modernidad (desde perspectivas históricas, sociológicas, culturales y filosóficas). La inflexión decolonial se inspira en la idea de Aníbal

Quijano de que la colonialidad hay que entenderla en perspectiva del sistema mundo y su patrón de poder global, en el que se diferencian y jerarquizan las poblaciones del mundo apelando al discurso racial en aras de su explotación capitalista. Como lo ha argumentado Escobar (2003), para el colectivo de argumentación de la inflexión decolonial la modernidad es un asunto esencial; un cuestionamiento a la modernidad desde la perspectiva de la colonialidad es tal vez su problema central. Sus preguntas y propuestas teóricas, están enfocadas a la comprensión de la experiencia de la modernidad. La inflexión decolonial también invoca una epistemología, un sujeto y un proyecto político que cuestionan los modelos eurocentristas del conocimiento y la agencia (Restrepo y Rojas, 2010:22).

La inflexión decolonial puede ser entendida de manera amplia como el conjunto de los pensamientos críticos sobre el lado oscuro de la modernidad producidos desde los condenados de la tierra que buscan transformar no sólo el contenido sino los términos-condiciones en los cuales se ha reproducido el eurocentrismo y la colonialidad en el sistema mundo inferiorizando seres humanos (colonialidad del ser), marginalizando e invisibilizando sistemas de conocimiento (colonialidad del saber) y jerarquizando grupos humanos y lugares en un patrón de poder global para su explotación en aras de la acumulación ampliada del capital (colonialidad del poder). De una manera más restringida, pero también más precisa, la inflexión decolonial se refiere a una serie de categorías y problemáticas acuñadas y decantadas en los últimos diez años por un colectivo de académicos, predominantemente latinoamericanos, que buscan visibilizar los efectos estructurantes en el presente de la colonialidad (cfr. Escobar, 2003; Grosfoguel, 2006; Grosfoguel y Mignolo, 2008).

Los planteamientos de la decolonialidad del poder y de la inflexión decolonial a que se ha hecho referencia, son tomados en consideración por diferentes autores para formular un nuevo enfoque de estudio sobre el desarrollo: La perspectiva crítica del posdesarrollo que aparece como alternativa a la visión convencional centrada en la dimensión económica, y que se abordará en el siguiente apartado.

4.2. La perspectiva crítica del posdesarrollo

A lo largo de los tres primeros capítulos de este trabajo, lo descrito en torno a las teorías de desarrollo ha retomado los enfoques oficiales, tanto en lo que refiere a la institucionalización del término como a su evolución, de tal manera que se ha pretendido mostrar cómo estas concepciones oficiales, acuñadas desde el ámbito financiero internacional han sido determinantes en la formulación de políticas de desarrollo, cuyo objetivo básicamente se ha concentrado en atender la pobreza a partir de incentivos económicos, aun cuando la evolución del término, especialmente dentro del periodo neoliberal, indica la incorporación de aspectos políticos, sociales, éticos y ambientales que conducen hacia la noción de desarrollo humano sustentable.

La crisis humanitaria, que comenzó a manifestarse en los últimos años de la década de 1990, y que se acentuó en los inicios del presente siglo, condujo a una fuerte crítica en torno al desarrollo convencional, gestada principalmente desde dos campos: el académico y el de las organizaciones y movimientos sociales, dando lugar a lo que se conoce como el posdesarrollo, en cuyos planteamientos se elabora una propuesta alternativa a la dominante. Para Gudynas (2012:42) “las alternativas al desarrollo apuntan a generar otros marcos conceptuales a esa base ideológica, consisten en explorar otros ordenamientos sociales, económicos y políticos de lo que se ha venido llamando desarrollo”.

Considerando lo anterior, a la par del enfoque del desarrollo alternativo, surge la perspectiva crítica del desarrollo, es decir la no oficial, llamada posdesarrollista, pues se contrapone a los argumentos convencionales del desarrollo que ante todo continúan priorizando la parte económica y que en últimas solo contribuyen a la reproducción del sistema económico dominante, generando mayor desigualdad y pobreza en la región latinoamericana. En este contexto, y ante el fracaso del enfoque tradicional del desarrollo desde el que se ha venido implementando la política pública, se hace énfasis en las alternativas sustentadas en la perspectiva e ideas del posdesarrollo, y que pueden contribuir a replantear el arte o modo de gobernar para que éste sea no solo legítimo, sino ante todo efectivo frente a los múltiples problemas de carácter público.

Este nuevo enfoque o corriente conocido como del “Posdesarrollo” surgido en la década de los noventa, en pleno contexto de la globalización y de exacerbación de conflictos culturales, aglutina a una gama de autores de diversas nacionalidades cuyo común denominador es su postura radicalmente contraria a todo lo que es considerado Desarrollo y, que se complementan en cuanto al cuestionamiento de las diferentes versiones de la modernización. En cierta forma el posdesarrollo es heredero de algunos postulados de la corriente “El otro desarrollo” surgida en los años setenta, aunque con un nivel más radical de crítica. Pero también se inscribe en la reflexión filosófica post moderna en lo que a postura de combate a la modernización y modernidad se refiere. “Destacan en el Sur: el colombiano Arturo Escobar, el mexicano Gustavo Esteva, el iraní Majid Rahnema, y en el Norte: el sueco Björn Hettne, el suizo Gilbert Ritz, el alemán Wolfgang Sachs, entre otros” (Valcárcel, 2006:28).

Para Valcárcel la idea central de este disímil grupo de pensadores consiste en que:

El desarrollo es concebido como un discurso del poder, de control social de los pueblos. Este despoja de identidad histórica a las gentes, al presentarles una imagen negativa e insoportable de ellos mismos en términos de retardo o inadaptación frente a la situación que viven los pueblos más industrializados (Valcárcel, 2006:28).

El modelo de felicidad de occidente —dicen estos autores— no puede ser generalizado ni ser viable a todos los países, existen muchos otros modelos. El título de la obra de uno de ellos “*El desarrollo, historia de una creencia occidental*” (Ritz, 1996, 2002) refleja bien este criterio de relativizar el desarrollo, y no aceptar que éste se circunscribe a lo que ha ocurrido y viene ocurriendo en Estados Unidos o Europa.

Ritz (2002) argumenta:

Como proceso que se caracteriza por tener como objetivo el crecimiento económico y la elevación constante del ‘nivel de vida’, el ‘desarrollo’ está íntimamente ligado a los valores de la cultura occidental (racionalidad, utilitarismo, productivismo, libertad, igualdad, etc.) y a las prácticas que la caracterizan (ampliación del sistema de mercado, industrialización, etc.). En efecto, ninguna otra sociedad se construyó en torno a un proyecto semejante, privilegiando la acumulación en todas sus formas, mediante el dominio de la naturaleza y la transformación de las poblaciones en ejércitos de asalariados (Ritz, 2002:135).

Por lo tanto, la afirmación de la “dimensión cultural del desarrollo” (Ritz, 2002) debería llevarnos simplemente a reconocer que éste nació en una cultura específica y que es difícil desprenderlo de ella. A partir de allí, se podría abrir un debate acerca de compatibilidad del

desarrollo con otras construcciones sociales u otras culturas, que no se basan en los mismos supuestos, porque sus sistemas sociales son jerárquicos y no igualitarios, porque la reciprocidad es considerada como más segura que el intercambio mercantil, porque la acumulación no puede ser sino provisoria, en espera de la oportunidad de redistribución, porque el logro individual es sospechoso y produce ‘envidia’ (los malos ojos”) o desorden social, porque las relaciones familiares están por encima de las obligaciones contractuales, etc... se prefiere hacer creer que el ‘desarrollo’ se trata de un fenómeno ‘neutro’ sin ningún origen particular, universalmente deseado y deseable, capaz de adquirir dimensiones culturales múltiples, de las que se puede hacer entrega a quien las quiere tomar. Y para coronar esto se inventa por fin la noción de desarrollo cultural.

El posdesarrollo rechaza el desarrollo definido bajo criterios universalistas y exteriores a la herencia de la comunidad local y se critica que bajo el nombre de desarrollo occidente durante los últimos cincuenta años ha perpetuado su dominio. La ayuda al desarrollo no sería más que un instrumento de alienación y sumisión. En este respecto, el antropólogo colombiano Arturo Escobar (2007) escribe:

Permítasenos definir el desarrollo, de momento, tal y como se entendía inmediatamente después de la segunda guerra mundial: el proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponían que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo. Industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad incluyendo formas concretas de orden y racionalidad y de actitud individual. Definido de este modo, el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia, mientras que los habitantes del Tercer Mundo se les considera diferentes, el desarrollo es presentado como el mecanismo a través del cual esta diferencia debe ser eliminada (2007, citado por Valcárcel, 2006:29).

Los partidarios de este enfoque objetan el desarrollo por eurocentrismo y por ser ingeniería autoritaria. Declaran que la era del Desarrollo acabó. Serían posiciones radicales de extremo escepticismo de los noventa. Empero ¿qué proponen alternativamente los posdesarrollistas? Reivindican justamente el derecho a la diferencia. Apuntan a lo local como base de la reconstrucción de la moral y la política de las sociedades actuales. Es a nivel del terruño y de la comunidad que se pueden recomponer los lazos sociales fundados sobre la confianza mutua y la reciprocidad. Allí se encontraría el “sentido” de las cosas del mundo. Las prácticas

locales de desarrollo puestas en marcha por los actores de base revisten una importancia particular.

En el Perú, sin ser propiamente posdesarrollista el diplomático Oswaldo De Rivero en su libro *“El Mito del Desarrollo”* (1998) expresa bien el escepticismo frente al desarrollo, sobre la base de considerar inviable la consolidación del Estado nacional en el marco de la globalización en curso. Su argumentación se sostiene en que:

...conforme aumenta la globalización de los mercados disminuye la fiscalización democrática nacional de la economía y con ello el sentimiento de pertenecer a una nación o comunidad. Nace así una resignación y anomia social pero también frustraciones y violencia (De Rivero, 1998:64).

Por último, el llamado Posdesarrollo en los albores del milenio en curso comienza a hacerse oír e interesar a intelectuales y minorías radicales de la sociedad civil del Norte y del Sur.

En este sentido Valcárcel (2006:31) agrega que “Si bien el concepto de desarrollo sigue mayormente asociado a la economía y al crecimiento, es evidente que a lo largo de poco más de medio siglo de su existencia ha ido incorporando, con un peso relevante, a los sujetos sociales”. Asimismo, aunque la productividad y la eficiencia continúan siendo reconocidos como importantes indicadores en la definición de desarrollo, hoy día resultan fundamentales nuevos aspectos como la equidad de género, la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, el respeto a las minorías étnicas, la democracia, la sustentabilidad ambiental y más reciente la valoración del territorio y las localidades. Las habilidades y capacidades de las personas son consideradas componentes esenciales en el enfoque del desarrollo, por lo tanto, los indicadores para saber si un país ha avanzado o no al desarrollo son en la actualidad otros distintos a los que prevalecieron hasta hace unas décadas.

