



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.
(ININEE)**

**DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL
Tercera Generación**

TESIS DOCTORAL:

**POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y DESARROLLO REGIONAL, EN LAS
COMUNIDADES NAHUAS DEL MUNICIPIO DE AGUILA, MICHOACÁN.1970-2008**

ASESORA: Dra. María Teresa Cortés Zavala

PRESENTA: Rubén Darío Núñez Altamirano

Morelia, Michoacán, UMSNH, Agosto de 2012.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
<u>Condiciones Geográficas y físicas.</u>	5
<u>Antecedentes de la investigación.</u>	7
<u>Hacia una Justificación e Hipótesis.</u>	9
<u>Horizonte temporal y espacial.</u>	11
<u>Conflictos de la investigación y metodología.</u>	12
<u>Revisión de la literatura.</u>	16
<u>El plan de redacción.</u>	21
<i>CAPITULO I. TRAZOS TEÓRICOS SOBRE COMUNIDADES INDÍGENA Y DESARROLLO REGIONAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.</i>	
1.1.-Discusiones sobre la comunidad indígena.	22
1.2.-Políticas públicas y desarrollo regional.	31
1.2.1 Desarrollo local.	39
1.2.2 Desarrollo Comunitario.	44
1.2.3 Políticas Públicas.	46
1.3.-El aparato administrativo público mexicano y sus criterios de planeación regional.	51
1.4. Las Dimensiones del Desarrollo, en las Comunidades Nahuas de Aquila.	
1.4.1 Historia	54
1.4.2 Población, migración y bienestar social.	58
1.4.3 Infraestructura y servicios.	64
1.4.4 Sector agropecuario y pesquero.	66
1.4.5 Dimensión política y organizativa; Comunidad y federalismo.	70
1.4.6 Conflictos territoriales y derechos indígenas.	73
<i>CAPITULO II. LOS PRIMEROS PROGRAMAS PÚBLICOS PARA EL DESARROLLO Y LA ORGANIZACIÓN COOPERATIVISTA. (1970-1983)</i>	75
2.1.- Antecedentes en los planes de desarrollo regional por cuencas y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).	78

2.1.1. Políticas públicas y teorías del desarrollo.	78
2.1.2 Políticas para el desarrollo regional a través de la zonificación de cuencas hidrológicas.	84
2.1.3. El Programa de inversiones para el desarrollo rural (PIDER	90
2.2.- La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y la implementación de la Comisión para el Desarrollo de la Costa de Michoacán en Aquila.	94
2.3.- El Gobierno estatal y el H. Ayuntamiento de Aquila; ¿gestores de desarrollo regional?	102
2.3.1. Instituciones y programas públicos en zonas indígenas	102
2.3.2 Planeación local	109
CAPÍTULO III. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL. CRISIS Y DESREGULACIÓN. (1983-1995)	114
3.1.-. Políticas públicas para impulsar la pequeña propiedad rural y disminuir los apoyos de corte social; los Programas de Desarrollo Regional y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).	121
3.2.- Las sociedades cooperativas, ganaderas y pesqueras y su desregulación; el fin del fomento estatal a este sistema.	135
3.3.-. La creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM) y su impacto en la costa michoacana.	138
3.4.-Los signos del fracaso; aumento en la concentración del ingreso y el resurgimiento de una etnicidad. Crítica al proyecto de Estado, en los foros indígenas de Aquila.	141
CAPÍTULO IV. NUEVOS PROYECTOS PARA EL DESARROLLO, EN LAS COMUNIDADES DE AQUILA. (1995-2007)	
4.1.-Nuevos diseños de políticas para combatir la pobreza y promover el desarrollo regional. El papel del PROGRESA y de los programas promovidos por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE).	150
4.2.-El Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Michoacán y los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (SUPLADER); los pasos y problemas en su implementación.	175