Todo ello en buena medida como consecuencia de los avances logrados por los movimientos reivindicatorios de la mujer, las minorías culturales y sexuales, los defensores del medio ambiente, los cuales reclaman, en el ámbito de las ideas y las actividades diarias, más derechos y participación.

En los variados enfoques aquí presentados se encuentran distintas densidades teóricas y manejo de los niveles y dimensiones del análisis científico. Algunos enfoques son más interdisciplinarios, integradores y trabajan con mayor rigor metodológico. Capital social y

cultura fueron dimensiones postergadas en los enfoques del desarrollo. Es recién en los últimos años que emergen en el debate. La dimensión ética en la reflexión en torno al desarrollo aparece también tardíamente. Las evidencias de los escandalosos y graves casos de corrupción en el manejo de los fondos públicos y en la vida política partidaria no sólo en América Latina sino en diversas partes del mundo lo hicieron posible. Empero, como bien lo recordaba Norbert Lechner (1999) hay también otra dimensión dejada de lado: la subjetividad de los pueblos (sus sueños, deseos e ilusiones sobre el presente y el futuro inmediato).

Al comenzar la década de los ochenta ya no era válida la idea original de los fundadores de la economía del desarrollo que ésta sería de crucial importancia por sí sola para abatir el atraso. Por otro lado, el sociólogo francés Alain Touraine (1995, citado en Valcárcel, 2006:32) señala en los noventa que la idea de desarrollo, triunfante en el momento de la descolonización y de la gran alianza entre los regímenes socialistas y los movimientos de liberación nacional, se encuentra medio siglo más tarde, debilitada y descompuesta, mientras triunfan el modelo liberal y la idea de modernización, por un lado, y enfrentándolos directamente, el nacionalismo cultural más extremo, del otro. No obstante, es optimista con respecto al desarrollo como concepto y posibilidad real de transformación siempre y cuando sea capaz de explicar y dirigirse a situaciones específicas. Contrariamente, para Gustavo Esteva (1996) el desarrollo constituye una palabra sobrecargada y condenada a la extinción. Para su colega Gilbert Ritz (2002:18) “el desarrollo sólo sobrevive como un residuo para justificar el proceso de mundialización”.

La crisis de la reflexión convencional sobre el desarrollo está abriendo, entre otras cosas la oportunidad de cruzar activamente capital social, cultura y desarrollo. Hasta hace poco, la corriente principal de trabajo sobre desarrollo prestaba limitada atención a lo que sucedía en dichos campos. A su vez, en ellos, muchas indagaciones se realizaban al margen de posibles conexiones con el proceso de desarrollo. Para las Naciones Unidas (2002) los viejos paradigmas del desarrollo han perdido vigencia, al ser incapaces de resolver los problemas actuales. Los nuevos –aún en construcción- vienen siempre acompañados de incertidumbres culturales. Estos se enfrentan al reto de la exclusión social que el neoliberalismo no es capaz de resolver. Para otros pensadores, el Desarrollo no fracasó sino únicamente las políticas

puestas en marcha, argumentando que en América Latina no estamos haciendo lo que se debe por lo que continuamos en la senda del subdesarrollo sostenible.

Al margen de lo mencionado, el desarrollo sigue siendo una aspiración de los pueblos que pugnan por superar las restricciones de la vida diaria. Y a principios del siglo XXI, quizás como nunca antes en la historia humana, el mundo dispone de las fuerzas productivas para hacerlo realidad. De esta manera, habría que tomar al posdesarrollo, antes que como punto de llegada, como punto de partida en el debate sobre el desarrollo (Valcárcel: 2006).

En lo que se refiere al desarrollo regional, Blanca Ramírez (2003) señala:

Después de muchas décadas de intentos, en la actualidad –en la época de la globalización, de la posmodernidad o del posfordismo- las desigualdades sociales y territoriales no sólo persisten, sino que se agudizan a pesar de los adelantos científicos y tecnológicos alcanzados (Ramírez: 2003:15).

Bajo esta tesitura, el espacio físico territorial del país se ha ido constituyendo y conformando en razón de las necesidades de la acumulación del capital. En consecuencia, partimos de considerar la política regional como resultado inmediato de la manera como se aprehenden esas necesidades por parte del aparato gubernamental. Si bien el proceso de regionalización entendido como formación de regiones económicas dentro del capitalismo, es relativamente autónomo y adquiere peculiaridades que permiten distinguirlo del proceso global, su propia lógica y sus leyes pueden explicarse mejor en el marco del proceso general de acumulación de capital donde se inscribe y adquiere sentido.

En este mismo sentido, Arturo Escobar agrega:

Lo que está en juego son las reformas económicas draconianas introducidas durante los años ochenta en el Tercer Mundo bajo la presión del Fondo Monetario Internacional, en especial los controles monetarios, la privatización de las empresas y servicios públicos, la reducción de las importaciones y la apertura a mercados externos. El mismo enfoque avala la estrategia del “desarrollo con base en el mercado” (“market friendly development”), aclamada por el Banco Mundial en su Informe del Desarrollo Mundial de 1991 (World Bank, 1991) como tema prioritario para los noventa. Estos sucesos simbolizan el retorno de la economía del desarrollo a la ortodoxia neoliberal, paralelo con el avance del “mercado libre” en Europa oriental. No importa que, supuestamente por “coincidencia” con el “ajuste necesario”, los niveles de vida de la gente hayan caído de manera nunca vista. “Lo esencial es presionar las reformas estructurales”, dice la letanía. El bienestar de la gente puede dejarse de lado por un tiempo, aunque mueran cientos de miles. Viva el mercado (Escobar, 2007:105).

El propio Arturo Escobar (2007:85) al exponer una postura crítica frente al desarrollo convencional señala que en 1955 ya se evidenciaba un discurso del desarrollo que se caracterizaba no por tener un objeto unificado sino por formar un vasto número de objetos y estrategias; no por nuevos conocimientos sino por la sistemática inclusión de nuevos objetos bajo su dominio. Sin embargo, la exclusión más importante era, y continúa siendo, lo que se suponía era el objeto primordial del desarrollo: la gente. El desarrollo era, y sigue siendo en gran parte, un enfoque de arriba abajo, etnocéntrico y tecnocrático que trataba a la gente y a las culturas como conceptos abstractos, como cifras estadísticas que se podían mover de un lado a otro en las gráficas del progreso.

El desarrollo nunca fue concebido como proceso cultural (la cultura era una variable residual, que desaparecería con el avance de la modernización) sino más bien como un sistema de intervenciones técnicas aplicables más o menos universalmente con el objeto de llevar algunos bienes “indispensables” a una población “objetivo”. No resulta sorprendente que el desarrollo se convirtiera en una fuerza tan destructiva para las culturas del Tercer Mundo, irónicamente en nombre de los intereses de sus gentes. Así, la reconstrucción del desarrollo tiene que comenzar, entonces, por un examen de las construcciones locales, en la medida en que constituyen la vida y la historia de un pueblo, esto es, las condiciones del cambio y para el cambio.

Para Rahnema (1997), la corriente posdesarrollista entendió que el desarrollo se había expandido hasta convertirse en una forma de pensar y sentir; su abordaje cuestiona un discurso, incluyendo las ideas y conceptos organizados, pero también la institucionalidad y las prácticas. Esta perspectiva permitió discutir un amplio abanico de cuestiones, tales como las metas del desarrollo, los programas de ayuda, la planificación del desarrollo, la institucionalidad que lo sostiene (desde las cátedras universitarias a los programas de asistencia al desarrollo del Banco Mundial), el papel de los expertos y técnicos, la generación de posturas y saberes etiquetados como válidos y objetivos, los mecanismos de exclusión de otros saberes y sensibilidades.

Por lo tanto, en el contexto latinoamericano, y específicamente en el mexicano, las alternativas necesariamente deben ser “alternativas al desarrollo”, concretamente la perspectiva crítica del posdesarrollo, como base y sustento de la propuesta de incorporación

de un enfoque participativo de políticas públicas para el desarrollo integral de la Región Tejupilco, Estado de México, para lo cual en los siguientes apartados se aborda la acción social solidaria y el buen vivir como referentes concretos del posdesarrollo y alternativas de desarrollo en el contexto actual.

4.2.1. La acción social solidaria como ingrediente de la política de desarrollo integral para la región sur del Estado de México

Los desafíos de lograr la inclusión social y la equidad, para fines de la primera década de este siglo XXI convierten en centro de los debates internacionales a la necesidad de reformular el desarrollo, y es aquí donde emerge la noción de acción social solidaria como opción o estrategia para hacer frente a los problemas como los altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión social, cuya profundización ha estado relacionada directamente con la dinámica de la economía global influida por el modelo capitalista (Sandoval y Mota, 2011:25)

De acuerdo con José Ángel Paniego y Carmen Llopis (1998:12), hacerse solidario implica “conocer el problema del otro, comunicarlo, decirlo, darse cuenta de él, tomar conciencia, saber lo que ocurre, atender, escuchar, comprender la situación, tomarla en consideración para ayudar, dar apoyo, adhesión y colaboración”. De esta forma, la acción solidaria es tan amplia como lo son también los problemas y conflictos que viven las regiones.

Por su parte, Mota y Sandoval (2011) respecto de la noción de acción solidaria señalan que:

La acción solidaria tiene tiempos, momentos y límites determinados por las relaciones entre quienes reciben la solidaridad y los que la otorgan, dependiendo también del tipo de solidaridad, la cual puede ser económica, en especie, en trabajo, en política, cultura, manifestación, de género, religiosa, de nacionalidad, regional, étnica, gremial, sindical, logística, moral o de adhesión social. Puede ser una solidaridad del momento, o a mediano y largo plazo con impactos importantes en la integración social. La solidaridad por lo tanto se encuentra determinada por vínculos sociales, los cuales no necesariamente corresponden a la interacción directa de los sujetos sociales (Mota y Sandoval, 2011:44).

Asimismo, la intensidad de la solidaridad y del compromiso con ella, depende de la identificación que tengan los solidarios con los demandantes de ella, por lo que en algunos casos será profunda, en otros, normal y, en otros, escasa. Es decir, que la solidaridad contiene dimensiones subjetivas y objetivas que hacen que en unos casos haya mayor interiorización y conciencia de ella que en otros con sus correspondientes actitudes en el comportamiento

solidario. La solidaridad puede ser compartida con el Estado, por ejemplo, cuando convoca a la solidaridad en los desastres naturales. En otros casos la solidaridad puede ser contra el Estado, contra los excesos represivos, por ejemplo, o contra leyes que perjudican a sectores importantes de la población.

En contraposición de la solidaridad se encuentra el mercado, que destruye toda acción solidaria e individualiza a la máxima potencia todo acto y acción debilitando lo colectivo y generando des-solidaridad, suplantándola en muchos casos por mecanismos y acciones paliativas como recolectas corporativas, teletones, caridad, limosna y asistencialismo oficial (Mota y Sandoval, 2011:44).

La solidaridad puede adoptar diversas formas de organización propias, entre las que destacan voluntariados, servicios de utilidad y soporte ocasional o permanente. Tiene sus propios mecanismos de operatividad, sus ideales, logística, lemas, logos, y símbolos, en otras palabras, la solidaridad es dinámica. Ser solidario implica una forma de participación social, de interacción y ayuda con los demandantes, con los que necesitan del apoyo incondicional para afrontar dificultades, suplir necesidades en cualquier orden de la vida cotidiana. La solidaridad implica un proceso diferencial en los tiempos y en los momentos de la conciencia, de la actitud y de la concreción práctica de las personas con lo que los motiva a ser solidarios.

De esta manera, hay solidaridad moral, de pensamiento, del estar sin poder concretar acción propia solidaria, pero que en lo profundo de la conciencia comparte y siente esa necesidad de los que demandan solidaridad. Por otra parte, hay solidarios de hecho, de realidad material, de los que con diferentes acciones contribuyen a la solidaridad necesaria. Esta solidaridad activa, puede ser económica, en especie, con logística, con denuncia, con presencia, con movilización, con presencia física, con movilización y con aportaciones diversas que inciden en la realidad y en la subjetividad de los necesitados.

Pero para Mota y Sandoval (2011:45) “la solidaridad y sus expresiones de colaboración, ayuda, reciprocidad, apoyo mutuo, intercambio, apoyo moral, simbólico, requieren de lazos sociales mediados por la confianza en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes”, la cual supera cualquier enfoque instrumentalista de la solidaridad social, al incluir no sólo la dimensión cognitiva sino también la emocional.

La solidaridad se teje en múltiples espacios sociales de la vida cotidiana con empatía, afectividad, confianza, y maneras diversas de valorar las dinámicas que confluyen en fuerzas

sociales que tienen aceptación y diferencias en la convivencialidad y en las mismas maneras y formas de pensar y realizar la solidaridad en ese contexto de relaciones signadas por la cordialidad mutua entre personas y grupos que tienen voluntad de ayudar, de apoyar, de contribuir, de reparar, y de sumar esfuerzos tendientes a modificar realidades y subjetividades adversas a la condición humana. Mota y Sandoval (2011) agregan que:

La confianza es un valor positivo intrínseco de la solidaridad que se acompaña de mutua cordialidad, respeto, convivencia, reconocimiento, voluntad de ser, saber y pensar, matizados por discursos, rituales, acciones y símbolos de intercambio sociocultural que los actores sociales crean y recrean en situaciones que suelen ser emergente (Mota y Sandoval, 2011:45)

En América Latina la solidaridad social ha sido un componente histórico que ha servido para fortalecer el tejido social en dimensiones comunitarias, locales, regionales, nacionales y continentales. La solidaridad ha contribuido a levantar la moral y a solucionar problemas emergentes de los colectivos que requieren de ello. “La solidaridad es una expresión de la participación social, de la acción colectiva e individual para hacer parte o formar parte de la intervención requerida y necesaria para afrontar diversidad de problemas que los grupos sociales tienen” (Mota y Sandoval, 2011:48).

Es decir que la participación social tiene objetivos definidos y se orienta a cumplir con metas específicas, mediante la participación libre, voluntaria y consciente de los solidarios. Varias son las expresiones de la acción solidaria, entre las que figuran la colaboración, la ayuda, la reciprocidad, el apoyo mutuo, el intercambio, el apoyo moral, el simbólico, y demás revelaciones que requieren de lazos sociales mediados por la confianza en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes (Sandoval y Mota, 2011:48).

La solidaridad tiene distintos tipos de organización, y dependiendo de las necesidades puede ser temporal, ocasional o permanente. La acción solidaria puede ser compartida con el Estado y en otros casos la acción puede ser contra el Estado. En todos los casos es dinámica, operativa, con propósitos definidos y metas establecidas, en la que subyace la confianza mutua en relaciones de empatía y de significados compartidos colectivamente. La acción social solidaria es otra forma de participación social, la cual puede ser económica, política, cultural, de movilización, moral, manifiesta, latente, presencial o virtual. En los indígenas, la solidaridad y su acción concreta, constituyen pautas culturales que modelan relaciones

étnicas que conjugan actores individuales y colectivos a manera de comportamiento con lazos intensos mediados por la organización social tradicional. En todos los casos, la solidaridad pretende contribuir a paliar o solucionar problemas, así como a brindar apoyo moral o simbólico que contribuya a restablecer el tejido social deteriorado (Mota y Sandoval, 2011:48).

Por lo tanto, la acción social solidaria como forma de participación social, caracterizada por la solidaridad y sus expresiones de colaboración, ayuda, reciprocidad, apoyo mutuo, intercambio, apoyo moral, simbólico; dotada de lazos sociales mediados por la confianza en la interacción social, en relaciones de empatía y de significados compartidos colectivamente entre los actores que habitan los territorios de las comunidades, en su mayoría rurales, de los Municipios de la región sur del Estado de México, constituye un ingrediente fundamental en la propuesta de diseño e implementación de una política participativa que contribuya a abatir desde la base los problemas sociales como la desigualdad, pobreza y violencia, propiciando el desarrollo integral en sus dimensiones económica, social, política y ambiental de esos territorios.

4.2.2. El Buen vivir como alternativa al desarrollo en América Latina

América Latina, a partir de una renovada crítica al desarrollo convencional, se encuentra en un interesante proceso de reencuentro con sus orígenes. Por un lado, se mantiene y recupera una tradición histórica de críticas y cuestionamientos que fueron elaborados y presentados desde esta región hace mucho tiempo, pero que quedaron rezagados y amenazados de olvido. Por otro lado, afloran otras concepciones, sobre todo propias de los pueblos y nacionalidades ancestrales del Abya Yala (Nuestra América, diría José Martí), así como también provenientes de otras regiones de la Tierra. En efecto, estas propuestas recuperan posturas clave ancladas en los conocimientos y saberes propios de los pueblos y nacionalidades ancestrales. Sus expresiones más conocidas se remiten a las constituciones de Ecuador y Bolivia; en el primer caso es el Buen Vivir o Sumak Kawsai (en kichwa), y en el segundo, en particular el Vivir Bien o Suma Qamaña (en aymara) y también Sumak Kawsai (en quechua) (Acosta, 2015:301).

El Buen Vivir como señala Käkönen (2014) es una especie de hiperónimo y plataforma para el discurso multicultural bajo el cual caben diferentes visiones cuyo significado solo se entiende en su propio contexto social y ecológico.

Cuando los problemas comenzaron a minar nuestra fe en el desarrollo, empezamos a buscar alternativas de desarrollo, y les pusimos apellidos para diferenciarlos de lo que nos incomodaba, pero seguimos por la misma la senda: desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo local, desarrollo rural, desarrollo sostenible o sustentable, ecodesarrollo, desarrollo a escala humana, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo con equidad de género, codesarrollo, etnodesarrollo, desarrollo global... desarrollo al fin y al cabo (Ceceña, 2013:2).

El Buen Vivir es una alternativa a esa idea predominante del desarrollo. Es un concepto de bienestar colectivo que surge por un lado del discurso postcolonial, crítico al desarrollo, y por otro lado de las cosmovisiones de los pueblos originarios andinos. El Buen Vivir (o Vivir Bien) es una visión ética de una vida digna, siempre vinculada al contexto, cuyo valor fundamental es el respeto por la vida y la naturaleza. Según el Buen Vivir, la naturaleza no es un objeto, sino un sujeto y no solo las personas sino todos los seres vivos son contemplados como miembros de la comunidad (Käkönen, 2014). El discurso alrededor del Buen Vivir se puede ver como una reacción contra la materialización. Los valores de la vida no se pueden reducir a meros beneficios económicos; pesan más otros principios y otras formas de valorizar y darles sentido. También en el núcleo del Buen Vivir están los derechos de las comunidades a vivir según su modo tradicional.

Walter Mignolo (2011) habla de las posibilidades pluriversales de identidades locales y comunitarias de vivir en armonía en vez de en un estado de competencia. A diferencia del desarrollismo que tiene como fin cambiar las realidades de los demás, se trata de la coexistencia de varios mundos. Muchos pueblos originarios de, por ejemplo, los Andes se quedaron fuera del gobierno colonial y la sociedad moderna. Aunque han sido considerados inferiores desde el punto de vista de las estructuras de poder, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir y mantener su autonomía e independencia en relación a la sociedad capitalista actual.

La atención que ha recibido el concepto del Buen Vivir a nivel global tiene que ver con el hecho de que los gobiernos renovadores de Ecuador y Bolivia han incluido el Buen Vivir en su nueva constitución (Ecuador 2008 y Bolivia 2009). También se han establecido los

derechos de la Madre Tierra (Pachamama) en ellas (Käkönen, 2016). Esto demuestra que la filosofía del “Buen Vivir” se ha extendido desde el uso exclusivo de distintos movimientos a formar parte del lenguaje y los objetivos gubernamentales, lo que se puede considerar un logro significativo.

De acuerdo con Acosta (2009:23), “el sumak kawsai o “Buen Vivir” tiene que ver con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales, que fueron ampliados en la nueva Constitución Ecuatoriana”. El sumak kawsai aparece como eje o paradigma ordenador que propone una crítica a los conceptos de desarrollo y al concepto de crecimiento económico; critica el concepto de desarrollo, entendido como sinónimo de mejoramiento, cuando en la práctica resulta en destrucción social y ambiental, que beneficia a unos pocos y perjudica a muchos.

La Constitución de Ecuador ofrece una categórica propuesta de descentralización y autonomías, sobre bases de solidaridad y equidad, abre la puerta también a la integración regional. En la nueva Constitución se ha establecido que la naturaleza es sujeto de derechos. Y de allí se derivan discusiones trascendentales: el agua es asumida como un derecho humano, que cierra la puerta a su privatización; la soberanía alimentaria se transforma en eje conductor de las políticas agrarias y de recuperación del verdadero patrimonio nacional: su biodiversidad, para mencionar, apenas un par de puntos (Acosta, 2009:24).

En otras palabras, “El Buen Vivir representa el reto de construir una Constitución que permita una relación mucho más equilibrada entre Estado, mercado y sociedad en armonía con la naturaleza” (Wray, 2009:51), partiendo de la idea de que el desarrollo tiene un límite y es el que las condiciones de la naturaleza establezcan y permitan, toda vez que los recursos naturales no son infinitos. Con esa perspectiva, hay puntos centrales que marcan el terreno del tipo de desarrollo que busca. Uno de ellos es el que se refiere a los Derechos de la Naturaleza, que implica cambiar la visión tradicional para considerar, en adelante, a la naturaleza como sujeto de derechos legales reconociendo el derecho de ella y de los ecosistemas en general, a existir, prosperar y mantener sus funciones evolutivas, es decir, su capacidad de regenerarse y vivir (Wray, 2009:53-54).