4.3.- Ausencia de diversificación en las actividades productivas y la aparición de programas de apoyo social contraídos; los CODECOS.	179
4.4.- Pobreza y dificultades en el desarrollo regional en las Comunidades Indígenas en Aquila. Un diagnóstico desde la perspectiva NBI.	191
4.4.1 Construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	198
CAPÍTULO V. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA DE DESARROLLO REGIONAL PARA LA COSTA MICHOACANA.	
5.1.-El impacto de las políticas gubernamentales; marginación y pobreza en las Comunidades Indígenas de Aquila.	205
5.1.1 Metodología y marco teórico utilizado en el trabajo de campo.	206
5.1.2 Análisis de la estructura del desarrollo comunitario.	208
5.1.3 Observación final	216
5.2.- Políticas públicas participativas y educación intercultural bilingüe, ¿herramientas para el desarrollo comunitario?	218
5.2.1 Apuntes sobre la historia y la educación en la región.	220
5.2.2 La problemática actual: débil desarrollo local y problemas en la construcción de capital social.	226
5.2.3 Educación el medio indígena nahua. Una propuesta intercultural.	229
5.3.- Nuevos rumbos; apoyos al sector primario e impulso del tercer sector para impulsar el desarrollo en las comunidades nahuas de Aquila.	
5.3.1 Origen y Fundamentos.	236
5.3.2 Dimensiones de las prácticas comunitarias sustentables	238
5.3.3 Objetivos y propósitos.	240
5.3.4 Actividades y tareas.	241
5.3.5 Destinatarios o beneficiarios y Recursos	243
<u>Conclusiones</u>	244
<u>Bibliografía y Fuentes de Información</u>	248
<u>Anexo</u>	260

INTRODUCCIÓN

En los últimos 40 años, los programas públicos para promover el desarrollo regional han tenido diferentes aristas y limitantes. Promovidos desde el gobierno federal, los primeros proyectos de impulso económico del siglo XX, tuvieron un tinte agrario, al fomentar la producción de alimentos en las zonas fértiles cercanas a las cuencas. Posteriormente, se intentó mejorar la calidad de los servicios públicos y se implementaron estrategias de industrialización, con la intención de intervenir desde el Estado, en los procesos económicos regionales, apoyando su inserción en mercados internacionales. En medio de ello, se promovieron políticas relevantes para incentivar el desarrollo, tales como la instauración de programas de asistencia social y el fomento a la organización cooperativa, pero pronto el gobierno disminuyó su influencia en la economía local, con miras a dejar en manos del “mercado”, las posibilidades de crecimiento económico.

Para el Estado Mexicano, las etnias y comunidades mexicanas, estuvieron subordinadas al proyecto nacional, al menos hasta el fortalecimiento de los programas estatales y municipales para el crecimiento económico, gestado a finales de la década de 1980. No obstante, a pesar de postularse nuevos sistemas de planeación, que hasta cierto punto, involucraron a las comunidades y poblados en el diseño e implementación de programas públicos, el asistencialismo y la discontinuidad sigue imperando en las políticas gubernamentales. La mayoría de la población indígena continúa manteniendo niveles preocupantes de pobreza y habita en zonas con una alta marginación.

Desde nuestra perspectiva, a pesar de los intentos y avances logrados en el diseño de programas gubernativos, que involucran cada vez más las voces de las localidades y postulan la intervención de las tres entidades de gobierno, los resultados continúan siendo magros, por lo que resulta necesario, mejorar el diseño de los programas y disminuir la centralización de los apoyos gubernamentales, aumentando su componente participativo, su eficacia, entre otras cuestiones.

El caso que se analiza en este texto, es un claro ejemplo de una región que contiene grandes potencialidades de crecimiento, pero que por diversos factores, ha mantenido un bajo perfil económico y una acotada participación de programas gubernamentales para

impulsar el desarrollo económico y social. Habrá que añadir, antes de exponer las riquezas naturales y sociales del Municipio de Aquila y de sus comunidades indígenas, que su territorio permaneció sin una conexión carretera, hasta los últimos años de la década de 1970 y que la mayoría de su población mantiene altos índices de pobreza y marginación social hasta el día de hoy. Sumado a ello, otra problemática muy importante que se vive en el Municipio, es la desconexión que existe entre las comunidades nahuas y grupos no indígenas de la población, que no sólo nos habla de visiones encontradas de la realidad, sino incluso de conflictos político armados, acontecidos continuamente.¹ Si a ello sumamos la presencia de grupos delictivos enfrentados, tenemos una fuerte disputa por el control de la región que por sus características naturales es un puente natural para el trasiego de enervantes y también para la producción de los mismos.