Para el efecto es necesario ampliar el concepto de comunidad, hacia otro que incluya no sólo a los seres humanos, sino a todos los seres vivos como partes de un ecosistema más amplio, que se podría llamar “comunidad natural”. Los Derechos de la Naturaleza son en sí el reconocimiento del ambiente dentro de las justicias humanas de vivir en un ambiente sano. El eje articulador de los Derechos de la Naturaleza implicaría la modificación de la relación con ella, hecho que deviene en consecuencias de tipo económico. En tal virtud, “El desarrollo es un proceso dinámico y permanente para la consecución del Buen Vivir” (Wray, 2009:54).

El “Buen Vivir” presupone que el ejercicio de los derechos, las libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades reales de los individuos y las comunidades, se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Al respecto, Wray (2009) agrega que:

El desarrollo debe conservar la diversidad, la complejidad y las funciones de los ecosistemas, así como de las actividades humanas, regulando y limitando los efectos de éstas según el caso, e implica avanzar hacia una sociedad justa en donde todos y todas gozan del mismo acceso, en general, al conocimiento, a los medios materiales, culturales y sociales necesarios para alcanzar el Buen Vivir. Por lo tanto, el desarrollo bajo esa visión no es un proceso lineal donde existe un antes y un después, sino que, al no haber un estado anterior y posterior, existe una visión holística. La misión de la humanidad es la de alcanzar y mantener el *sumak kawsai* o “Buen Vivir” definido también como vida armónica (Wray, 2009:55).

El “Buen Vivir” como objetivo del desarrollo recoge un planteamiento que es parte de la cosmovisión indígena, pero en el texto constitucional no sólo se imprime esa visión, sino que se lo integra con la necesidad de viabilizar la plena vigencia de los derechos económicos, sociales, y culturales, para que esas potencialidades y capacidades se desarrollen plenamente. “El Buen Vivir, no intenta frenar las actividades económicas, sino viabilizar aquellas que no alteren las capacidades de los ecosistemas para regenerarse y florecer en el tiempo” (Wray, 2009:56).

La Constitución de Ecuador plantea consecuencias económicas, sociales, ambientales y políticas. Por un lado, consagra la plena garantía de los derechos humanos como la base fundamental de organización del Estado; profundiza la democracia participativa y directa en la definición de prioridades públicas, y le da forma al principio del monopolio público sobre los recursos estratégicos. A su vez establece una dinámica de uso y aprovechamiento de estos

recursos desde una óptica sustentable, mecanismos de regulación y control en la prestación de servicios, pero también para la preservación de los recursos. Y democratiza el acceso a los bienes materiales que permitan ampliar la base de productores y propietarios en el Ecuador, en un esquema de economía social solidaria articulada a otros sectores de la economía (pública, mixta y privada) y principios tributarios y tarifarios que consagren la progresividad (quién más tiene que más pague) (Wray, 2009:59-60). Por otro lado, las ganancias provenientes del uso sustentable de los recursos estratégicos (recursos naturales renovables y no renovables) deberían generar recursos suficientes para fomentar condiciones para el ejercicio de esas oportunidades y libertades, concordantes con el concepto de “Buen Vivir”: salud, educación, cultura, acceso a tecnología, recreación y tiempo libre, entre otros.

Esa es la complejidad del reto. La definición de un régimen de desarrollo fundamentado en el concepto del “Buen Vivir”, define líneas a seguir en la elaboración de la ley y la política pública. Una activa participación ciudadana con real capacidad de incidir en la política pública, hará del proceso un hecho colectivo, que en el tiempo generará condiciones para el Buen Vivir de todos y todas. El esfuerzo de la Constituyente fue el de marcar una diferencia clara con el pasado. “En la medida que la ciudadanía y los poderes públicos logren imprimir en cada uno de sus emprendimientos una relación más armónica entre naturaleza, Estado, mercado y sociedad, el cambio comenzará a ser realidad” (Wray, 2009:62).

Por otra parte, la crítica que ha recibido el concepto en muchos casos tiene que ver justamente con la manera en que se ha aplicado a los programas oficiales u objetivos de los gobiernos. Según algunos críticos, su significado en ellos ha disminuido hasta denotar el desarrollo humano occidental o lo han usado simplemente para reemplazar el concepto del desarrollo. Al mismo tiempo los gobiernos de estos países han fomentado programas de desarrollo a gran escala y la industria extractiva, que según los movimientos populares de los pueblos originarios están en contradicción total con el pensamiento Buen Vivir.

Sin embargo, el establecimiento de los principios del Buen Vivir y los derechos de la Madre Tierra en la constitución, permiten cuestionar de manera más eficiente la legitimidad y legalidad de los proyectos masivos. Los movimientos de los pueblos indígenas han producido una nueva forma de globalización alternativa, siendo un motivo el hecho de que la toma de posesión cada vez más acelerada de los recursos naturales ocurre en mayor medida en las

tierras de los pueblos indígenas del mundo. Por otra parte, cuenta más que a través de las cosmovisiones de los pueblos originarios se hayan construido nuevas alternativas que desafían de manera profunda el pensamiento económico concentrado en el crecimiento.

4.3. Factores que justifican la incorporación de un enfoque participativo de políticas públicas para el desarrollo integral de la región sur del Estado de México

Para Álvarez (2008b:109-110) “el fracaso de la política de desarrollo, se debe a la promoción, paradójicamente, de políticas de acceso sólo a ciertos mínimos biológicos, no tan humanos, junto al fortalecimiento de capacidades para convertir los recursos escasos de los pobres en activos satisfactorios de esas necesidades”. Esto junto a otros mecanismos de exclusión, produce un mundo cada vez más dual y excluyente entre un mundo de pobres donde priman relaciones no mercantiles, la promoción de la autogestión de la propia pobreza y la producción informal; junto a otro, donde predomina la lógica del mercado y la economía política, el lucro y la competencia. Este discurso constituye un nuevo humanitarismo, entendido como aquella posición ideológica que, si bien deplora y lamenta la pobreza, la indigencia y la miseria, nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, ni los mecanismos que la provocan.

Opera entonces como un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza, como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres, en los mínimos biológicos y desliga los derechos sociales de los políticos provocando un proceso creciente de descuidadización (Álvarez, 2008b:110).

Como resultado de este análisis, se observa como denominador común en América Latina y específicamente en el caso de México que, no obstante que el discurso del desarrollo ha venido cambiando, en la práctica de las políticas regionales sigue predominando un enfoque de arriba hacia abajo, que no considera la participación activa de los actores sociales y que se centra sólo en la dimensión del crecimiento económico, propia de la política capitalista neoliberal. Esta política ha venido profundizando la brecha de la desigualdad económica y social, además de seguir alimentando las situaciones de pobreza que sufren diversas poblaciones, particularmente aquellas que habitan en territorios rurales y que han sido alcanzadas por la violencia generada por el narcotráfico.

Así, se observa que a pesar de que el gobierno estatal ha declarado zona de atención prioritaria a la región Tejupilco, es poco lo que se ha logrado con los programas de desarrollo social implementados, y que se han caracterizado por la atomización y la dispersión de esfuerzos, con el consecuente riesgo de desintegración de dichos esfuerzos, es decir, el sistema institucional así constituido es muy complicado, se ha manejado sin criterio de coordinación y somete a las localidades y los territorios a un alto número de mensajes y consignas, no necesariamente convergentes. Asimismo, la falta de flexibilidad ha impedido que a cada caso se responda con medidas específicas, especialmente diseñadas para atender las particularidades de la problemática.

Por otro lado, una de las primeras dificultades para el caso de la región Tejupilco, radica en que si bien los distintos gobiernos han implementado diversos programas sociales para atender la pobreza multidimensional, la verdad es que éstos, en su mayoría se han caracterizado por ser de corte asistencialista y clientelar, lo que no sólo impide lograr los objetivos del desarrollo humano en términos de ampliación de capacidades, sino también en términos de ampliación de ciudadanía y participación social.

Para tal efecto, resulta necesario afianzar el principio de una mayor responsabilidad local y regional en la promoción del desarrollo regional, consolidando así la convicción de que este debe ser liderado y resuelto desde los territorios de la región, y con la participación activa de sus actores sociales, políticos y económicos, y de la propia población que ahí habita. En otras palabras, se requiere a nivel práctico, una transformación en el entendimiento del desarrollo, de modo tal que sea posible diseñar e implementar otras políticas públicas que realmente se centren en las personas y tengan como fin principal el mejoramiento de sus condiciones de vida en una perspectiva integral. Para eso es indispensable un diseño participativo en el que los diferentes actores de la región se involucren en la toma de decisiones y tengan un papel fundamental en el monitoreo y evaluación de las políticas y programas que tienen lugar en la región.

Una vez que se ha dado cuenta del fracaso de las políticas de desarrollo regional en la región Sur del Estado de México —donde a la fecha persisten altos niveles de marginalidad, pobreza y desigualdad—, resulta conveniente destacar la necesidad de *otra* política en la región cuyo diseño, implementación y evaluación sean participativos, de forma tal que pueda dar lugar a

un desarrollo integral en sus dimensiones económica, social, política y ambiental. Aunado a que los datos revelan que esta región es la más desigual y pobre de la entidad, se suma en la actualidad la violencia generada por la presencia y poder del crimen organizado en la región. Lo anterior se sintetiza en un proceso histórico de desarrollo regional, cuyos resultados son prácticamente nulos.

En esta misma dirección se encuentra Jaime Ornelas (2010:41) cuando habla de lo que tendría que ser una nueva visión del desarrollo como teoría y práctica en la etapa de transición que vive buena parte de los países de América Latina y entre los que se encuentra México. Así, para Ornelas:

El desarrollo, hoy, deberá ser una construcción participativa que, al mismo tiempo de ser la más severa crítica a la sociedad basada en la relación subordinada del trabajo al capital, someta al capital a los intereses populares; esto es, una nueva concepción del desarrollo deberá partir de la convicción de que en el capitalismo se puede lograr la dirección social del proceso de desarrollo económico y social. Esto requiere la participación creciente de la población, que siempre ha sido excluida de las definiciones esenciales del desarrollo y, sobre todo, marginada de los proclamados logros del desarrollo conducido por el capital y el aparato gubernamental (Ornelas, 2010:41).

Lo anterior contrasta y permite rechazar la idea que aún tiene vigencia y predominio en México de que el control del aparato gubernamental es la precondition necesaria para lograr el desarrollo de la sociedad. Por el contrario, se requiere que la sociedad empiece a ser transformada con la participación ciudadana en la construcción de las nuevas formas democráticas de dirección, gestión y acción que serían la respuesta a la vocación antipopular, antidemocrática y excluyente del capitalismo en general y del neoliberalismo en particular.