Además, en el territorio de las comunidades nahuas, se han llevado a cabo, procesos de crítica al sistema de gobierno, a través de foros, enmarcados en los movimientos zapatistas y de lucha por la reivindicación de los derechos indígenas, lo que hace más complejo el análisis de la situación que enfrentan estas poblaciones. Esta característica, aunado a las redes políticas de clientelismo electoral, que también tienen cabida en su seno, son elementos que matizan las acciones de los tres niveles de gobierno, en torno a los proyectos para el desarrollo local y que son parte fundamental de la discusión de este texto.

Condiciones Geográficas y físicas

El Municipio de Aquila, Michoacán, tiene una extensión de 2,359 kilómetros cuadrados y limita por el Norte y el Este con los municipios costeros de Coahuayana y Lázaro Cárdenas. Regionalmente, se encuentra integrado en lo que se ha denominado región sierra-costa, puesto que colinda también, por el lado Noroeste, con los distritos de Arteaga y Coalcomán, lugares que tienen una gran presencia orográfica de la Sierra Madre del Sur. Contiene también, múltiples regiones ecológicas, sierras templadas y selvas cálida secas en costas y bosques de coníferas y encino. En planicies bajas y valles, la vegetación

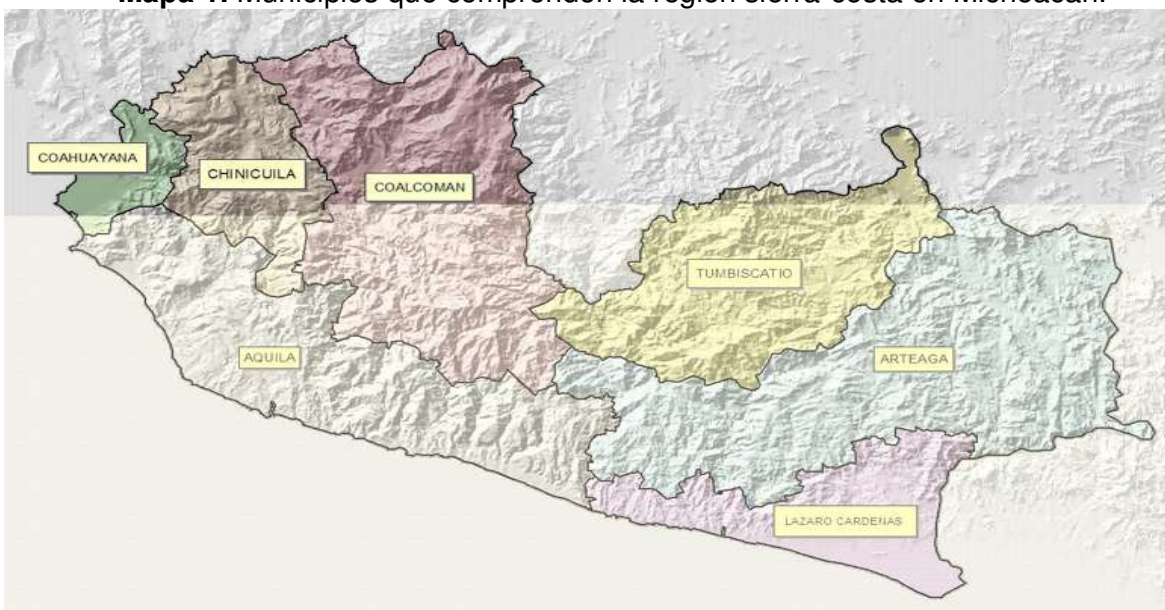
¹ Quizá el caso más complejo derivado de estos conflictos, es el reciente enfrentamiento con bajas civiles, suscitado entre pobladores de “La Placita” y comuneros de Santa María de Ostula, por territorios denominados “La Canahuancera”, que hoy en día corresponden a un nuevo asentamiento comunal de nombre XayaKalan, véanse los comunicados de la Comunidad emitidos del 30 de junio al 5 de julio del 2009(en línea) y los textos de Magdalena Gómez y Luis Hernández Navarro en; *La Jornada*, martes 7 de julio del 2009 y martes 21 de julio del 2009.