El Enfoque tradicional del desarrollo (*Top Down*) centrado en los modelos de racionalidad, eficiencia y eficacia, que hoy día representa todavía en México un modo tradicional de entender, formular, implementar y evaluar la política pública, ha perdido relevancia y credibilidad, además de que resulta insuficiente ante la cada vez mayor complejidad de la realidad social, en la que diferentes voces demandan ser escuchadas y tomadas en cuenta. Más aún, las decisiones de política sustentadas en equipos de analistas “expertos” que dan la espalda a ciudadanos y actores económicos y sociales, sin tomar en cuenta sus percepciones respecto a los problemas, intereses, propuestas y alternativas de solución, se condenan en el

presente a ser decisiones de baja significación pública, difícil aceptación política y sobre todo escasa efectividad social.

En este contexto, y ante el fracaso del enfoque tradicional del desarrollo desde el que se ha venido implementando la política pública, es conveniente rescatar alternativas sustentadas en la perspectiva e ideas del posdesarrollo, y que pueden contribuir a replantear el arte o modo de gobernar para que éste sea no solo legítimo, sino ante todo efectivo frente a los múltiples problemas de carácter público. Así, ha surgido la necesidad de redefinir el desarrollo partiendo de nuestra realidad concreta y de las maneras como se ha teorizado y aplicado desde 1940, y sobre todo a partir de la implementación del modelo Neoliberal a inicios de la década de los ochenta, visión que prevalece en la actualidad (Ornelas, 2010:27).

Ello exige superar las visiones sesgadas de las teorías metropolitanas que solamente consideran su parte económica (el crecimiento) y soslayan sus dimensiones sociales y políticas como la distribución del ingreso o la participación de la sociedad organizada en la orientación y la definición de los objetivos del desarrollo. La experiencia mexicana ha demostrado que el crecimiento económico no necesariamente se traduce en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población y en ocasiones, incluso, tiende a empobrecerlos si junto con el crecimiento transcurre un proceso de transformación del ingreso a favor de los sectores que tradicionalmente se han apropiado de la mayor parte de él.

Se trata como señala Ornelas (2010:27) de “repensar y reconceptualizar el desarrollo vinculando la economía con la política, sometiendo la razón económica a la razón social y hacer de la política económica un instrumento con estrategias, cuyo objetivo central sea el bienestar social”. Cada vez hay mayor consenso de que poco o nada se puede lograr en términos de desarrollo concebido como crecimiento económico y sin una mejora en la distribución del ingreso que contribuya a elevar el bienestar social de la población; por ello es requisito fundamental la participación generalizada de la población en las tareas implicadas en la delineación de estrategias y acciones orientadas al desarrollo, concebido éste en una dimensión integral que suscite el equilibrio entre sus diversos componentes, económico, político, social, y ambiental.

El desarrollo regional como sugiere Iracheta (2010:750) debiera ser factor de reducción de las desigualdades socioespaciales, de mayor cohesión social, de avances hacia una relación más equilibrada entre la sociedad y su “naturaleza”; desde la perspectiva institucional, debiera ser el resultado de un proceso de planeación concertada y participativa que permita construir una visión de la región en el largo plazo; igualmente de integración y orden territorial, capaz de lograr la coincidencia de acciones y recursos de los gobiernos y la sociedad en un ámbito territorial determinado. Por ello, su enfoque requiere no sólo de acciones tendientes a abatir condiciones de marginación y pobreza, sino también aquellas que propicien un proceso de desarrollo de la base productiva y una continua creación de empleos bien remunerados.

Iracheta (2010) agrega que la recuperación de un enfoque regional del desarrollo exige el replanteamiento de los objetivos generales de los procesos de planificación cuya prioridad debiera ser:

Propugnar por un modelo integral y de largo plazo para el desarrollo regional, con la participación amplia y directa de los actores sociales involucrados, especialmente la sociedad y sus organizaciones. Esto implica una amplia difusión de los programas y proyectos regionales, niveles altos de educación en la sociedad, múltiples oportunidades de capacitación del personal involucrado en su ejecución y creciente productividad de las inversiones para enfrentar competitivamente nuevas actividades en cada región, adecuadas a sus vocaciones económicas (Iracheta, 2010:750).

Con base en lo anterior, en un país como México, una de las tareas centrales debería ser el esfuerzo por territorializar las políticas y acciones sectoriales de los gobiernos, a partir de una estrategia que considere al desarrollo como elemento central de las políticas de distribución interregional de la riqueza, de la población, de las actividades económicas y sociales, y de la acción pública en general. Con la política regional se impulsaría a las diversas dependencias y ámbitos de gobierno para que realicen sus acciones con una visión sectorial, teniendo como hilo conductor al territorio, y para que coordinen sus esfuerzos con los agentes económicos y sociales de cada región, al hacer evidente que serán éstos los principales beneficiarios de las políticas regionales.

Por tanto, sería conveniente considerar que en la región Tejupilco, cuyos territorios se encuentran fracturados por la violencia, la pobreza y desigualdad social, derivados en gran parte por la presencia de organizaciones del crimen organizado, provocada por la debilidad

y deterioro institucional a que se ha hecho referencia con anterioridad, fuese viable el diseño y aplicación de mecanismos que contribuyan, potencien y/o propicien la organización, colaboración y participación activa de los diferentes actores sociales de las comunidades, ofreciendo así oportunidades de desarrollo integral en sus dimensiones económica, social, política y ambiental, reconfigurando así sus territorios y devolviéndoles la paz.

Esto sería posible aprovechando el potencial endógeno de las comunidades y empoderando a los propios ciudadanos, es decir, otorgándoles poder de decisión real y efectivo en el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en virtud de que son ellos quienes conocen mejor que nadie sus necesidades. Para ello, resulta de gran importancia el involucramiento, acompañamiento y apoyo permanente no sólo del ente gubernamental, sino también de los diferentes actores como es el caso de las Instituciones Educativas, ONG's, empresas privadas, y todos aquellos que aporten recursos financieros, técnicos y humanos para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que habitan estos territorios.

Es así que el desarrollo regional, concebido no sólo como la mejoría en la distribución del ingreso, sino como una constante elevación del bienestar social de la población que habita determinados territorios (regiones), debe necesariamente estar acompañado de la participación generalizada de la población en las tareas implicadas en el propio proceso de desarrollo (Ornelas, 2010). En este sentido, los enfoques teóricos participativos para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, representan una importante opción para cambiar el modo jerárquico y vertical de gobernar mediante mando y control de las organizaciones económicas y sociales hacia uno más descentralizado, horizontal, independiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red con las organizaciones privadas y sociales, que contribuya a lograr el desarrollo en su dimensión integral que suscite el equilibrio entre sus diversos componentes, económico, político, social, y ambiental de las regiones rurales en situación de mayor pobreza y desigualdad social.

En virtud de la revisión de los distintos enfoques teórico-conceptuales desde los que se ha abordado el tema objeto de estudio (Desarrollo), así como las propuestas recientes sobre el mismo por parte de diferentes autores y estudiosos del tema, en nuestro contexto es más factible hablar de políticas públicas participativas como un enfoque alternativo al

convencional, para lograr el desarrollo integral de la Región Tejupilco, que comprende los Municipios de Tejupilco, Amatepec, Tlatlaya y Luvianos, en los que la mayor parte de sus comunidades presentan características rurales y altos niveles de pobreza y desigualdad social, aunado a la violencia derivada por la presencia y control que ejercen grupos de la delincuencia organizada en la región.

En otras palabras, se trata de propiciar que los actores sociales de estas comunidades gocen de una auténtica participación, otorgándoles poder y opciones de decisión real para incidir en el diseño y ejecución de las políticas públicas y sobre aquellas acciones que influyen en su propio bienestar y en el de la población en general. Así, este poder ciudadano se expresará ya sea mediante el control parcial o total en la toma de decisiones, en el poder delegado, en la asociación o en el empoderamiento de los diferentes actores sociales, a través del aprovechamiento y la intensificación de valores, habilidades y conductas orientadas hacia el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local, siendo el territorio un elemento determinante para alcanzar este objetivo.

A partir del análisis de los objetivos, hipótesis, preguntas de investigación y problemas planteados en este trabajo, es posible entender como la argumentación de los planteamientos oficiales y la visión oficial ha quedado plasmada en una visión material del desarrollo. Sin embargo, esta visión económica ha sido rebasada, y debe ser humana, toda vez que en la práctica no se observa cambio alguno, ya que los distintos programas implementados hasta la fecha en la región sur del Estado de México, carecen de impacto al no atender las particularidades y problemática de cada Municipio y comunidad, prevaleciendo así una política de desarrollo homogénea, uniforme, de arriba hacia abajo que no considera la participación activa de los ciudadanos de aquellas comunidades que presentan altos niveles de desigualdad y pobreza.

Por otro lado, tampoco se considera en el diseño e implementación de esta política y de los propios programas, la integralidad del desarrollo, esto es, además de la dimensión económica, deben incluirse en los procesos de desarrollo, las dimensiones social, política y ambiental, ya que se le da mayor importancia al tema económico, y, de manera marginal a lo ambiental cuando se habla de desarrollo sostenible dentro de los objetivos, metas e indicadores, sin embargo, no se atiende dentro de la dimensión social el asunto relativo a acciones de paz que

se tienen que llevar a la región, tras la violencia que se vive en los Municipios que la integran, derivada de la presencia y control que ejercen en sus territorios los grupos de la delincuencia organizada.

Para este último punto es importante sugerir trabajos empíricos que evalúen las condiciones en México para la eventual implementación de mecanismos con la perspectiva de los Programas de Desarrollo y Paz (PDP): conocer a ciencia cierta cuáles son los mecanismos de participación, confianza mutua y solidaridad de los territorios de interés y cuál o cuáles serían los sectores de la sociedad que podrían asumir el liderazgo del proceso para resolver los problemas desde la base, toda vez que intervenir sobre la raíz del conflicto es un canal privilegiado para su transformación y para devolverles la paz a los territorios. Así, estas experiencias exitosas pueden considerarse en el desarrollo local en México, en todas aquellas regiones cuyos territorios se encuentran fracturados por la violencia, la pobreza y desigualdad social, como es el caso de la región sur del Estado de México.

Por tanto, la integralidad debe contemplar una política de intervención estatal (Y no federal) sobre este tema, que propicie la coordinación, colaboración intergubernamental y, sobre todo la participación e incidencia de los actores sociales en dicha política de atención a la violencia, pobreza y desigualdad presentes en la región. La activa participación ciudadana con real capacidad de incidir en la política pública, hará del proceso un hecho colectivo, que en el tiempo generará condiciones para el Buen Vivir de todos y todas. Así, en la medida que la ciudadanía y los poderes públicos logren imprimir en cada uno de sus emprendimientos una relación más armónica entre naturaleza, Estado, mercado y sociedad, el cambio comenzará a ser realidad.