cambia a bosque tropical sub-caducifolio, hasta llegar a bosque tropical caducifolio. Las temperaturas son cálidas y muy cálidas con una precipitación media anual de 800 a 1200 mm. El Tipo de suelo lítico o poco desarrollado con escasa profundidad de 10 cm.²

Las riquezas naturales del municipio son muy importantes, su zona litoral es la más grande del estado y contiene playas de proyección turística como las de San Juan de Alima, las Brisas, la Ticla, Colola, Faro de Bucerías, Maruata, etc., con exuberante vegetación tropical (selva baja caducifolia) y especies de fauna acuática variada.

Su vegetación se clasifica en dos rubros, selva baja caducifolia y en las zonas más altas bosque de pino y encino. Por lo tanto, la mayor parte de su tierra corresponde al de tipo pradera y café-gris de montaña, que son suelos poco aptos para el cultivo intensivo. Existe una posibilidad de explotación de árboles maderables como pinos, encinos y maderas finas como la parota y la ceiba, pero las características físicas de la sierra y la poca disponibilidad de tierras boscosas, dificultan esta actividad.

Mapa 1. Municipios que comprenden la región sierra-costa en Michoacán.



Fuente: SEPLADE, *Informe de actividades en la región sierra-costa*, Michoacán, Gobierno del estado de Michoacán, 2005, p. 17

² Instituto Nacional Indigenista, *Riesgos y desastres naturales en regiones indígenas de México*, México, INI, 2000, pp. 97-102.

Existen también vetas de azufre, yeso, cal, cuarzo, oro, plata y sobre todo de fierro, que son explotadas en zonas cercanas a la cabecera municipal y a la comunidad de Pómaro, por empresas foráneas que han establecido un sistema de pagos a las comunidades.³

Antecedentes de la investigación.

Los componentes sociales y culturales del Municipio de Aquila, son relevantes, debido a que en su territorio, están asentados indígenas nahuas, que habitan las citadas comunidades del Municipio, Aquila, Coire, Santa María Ostula y Pómaro. Estas sociedades que exhiben su identidad, en su propiedad territorial comunitaria, su historia, usos y costumbres, tradiciones, fiestas, gastronomía, idioma, etc., han sido poco estudiadas y valoradas hasta el día de hoy.

Mapa 2. Las Comunidades nahuas del Municipio de Aquila Michoacán.



Fuente: Gledhill, Jhon, *Cultura y desafío en Ostula*, México, El Colegio de Michoacán, 2004, p.12.

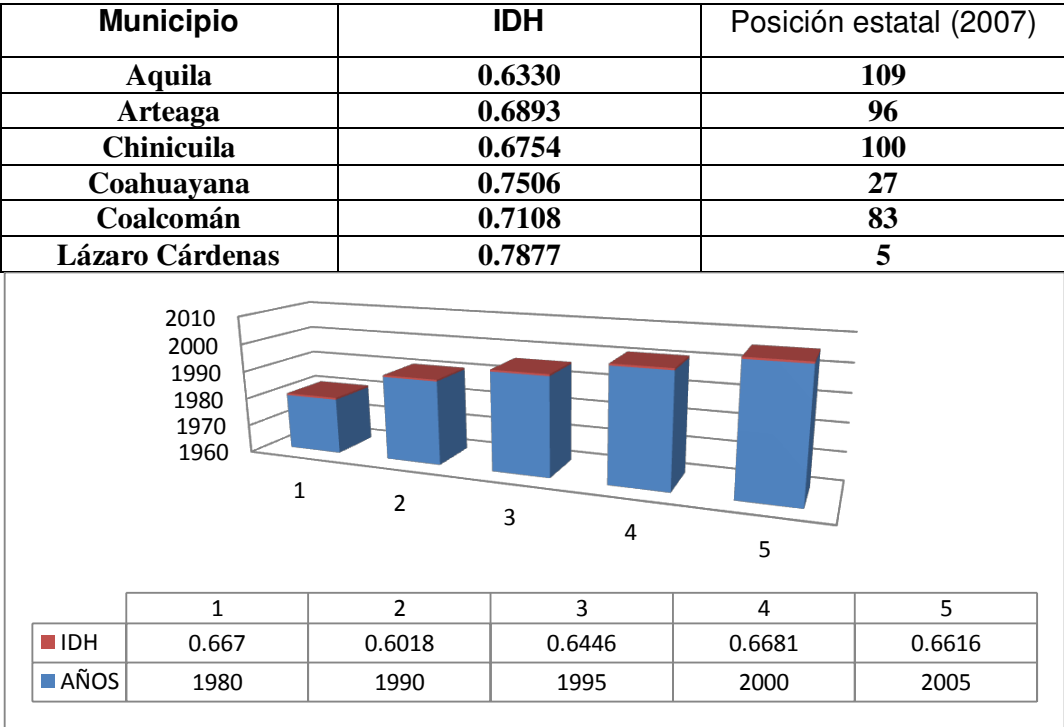
Contrasta con estas riquezas, los altos índices de marginación y pobreza de la población de Aquila. Tomando en cuenta los índices de desarrollo humano, (PNUD, 2007), que incluyen mediciones sobre ingreso, salud, género, migración y educación, del Municipio de Aquila, veremos que los datos continúan siendo muy desfavorables, a pesar del

³ Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Michoacán, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Centro Estatal de Estudios Municipales, *Los Municipios de Michoacán*, México, Gobierno del Estado de Michoacán, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010.

incremento del presupuesto federal para el Ayuntamiento que nos ocupa y de la instauración de programas gubernamentales con partidas especiales para generar el desarrollo de la costa michoacana.

Esta situación, nos habla de los enormes retos de desarrollo regional que enfrenta el Municipio de Aquila, resultado de procesos históricos complejos, tanto económicos, culturales y socio-políticos, que al paso del tiempo, no han podido solucionarse.

Tabla 1. Índices de Desarrollo Humano, en los Municipios de la región Sierra-Costa del estado de Michoacán y e historia en gráfico del IDH en Aquila (Años, 1980-2007)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de: Navarro, Chávez José Lenin, (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán*, 2007, México, PNUD, 2008, pp.29-30 y “El desarrollo humano en la Región Costa del estado de Michoacán, 1980-1995,” en Navarro, Chávez José Lennin, et al., (Coord.) *Distribución del ingreso y bienestar social en Michoacán*, México, Facultad de Economía, 2001, pp. 274-276.

Pero también, desde nuestra perspectiva, el Estado mexicano ha tenido un papel central en esta condición, puesto que dentro de las acciones institucionales para mejorar el desarrollo regional en el estado de Michoacán, pocas veces se ha tomado en cuenta al

Municipio, y los programas establecidos (apenas precisados en la década de 1970), no han tenido los resultados esperados. Además, al paso de los años, se denota una atención insuficiente, respecto al mejoramiento de infraestructura y servicios públicos, tan importantes, como la provisión de agua potable y entubada, e incluso electricidad, de la que gozan la mayoría de los municipios.

Hacia una Justificación e Hipótesis

Ante esta problemática, la realización de esta investigación tiene diversos motivos que la justifican. Los altos índices de marginación y de déficit de servicios básicos, son fenómenos que nos obligan a cuestionar los diseños e instauración de las políticas de gobierno para el desarrollo en las comunidades nahuas de Aquila. Por ende, la interrogante que guía este proyecto, responde a hecho de por qué los programas y políticas gubernamentales para el desarrollo, no han contribuido a mejorar los altos niveles de marginación y exclusión social de las comunidades nahuas en el Municipio Aquila. Con ello, naturalmente, el objetivo primordial del trabajo es conocer las características centrales, que han definido el diseño de los programas gubernamentales, federales, estatales y locales y la forma de implementarlos en las comunidades de Aquila.

Para generar un análisis equilibrado, se definieron los componentes políticos, sociales, culturales y económicos de las comunidades nahuas del Municipio de Aquila, en donde se han instrumentado programas públicos para el desarrollo, entre los años de 1970 a 2008. En este punto, al preguntarnos sobre las particularidades de la organización económica, política y social de las comunidades indígenas, intentamos también descifrar, cuál ha sido la capacidad de gestión pública de las autoridades de las comunidades de Aquila, con el Estado Mexicano.