Finalmente, la integralidad del desarrollo implicará consecuencias favorables en los ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales, traducidas en la garantía de los derechos humanos como base de la organización del Estado, la profundización de la democracia participativa y directa en la definición de prioridades públicas, democratización del acceso a los bienes materiales que permitan ampliar la base de productores en las comunidades rurales de la región, en un esquema de economía social solidaria articulada a otros sectores de la economía pública y privada.

Lo anterior, aunado al principio del monopolio público sobre los recursos estratégicos (renovables y no renovables), establecimiento de una dinámica de uso y aprovechamiento de estos recursos desde una óptica sustentable, mecanismos de regulación y control en la prestación de servicios, pero también para la preservación de los recursos generará condiciones para que quienes habitan la región ejerzan oportunidades y libertades como la salud, educación, cultura, acceso a la tecnología, recreación entre otras, todas concordantes con el concepto de “Buen Vivir”.

Conclusiones

La segunda mitad de la década de los cuarenta, así como las décadas cincuenta y sesenta se caracterizaron por el nacimiento y hegemonía del pensamiento modernizador, teniendo el crecimiento económico sobre la base de la industrialización y considerado el corazón del desarrollo, y a los países ricos del hemisferio norte como referentes para los países denominados desde ese momento subdesarrollados o en vías de desarrollo, entre los que se encuentran los de América Latina.

En estas reflexiones teóricas iniciales en torno al llamado desarrollo en plena guerra fría, las sociedades del tercer mundo no fueron vistas como posibilidades diversas de desarrollo, vinculadas a sus modos de vida, sino que eran colocadas en un solo camino, el seguido por el occidente industrializado.

En América Latina, la formulación de estrategias de desarrollo ha sido una constante en las recetas de las Organismos Internacionales y en las políticas públicas implementadas en sus países, enmarcadas en un discurso en el que se hace referencia al objetivo de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, particularmente de aquellas que en el devenir histórico han sido marginadas y excluidas de los beneficios de desarrollo.

El término “desarrollo” se ha reformulado de manera recurrente para ajustarse en términos de la dinámica, problemática y demandas de las sociedades actuales. Así, a inicios de la década de los noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de “desarrollo humano” para referirse a un proceso en cuyo centro de atención debían estar las personas y no el crecimiento económico.

Para instrumentar esta concepción del desarrollo, fue necesario trazar una serie de reformas del Estado que incluía un nuevo enfoque de política social centrado en la focalización y la puesta en marcha de transferencias condicionadas de ingresos, que buscarían disminuir la pobreza.

No obstante, la implementación de programas sociales para los pobres a lo largo de más de dos décadas, no se ha conseguido un cambio significativo que se traduzca en equidad, justicia social e inclusión a los que el discurso del desarrollo humano hace referencia, toda vez que

las acciones se han orientado exclusivamente a proporcionar satisfactores mínimos para la sobrevivencia de los pobres y han dejado de lado los factores de raíz que producen y reproducen la pobreza. En otras palabras, se ha administrado únicamente el territorio y dentro de éste la pobreza.

Como resultado de las dificultades que enfrenta la acción pública para atender de manera efectiva la cuestión social, se han reorientado algunas de las estrategias en los programas sociales. Sin embargo, estos planteamientos han estado presentes más en los discursos que en la práctica, pero lo más preocupante es que su promoción ha venido desde organismos financieros internacionales, lo cual indica que la administración del territorio y la pobreza obedece mayoritariamente a las condiciones impuestas en el entorno internacional, desde el cual se fijan directrices de política, así como temas prioritarios para las agendas gubernamentales.

La principal preocupación es la imposición de un modelo de desarrollo para nuestros países, que en la práctica no se orienta a mejorar las situaciones de vida de la población, sino a procurar ampliar las condiciones para que el modelo económico dominante continúe extendiéndose exitosamente en beneficio de unos pocos; esto es, de aquellos que concentran el poder económico y político y que como tal es en quienes se concentra también gran parte de la riqueza producida.

Los fenómenos de exclusión social, desigualdad y pobreza en América Latina, generados por el modelo neoliberal se manifestaron con mayor magnitud con la llegada del siglo XXI, lo que hizo necesario emprender acciones como la formulación de los Objetivos del Milenio, que constituyeron un llamado urgente y un compromiso para que los países subdesarrollados establecieran una alianza con la cooperación internacional y con ello lograr resultados favorables en materia de la lucha contra la pobreza, el hambre el deterioro ambiental, así como el mejoramiento de las condiciones de salud y educación de quienes habitan esos territorios. Sin embargo, los resultados para 2005 de los Objetivos del Milenio mostraron que, a pesar de este esfuerzo, los avances fueron escasos y que los grandes desafíos seguían siendo lograr la inclusión social y la equidad.

En todo caso, la experiencia adquirida contribuye a la evolución de las ideas y la formulación de políticas solo en el plano económico, aunque pensado en un contexto actual y futuro, la Agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) impone nuevos y complejos retos para los Estados, cuyas metas y alcances están definidos hasta el año 2030.

Este debate ha permitido dejar claro que los ensayos de desarrollos alternativos son insuficientes para resolver los actuales problemas sociales, tanto en su escala local como global. Los intentos de resoluciones instrumentales y ajustes dentro de la ideología del progreso se consideran insuficientes, ya que no resuelven los problemas de fondo, y tan sólo son rectificaciones parciales, de corto plazo y dudosa efectividad.

Por lo tanto, en el contexto latinoamericano, y específicamente en el mexicano, las alternativas necesariamente deben ser “alternativas al desarrollo”, concretamente la perspectiva crítica del posdesarrollo, como base y sustento de la propuesta de incorporación de un enfoque participativo de políticas públicas para el desarrollo integral de la Región Tejupilco, Estado de México.

A pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios en el país, se observa que la República Mexicana y nuestra Entidad presentan una situación de enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan sólo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han sido generalizados ni incluyentes.

Se hace necesario que exista coherencia en la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México, así como de los programas de Desarrollo Regional, como instrumentos rectores de la planeación estatal, que promuevan y fomenten el verdadero desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población. Para tal efecto, se requiere que en la elaboración e integración de estos instrumentos de planeación se consideren e incluyan las propuestas planteadas por los distintos grupos y actores sociales, y que se considere el involucramiento y participación de éstos en su ejecución, a través de los diversos mecanismos de participación.

La política de desarrollo regional implementada en nuestro país, a nivel nacional como en lo que se refiere al Estado de México no ha logrado impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, y por el contrario los datos demuestran que las acciones emprendidas a través de programas dirigidos a atender asuntos relacionados con situaciones socioeconómicas de regiones consideradas de mayor rezago, no han abonado al cumplimiento de los objetivos del desarrollo, y por el contrario continúan reproduciendo la desigualdad y pobreza en los territorios, ya que en su diseño e implementación sigue predominando la visión convencional, de arriba hacia abajo, que privilegia la dimensión de crecimiento económico.

Se continúa considerando que la inversión en infraestructura y entrega de bienes materiales a la población lograrán por sí mismos el desarrollo de las regiones, excluyendo la participación activa de los actores sociales, así como las dimensiones política, social y ambiental, situación que impide alcanzar el desarrollo integral de sus territorios.

Todo ese discurso gubernamental que está presente tanto en el programa de la región como en el plan de desarrollo del gobierno del Estado de México, va en consonancia con los planteamientos del neoliberalismo de finales de siglo XX y principios del XXI y, por ende con la visión del desarrollo humano oficial que se promueve desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), toda vez que se reconoce el carácter multidimensional de la pobreza, agregando a la dimensión económica del ingreso, otras como la social, acceso a servicios básicos, educación, alimentación, vivienda.

Sin embargo, en los hechos se observa que, no obstante que el gobierno estatal ha declarado zona de atención prioritaria a la región Tejupilco por el alto índice de marginación, lo preocupante es la poca atención que se le da al tema de la pobreza, desigualdad económica y social, así como el de la violencia, en esas acciones gubernamentales. Los resultados muestran una profundización de las desigualdades y obligan a plantear una alternativa frente a esa concepción dominante del desarrollo, que lleva a un modo distinto de gestión del territorio, con políticas públicas participativas que efectivamente se traduzcan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de esas comunidades, esto es, en su desarrollo integral y sostenible, que comprenda las dimensión económica, social política y ambiental.

En este contexto es más factible hablar de políticas públicas participativas como un enfoque alternativo a la visión convencional del desarrollo, para lograr el desarrollo integral de la Región Tejupilco, que comprende los Municipios de Tejupilco, Amatepec, Tlatlaya y Luvianos, en los que la mayor parte de sus comunidades presentan características rurales y altos niveles de pobreza y desigualdad social, aunado a la violencia derivada por la presencia y control que ejercen grupos de la delincuencia organizada en la región.

Se trata de propiciar que los actores sociales de estas comunidades gocen de una auténtica participación, otorgándoles poder y opciones de decisión real en el diseño y ejecución de las políticas públicas y sobre aquellas acciones que influyen en su propio bienestar y en el de la población en general, en virtud de que son los propios actores quienes conocen mejor que nadie sus necesidades y su perspectiva histórica.

A partir del análisis de los objetivos, hipótesis, preguntas de investigación y problema planteados en este trabajo, es posible entender como la argumentación de los planteamientos oficiales y la visión oficial ha quedado plasmada en una visión material del desarrollo. Sin embargo, esta visión económica ha sido rebasada, y debe ser humana, toda vez que en la práctica no se observa cambio alguno, ya que los distintos programas implementados hasta la fecha en la región sur del Estado de México, carecen de impacto al no atender las particularidades y problemática de cada Municipio y comunidad, prevaleciendo así una política de desarrollo homogénea, uniforme, de arriba hacia abajo que no considera la participación activa de los ciudadanos de aquellas comunidades que presentan altos niveles de desigualdad y pobreza.

Por otro lado, tampoco se considera en el diseño e implementación de esta política y de los propios programas, la integralidad del desarrollo, esto es, además de la dimensión económica, deben incluirse en los procesos de desarrollo, las dimensiones social, política, y ambiental. Se le da mayor importancia al tema económico, y, de manera marginal a lo ambiental cuando se habla de desarrollo sostenible dentro de los objetivos, metas e indicadores, sin embargo, no se atiende dentro de la dimensión social el asunto relativo a acciones de paz que se tienen que llevar a la región, tras la violencia que se vive en los Municipios que la integran, derivada de la presencia y control que ejercen en sus territorios los grupos de la delincuencia organizada.

Para este último punto es importante sugerir trabajos empíricos que evalúen las condiciones en México para la eventual implementación de mecanismos con la perspectiva de los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) en Colombia: conocer a ciencia cierta cuáles son los mecanismos de participación, confianza mutua y solidaridad de los territorios de interés y cuál o cuáles serían los sectores de la sociedad que podrían asumir el liderazgo del proceso para resolver los problemas desde la base, reconfigurar y devolverles la paz a los territorios.

La integralidad del desarrollo debe contemplar una política de intervención estatal (Y no federal) sobre este tema, que propicie la coordinación, colaboración intergubernamental y, sobre todo la participación e incidencia de los actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de dicha política de atención a la pobreza, desigualdad y violencia presentes en la región. A través de una activa participación ciudadana con real capacidad de incidir en la política pública, se hará del proceso un hecho colectivo, que en el tiempo generará condiciones para el Buen Vivir de todos y todas. En la medida que la ciudadanía y los poderes públicos logren imprimir en cada uno de sus emprendimientos una relación más armónica entre naturaleza, Estado, mercado y sociedad, el cambio comenzará a ser realidad.

La integralidad del desarrollo implicará consecuencias favorables en los ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales, traducidas en la garantía de los derechos humanos como base de la organización del Estado, la profundización de la democracia participativa y directa en la definición de prioridades públicas, democratización del acceso a los bienes materiales que permitan ampliar la base de productores en las comunidades rurales de la región, en un esquema de economía social solidaria articulada a otros sectores de la economía (pública y privada).

Referencias

Bibliografía

Acosta, Alberto (2009). **Siempre más democracia, nunca menos**. En el Buen Vivir, 1ª Ed., Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2009.

Wray, Norman (2009). **Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución**. En el Buen Vivir, 1ª Ed., Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2009.

Aguilar, Luis F. (2010). **Introducción**. En Luis Felipe Aguilar Villanueva (coord.) *Política Pública*, México, Siglo XXI, Biblioteca de Administración Pública, pp. 17-60.

Alburquerque, F. (2001a). **Desarrollo económico territorial**. Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Sevilla.

Alburquerque, F. (2001b). **La importancia del enfoque del desarrollo económico local**. En Vázquez Barquero, A., y Madoery, O. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Rosario (Argentina), Homo Sapiens, 176-199.

Álvarez, Sonia (2008a). **La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano**. En Cimadamore A. y Cattani A. D. (Coords.) *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina*, 1ª. ed.: Bogotá, Colombia: CLACSO/Siglo del Hombre Editores.

Álvarez, Sonia (2008b). **Pobreza y desarrollo en América Latina**. 1ª ed., Universidad Nacional de Salta, Argentina.

Barkin D. y T. King. (1970). **Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México**. Siglo XXI Editores, México.

Bassols, Ángel (2002). **Geografía Socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones**, 8ª ed., Trillas, México.

Coleman, J. (2011). **Fundamentos de teoría social**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Contreras, Leticia (2012). **La Nueva Gestión Pública, la gestión de calidad y el cambio institucional en el gobierno del Estado de México 1999-2009**. Miguel Ángel Porrúa, UAEM. México.

Coraggio, José L., Sabaté F.A. y Colman, O. (eds.) (2010). **La cuestión regional en América Latina**, 2ª. ed., México: El Colegio Mexiquense A.C./UNAM.

De Rivero, Oswaldo (1998). **El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI**. Mosca Azul Editores, Lima.

Enríquez, Alberto (2008). **Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo**. En Abardía, Adriana y Federico Morales (Coords.) (2008). *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios*. MC editores, México, D.F.

Escobar, Arturo (2007). **La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo**. 1ª. Edición. Caracas, Venezuela, Fundación editorial el perro y la rana.

Esteva, Gustavo (1996). **Desarrollo**. En Diccionario del Desarrollo. PRATEC. Perú.

Friedmann, J. y C. Weaver (1979). **Territory and Function**. Edward Arnold, London.

Gaméz Gutiérrez, Jorge (2013). **Aproximación al desplazamiento forzado por la violencia**. Revista Latinoamericana de Bioética, vol. 13, núm. 2, Bogotá, julio-diciembre, Universidad Militar Nueva Granada, pp. 104-125.

García, Francisco (2010). **La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)**. Investigaciones Geográficas (Mx), núm. 71, abril, 2010, pp. 102-121. Instituto de Geografía, Distrito Federal, México.

Gargarella, Robert (1999). **Las teorías de la Justicia después de Rawls, un breve manual de filosofía política**. Paidós, Barcelona, España.

Gudynas, Eduardo (2012). **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. 2ª Ed. Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.

Hirshman, A. O. (1958). **The Strategy of Economic Development**. Yale University Press, New Haven.

Iracheta, Alfonso (2010). **Planificación Regional en México**. En Coraggio, José L., Sabaté F.A. y Colman, O. (eds.) (2010), La cuestión regional en América Latina, 2ª. ed., México: El Colegio Mexiquense A.C./UNAM.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (2000). **Introduction**. En Nye, Joseph y Donahue, John (co-eds.), Governance in a Globalizing World, Cambridge.

Kruijt, D. (2012). **Democracia, pobreza y violencia en América Latina: viejos y nuevos actores**. En: J. A. Sanahuja (eds.), Construcción de la paz, seguridad y desarrollo, Editorial Complutense, Madrid.

Lechner, Norbert (1999). **Desafíos de un desarrollo humano: individualización y Capital Social**. Contribución al Foro Desarrollo y Cultura organizado por Science Po para Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), París, Francia.

Lewis, O. (1961). **La cultura de pobreza, cinco familias**. México, Fondo de Cultura Económica.

Lewis, O (1964). **La vida**. Ed. Joaquín, Mortiz, México.

Lin, Nan (2001). **Social Capital. A Theory of Social Structure and Action**. Cambridge, UK. Cambridge. University Press.

Lynn, Laurence (2010). **Gobernance**. Foundations of Public Administration Review, ASPA, Series, 2010.

Max-Neef, Manfred (1993). **Desarrollo a escala humana**. Barcelona, España, Icaria Editorial.

Mignolo, Walter (2003). **Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo**. Madrid: Akal.

Mignolo, Walter (2011). **The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options**. Duke University Press.

Mota, Laura (2008). **Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina**. En Cimadamore A. y Cattani A. D. (Coords.) Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina, 1ª. ed.: Bogotá, Colombia: CLACSO/Siglo del Hombre Editores.

Mota, Laura y Eduardo Sandoval (2011). **Acción Social Solidaria, confianza y diversidad cultural en América Latina**. En Barba, Carlos (2011). Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina / Carlos Barba Solano y Néstor Cohen. - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.

Muñoz, M., y N. Pachón (2011). **La calidad de vida y la situación de pobreza de la población desplazada (2008-2010)**. Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá.

Noguera, P. y M. Semitiel (2010). **El desarrollo y sus estrategias desde la perspectiva del capital social**. En Aceves, Liza y otros, Coords. (2010), Realidades y debates sobre el desarrollo. Universidad de Murcia, España.

Ornelas, D. Jaime (1993). **Estructuración del Territorio y Política Regional en México**. 1ª. Ed. Tlaxcala México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Ornelas, D. Jaime (2010). **Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo**. En Aceves, Liza et. al. (coords.) (2010). Realidades y Debates sobre el Desarrollo, 1ª. ed., España: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 296 pp.

Paniego, José Ángel y Llopis, Carmen (1998). **Educación para la solidaridad**. Madrid: CCS.

Putnam, Robert; Leonardi, Robert y Nanetti, Raffaella (1993). **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press.

Putnam, Robert (2000). Bowling alone. The collapse and revival of American community, New York, Simon & Schuster, Traducción castellana en Putnam, R. (2002): Solo en la bolera, **Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana**, Barcelona, Galaxia Gutenberg- Círculo de Lectores.

Quijano, Aníbal (1992). **Colonialidad y modernidad-racionalidad**. En Heraclio Bonilla (ed.), Los Conquistados. 1492 y la población indígena de las Américas. Pp. 437-447. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Quijano, Aníbal (1998) 2001. **Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina.** En Walter D. Mignolo (ed), Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo. Buenos Aires: Ediciones Signo-Duke University.

Rahnema, Majid, y Victoria Battree (eds) (1997). **The post-development reader.** Zed Books, Londres, U.K.

Ramírez, Blanca (2003). **Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio.** Un recorrido por los campos y las teorías, México, UAM-X.

Restrepo, E. y A. Rojas (2010). **Inflexión decolonial: Fuentes, conceptos y cuestionamientos.** Universidad del Cauca, Popayán, Colombia.

Ritz, Gilbert (1996) 2002. **El desarrollo, historia de una creencia occidental.** Universidad Complutense. Madrid.

Rodríguez, Francisco (1991). **Estado de México: Bienestar y territorio: un análisis espacial de la satisfacción de necesidades básicas y niveles de vida: 1960-1980.** El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.

Rodríguez, Francisco (1994). **Condiciones de vida en el Estado de México. Evaluación en la década de los ochenta.** El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.

Rodríguez, Octavio (1984). **La teoría del desarrollo de la CEPAL.** 4ª. Edición: Bogotá, Colombia.

Sandoval, Eduardo y Laura Mota (2010). **Desarrollo humano, sustentabilidad y gobernanza.** En Aceves, Liza y otros, Coords. (2010), Realidades y debates sobre el desarrollo. Universidad de Murcia, España.

Sen, Amartya (2001). **La desigualdad económica.** México, Fondo de Cultura Económica.

Stôhr, W. B. y D. R. F. (eds.). (1981). *Development from Above or Below?* J. Wiley and Sons, Chichester.

Touraine Alain (1995). **¿Qué es el Desarrollo?** PUCP. Lima, Perú.

Várcarcel, Marcel (2006). **Génesis y evolución del concepto de desarrollo.** Documento de Investigación, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, junio de 2006.

Vázquez, Antonio (1988). **Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo.** Ediciones Pirámide, Madrid.

Vázquez, Antonio (1999). **Desarrollo, redes e innovación.** Ediciones Pirámide, Madrid.

Vázquez, Antonio (2007). **Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno.** En García, Emanuel (Editor) (2007). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local.* Editorial Netbiblo, España.

Vicher, Diana (2014), **El laberinto de governance. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos**. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A.C. Toluca, México.

Williamson, J. (1990). **Policy reform in Latin America in the 1980s, Structural Adjustment; Retrospect, and Prospect**. Washington, D.C., American, University.

Williamson, J. (1998). **Revisión del Consenso de Washington**. En Emmerij, Luis y Núñez del Arco, José (comp.); El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI, Washington, D.C., BID.

Wodak, R. y M. Meyer (2003). **Métodos de Análisis Crítico del Discurso**. editorial Gedisa, Barcelona, España.

Woolock, Michael y Deepa, Narayan (2000). **Capital Social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo**. Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/surveys.htm> (Consultado el 01 de noviembre de 2015)

Hemerografía

Acosta, Alberto (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad* ISSN: 1130-8001, Vol. 52, Núm. 2 (2015): 299-330

Aguilar, Luis F. (2007). **El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**. *Revista Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, Caracas, CLAD.