Al acercarnos al control territorial y a la organización político-administrativa y económica que ejercen las comunidades nahuas, debimos cuestionar también, cuáles han sido los factores que han limitado la entrega de los recursos y la operatividad de los programas públicos para el desarrollo, analizando los elementos que podrían contribuir al

mejoramiento de los procesos de diseño e implementación de los programas de gobierno para el desarrollo regional en las Comunidades nahuas de Aquila.

Mediante el análisis de corte histórico, podemos observar que la mayoría de los programas gubernamentales para el desarrollo, han presentado diversas fallas desde su diseño e implementación y además, a pesar de que muchos de estos generan gastos presupuestales muy altos, sus resultados en materia de desarrollo regional han sido muy pobres. Ante ello, el planteamiento de esta investigación, ha derivado en la hipótesis de la necesidad de generar propuestas de carácter endógeno, que resalten la importancia de la participación de la población civil en la toma de decisiones y en la creación de proyectos públicos para el desarrollo regional. A pesar que se han realizado algunos avances en materia legislativa respecto a la participación ciudadana, sostenemos que no se ha consolidado la intervención de la población en el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales implementadas en las Comunidades Nahuas del Municipio de Aquila, lo cual es una causante de su bajo impacto en el escenario del desarrollo regional.

Además, los altos grados de marginación y exclusión social que permean el contexto social de las comunidades nahuas, están relacionados con el uso electoral y la caída presupuestal de los programas federales, estatales y municipales, destinados a mejorar la cobertura de servicios básicos y apoyar al sector productivo. Por lo tanto la variable *dependiente* de este análisis, tiene que ver con el concepto de *Desarrollo Regional* y las independientes refieren a las “políticas y programas públicos sustentables para promover el desarrollo,” la “participación de los actores locales y extra-locales” y la “organización y participación comunitaria,” en los procesos de desarrollo.

Por lo tanto, concluimos que conforme se diseñen políticas públicas de desarrollo local, que involucren tanto a las autoridades políticas evitando el centralismo, como a la sociedad civil, aumentaran las posibilidades de mejorar los índices de desarrollo de las comunidades del Municipio de Aquila.

Horizonte temporal y espacial

El espacio que contempla esta investigación, está definido territorialmente de acuerdo a la demarcación geo-política que actualmente tiene el Municipio de Aquila. En términos meramente geográficos, este es el concepto de región que manejamos, mientras que las comunidades nahuas que lo integran, las analizamos como sub-regiones, con la idea de generar una distinción respecto a otras poblaciones no indígenas.

Respecto al análisis etnográfico, histórico, económico y social, definimos nuestro espacio de estudio, de acuerdo a la demarcación “natural” de las comunidades indígenas, a través de las características socio-culturales de los nahuas, grupo indígena que había permanecido relativamente aislado hasta la década de los ochentas. Los usos y costumbres distintivos de esta etnia y su convivencia con selvas, mar y la Sierra Madre del Sur, son elementos que demuestran las particularidades espaciales de esta región de estudio. Cabe decir, que la presencia nahua en Michoacán se ubica también en los municipios de Coalcomán, Coahuayana y Lázaro Cárdenas, pero es en Aquila donde actualmente se concentra poco más del 40% de la población nahua estimada y donde permanecen comunidades indígenas, que mantienen usos y costumbres de origen colonial, respecto a la pertenencia de la tierra.

La periodicidad del presente proyecto, contempla un estudio que pretende abarcar poco menos de cuarenta años de historia regional en la costa michoacana. El planteamiento temporal, a partir de 1970, corresponde al hecho de que las primeras políticas para el desarrollo, iniciadas en 1950 y que el gobierno federal instrumento a través del sistema de cuencas, tuvieron mínimos impactos en Aquila y sus comunidades. La ubicación geográfica de este municipio, que se encuentra en medio de los ríos Tepalcatepec y Balsas, aunado a la mala distribución de los recursos federales, provocaron esta segmentación. Como hemos señalado, fue hasta la década de 1970, cuando llegaron los primeros programas para el desarrollo, de la mano de las secretarías de Pesca, Finanzas, Obra pública y COPLAMAR entre otras, del gobierno de Luis Echeverría y de los gobernadores estatales Servando Chávez y Torres Manzo. En la década de 1980, se dio seguimiento a la instauraron cooperativas pesqueras y ganaderas, pero comenzaron a implementarse políticas des-reguladoras de estas actividades y disminuyeron los recursos destinados a

los programas para la costa, mientras se impulsaba medianamente al turismo y se creaban algunos proyectos de conservación de la biodiversidad.