Barreto, Miguel (2014). **Preparar el Post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas**. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 179-197. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

Boisier, S. (2003). **El desarrollo en su lugar**. Universidad Católica de Chile, Santiago.

Bourdieu, F. (1989): **Social Space and Symbolic Power**. *Sociological Theory*, 7-1, 14:25.

Ceceña, Ana (2013). **El Buen Vivir, una alternativa al desarrollo**. *La Jornada del campo*, núm. 73, 19 de octubre. Suplemento informativo de la Jornada, México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/19/cam-vivir.html> (Consultado el 30 de noviembre de 2016).

Coleman, J. (1988). **Social Capital in the creation of Human Capital**. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Cuervo, Luis M. (1999). **El rompecabezas de la intervención económica territorial**. En *Territorios*, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, núm. 2, febrero de 1999, Universidad de los Andés, CIDER, Santa Fé de Bogotá, Colombia.

Cuervo, Luis M. (2003). **Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Serie Gestión Pública 40, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

Czarnecki, Lukasz (2014). **De violencias, conflictos armados y desigualdades sociales. Un estudio comparativo entre Colombia y México.** Revista del CESLA, núm. 17, 2014, pp. 307-331. Uniwersytet Warszawski, Varsovia, Polonia.

Escobar, Arturo (2003). **Mundos y conocimientos de otro modo: el programa de investigación de modernidad/colonialidad Latinoamericano.** Tabula Rasa (1): 51-86.

Esparcia, J., J. Escribano y J.J. Serrano (2016). **Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local.** Investigaciones Regionales — Journal of Regional Research, 34 (2016) pp. 49-71

Gómez Builes, Gloria Marcela; Astaiza Arias, Gilberto Mauricio, y de Souza Minayo, María Cecilia (2008). **Las migraciones forzadas por la violencia: el caso de Colombia.** Ciencia y Salud Pública, vol. 1, núm. 5, Rio de Janeiro, septiembre-octubre, Asociación Brasileña de post-graduados en Salud Pública, pp. 1649-1660.

González Ortiz, Felipe; Tinoco García, Ivett, y Macedo García Alejandro (2012). **Inseguridad y violencia. Narrativas en torno a la violencia y la inseguridad en el Estado de México.** Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XIX, núm. 55, Guadalajara, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, pp. 79-116.

Grosfoguel, Ramón (2006). **La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global.** Tabula Rasa. (4): 17-48.

Grosfoguel, Ramón y Walter Mignolo (2008). **Intervenciones Decoloniales: una breve introducción.** Tabula Rasa. (9): 29-37.

Harvey, David (2009). **Organizing for the Anti-Capitalist Transition. Draws heavily on his forthcoming** [April 2010] book, *The Enigma of Capital*. December 16th, 2009

Hernández, C., y C. Camarero (2005). **Marketing de relaciones y creación de capital social: el caso de las agencias de desarrollo local.** Ekonomiaz Revista Vasca de Economía, 58, 296-323.

Janetti, M. (1988). **El desarrollo regional en México.** Evaluación reciente de la política, en revista Comercio Exterior, vol. 38, núm. 9, septiembre, México.

Käkönen, Mira (2014). **Buen Vivir.** Fundación SIEMENPUU, Helsinki, Finlandia. Disponible en: <http://www.siemenuu.org/es/theme/buen-vivir-0> (Consultado el 30 de noviembre de 2016)

Linares, Yuraima; Colmenares, Loyda; Espinoza, Natalie (2011). **Capital social: herramienta fundamental de las políticas públicas para el desarrollo de las comunidades.** Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XVII, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 59-69 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Mestries, Francis (2014). **Los desplazados internos forzados: refugiados invisibles en su propia patria.** El Cotidiano, núm. 183, México, enero-febrero, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 17-25.

Moncayo J., Edgard (2002). **Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización.** ILPES, Serie Gestión Pública, núm. 27, Chile.

Olivares, Heumaro; García, Rosario; Jauregui, Robny; Revilla, Franklin; El Zauahre, Maziad (2008). **Desarrollo endógeno. Instrumento para fortalecer el capital social.** Multiciencias, vol. 8, diciembre, 2008, pp. 112-117 Universidad del Zulia Punto Fijo, Venezuela.

Pájaro, David (2002). **La formulación de hipótesis.** Revista Cinta moebio núm. 15: 12.

Palma, Enrique y Laura Mota (s/f). **Migración: un reto para la gestión local y las políticas públicas.** Documento inédito (en proceso para su publicación).

Putnam, Robert (1995). **Bowling alone. American's declining social capital.** Journal of Democracy, 6/1, 65-78.

Quijano, Aníbal e Immanuel Wallerstein (1992). **La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial.** Revista Internacional de Ciencias Sociales. (134): 583-591.

Ramírez Treviño, Alfredo; Sánchez Núñez, Juan Manuel; García Camacho, Alejandro (2004). **El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis.** Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle, vol. 6, núm. 21, julio-diciembre, 2004, pp. 55-59 Universidad La Salle, Distrito Federal, México

Rosenthal, Gert (1996). **La Evolución de las Ideas y las Políticas para el Desarrollo.** Revista de la CEPAL, número 60, Santiago de Chile.

Saavedra, M. R., Ojeda, L. (2006). **Trabajo en Red: Imaginarios conceptuales de paz, desarrollo y región en los programas de la Red Prodepaz.** Documentos Ocasionales núm. 74, CINEP, Bogotá, Colombia.

Salazar Cruz, Luz María y Castro Ibarra, José María (2014). **Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México.** El Cotidiano, núm. 183, México, enero-febrero, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 57-66.

Sen, Amartya (1983). **Los bienes y la gente.** En Comercio Exterior, vol. 33. núm. 12. México, 1983.

Torres, G. y H. Ramos (2008), **Gobernanza y territorios, notas para la implementación de Políticas para el desarrollo.** Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, núm. 203, mayo-agosto, 2008, pp. 75-95. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42120304pa> (Consultado el 20 de noviembre de 2015).

Unikel, Luis (1976). **Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México**. Revista Interamericana de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. X, número 37, México, mayo.

Documentos Oficiales

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (1993). **Ley General de Asentamientos Humanos**. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2004). **Ley General de Desarrollo Social**. Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio de 2016.

CEPAL (1990). **Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (1994). **Panorama Social de América Latina**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (1995). **Focalización y pobreza**. Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (1996). **Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía**. LC/G.1898 (SES.26/3), Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (2014). **Panorama Social y Económico de América Latina**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

COESPO (2000). Con información del INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

COLMEXIQ (2010). **Índices de Marginación por Municipio 2010**.

CONEVAL (2010). **Resultados de medición de la pobreza a nivel municipal, 2010**. México, D.F. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx> (Consultado el 01 de marzo de 2016).

CONEVAL (2012). **Informe de pobreza y evaluación en el Estado de México 2012**. México, D.F. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx> (Consultado el 05 de marzo de 2016).

CONEVAL (2015). **Informe sobre medición de la pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010, 2012, 2014**. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>. L (Consultado el 06 de marzo de 2016).

GEM, Gobierno del Estado de México (2001). **Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**. Toluca de Lerdo, México, 21 de diciembre de 2001.

GEM, Gobierno del Estado de México (2012a). **Programa de Desarrollo Región X Tejupilco, 2012-2017**. Edición del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). CE: 203/01/21/12. Disponible en: www.edomexico.gob.mx (Consultado el 01 de agosto de 2016)

GEM, Gobierno del Estado de México (2012b). **Plan de Desarrollo del Estado de México, 2011-2017**. Edición del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). CE: 203/01/04/12. Disponible en: www.edomexico.gob.mx (Consultado el 20 de agosto de 2016)

GEM, Gobierno del Estado de México (2015). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México “**Gaceta del Gobierno**”, número 19, del 30 de enero de 2015.

IGECEM (2016a). **Estadística Básica Municipal, Amatepec**. Toluca, México.

IGECEM (2016b). **Estadística Básica Municipal, Luvianos**. Toluca, México.

IGECEM (2016c). **Estadística Básica Municipal, Tejupilco**. Toluca, México.

IGECEM (2016d). **Estadística Básica Municipal, Tlatlaya**. Toluca, México.

ILPES (1976). **Ensayos sobre planificación del desarrollo**. Siglo XXI Editores, México.

INEGI (1991). **XI Censo General de Población y Vivienda 1990**. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 05 de septiembre de 2016).

INEGI (2001). **XII Censo General de Población y Vivienda 2000**. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 05 de septiembre de 2016).

INEGI (2011). **Censo de Población y Vivienda 2010**. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 05 de septiembre de 2016).

INEGI (2013). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares INEGI 2012**. Julio de 2013. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 01 de agosto de 2016)

INEGI (2015). **Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, 2012 y 2014**, julio de 2015. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 02 de octubre de 2016).

INEGI (2016). **Panorama Sociodemográfico de Estado de México 2015**; Encuesta Intercensal 2015. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/> (Consultado el 15 de noviembre de 2016).

OCDE (2013). **Crisis Squeezes Income and Put Pressure in Inequality and Poverty**, París.

ONU (1987). **Nuestro Futuro Común** (El Informe Brundtland), Comisión Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo CMMAD, Madrid, Alianza Editorial.

ONU (2015). **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Asamblea General, Sexagésimo noveno período de sesiones. Distribución limitada, 12 de agosto de 2015.

PNUD (1990). **Primer Informe sobre desarrollo humano**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (1992). **Informe sobre desarrollo humano**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (1993). **Informe sobre desarrollo humano**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (1996). **Informe sobre desarrollo humano**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (2002). **Informe sobre desarrollo humano**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (2005). **Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, 2000-2005**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

Poder Ejecutivo Federal (1989), **Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994**, México.

Poder Ejecutivo Federal (1995). **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, 31 de mayo de 1995, México.

Poder Ejecutivo Federal (1996). **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000**, 27 de marzo de 1996, México.

Poder Ejecutivo Federal (2001). **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, 30 de mayo de 2001, México.

Ponencias

Aguilar, A. G. y F. Rodríguez (1993). **Tendencias de Contraurbanización en México, 1970-1990**. Ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Movilidad Territorial, Distribución Espacial de la Población y Proceso de Urbanización, México, SOMEDE, 10 y 11 de noviembre de 1993.

Serna De la Garza, José Ma. (2009). **Reflexiones sobre el concepto de “gobernanza global” y su impacto en el ámbito jurídico**. Una primera versión de este trabajo se presentó como ponencia titulada: “El concepto de «gobernanza global» y los retos actuales del Derecho Público, en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Monterrey, Nuevo León, 23-25 de abril de 2009.

Stiglitz, Joseph (1998). **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes**. Plebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, Switzerland, October 19th.

Tesis

Barreto, Miguel (2012). **Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s): abriendo caminos para la paz positiva en Colombia** Tesis de doctorado presentada en la Universidad de Coimbra, Colombia.