En los años subsecuentes, se diseñaron los llamados “megaproyectos” de desarrollo para la costa, que a través de la creación de secretarías muy fortalecidas como SEPLADE, que intentaron mejorar los resultados de las políticas públicas, con programas como el de obras convenidas, (en la que participan los tres órdenes de gobierno), los planes de exportación agro-alimentaria o el intento de atraer capitales españoles a las costas de Aquila. El horizonte temporal del estudio, finalizará en el año de 2008, (aunque con proyecciones hacia el 2010), porque determina el fin del gobierno de Lázaro Cárdenas, administración que diseñó un plan de desarrollo estatal, que intentó acercarse a la planeación participativa y al estímulo de planes comunitarios de desarrollo.

Conflictos de la investigación y metodología

El análisis de políticas públicas y de programas de gobierno, que se han instrumentado para promover mejoras en los niveles de desarrollo regional en comunidades indígenas, implica considerar estrategias de investigación, que analicen teorías sobre el Estado, las instituciones, la economía, la cultura y la sociedad, tanto de la región sierra-costa, como de las comunidades nahuas de Aquila, todo ello, desde un punto de vista multidisciplinario, aunque solo en el ámbito de las ciencias sociales.⁴ En primer término, esta investigación tendrá un alcance exploratorio, porque su objetivo de estudio, el análisis de políticas gubernamentales para el desarrollo en Aquila, es un tema poco abordado por la literatura.

La estrategia metodológica radica en investigación etnográfica con la realización de entrevistas a profundidad y observación. Por ello, propusimos una metodología de investigación, que contempla elementos de los métodos comparativo, e histórico-sociológico-comprensivo, en el sentido de comprender y explicar el curso de una acción histórica, mediante una estrategia metodológica,⁵ que se enmarca dentro de la metodología cualitativa, particularmente impulsada a partir del análisis etnográfico,

⁴ Como lo estableció Karel Kosík, definimos múltiples áreas de interés social, para analizar la realidad a investigar, estructurada como un todo y con características complejas, Kosík Karel, *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, 1990, pp. 53-63.

⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 7-18.

identificado como un método abierto de investigación, donde caben las encuestas, las técnicas no directivas y en este caso la contrastación con el análisis documental.⁶ El concepto de política pública que utilizamos para hacer un balance de las políticas de gobierno se refiere a la configuración realizada por Many y Thoenig respecto a “una actuación y no actuación” de una autoridad pública frente a las problemáticas sociales, en este caso de los pueblos indígenas, reseñando en el análisis lo que no se ha hecho y lo que se ha hecho sin considerar a los actores.⁷ El objetivo central de este ensayo entonces, es analizar cómo han operado los programas públicos dirigidos a las comunidades indígenas y cuál ha sido su impacto a nivel local. Para ello, elaboramos un estudio exploratorio y comparado entre comunidades indígenas nahuas michoacanas, analizando el impacto de las políticas para el desarrollo, específicamente a partir de dos objetivos particulares; primero, la realización de un diagnóstico general sobre las condiciones y características de vida en las comunidades y; segundo, mediante una evaluación de resultados e impacto de la ejecución de las políticas públicas dirigidas, particularmente sobre programas de la administración pública federal y estatal enfocados a los sectores agroalimentario y social.

Los limitantes de la investigación fueron la falta de registros censales e informativos de las acciones y programas para el desarrollo de los gobiernos estatal y municipal. Este conflicto se resolvió mediante la delimitación de las unidades de análisis, dando por resultado un respaldo documental más amplio en la revisión de los programas federales, no así de los estatales y municipales. Tratamos de justificar este sesgo, al demostrar que las políticas federales son las que han tenido una mayor presencia en Aquila desde la década de 1970. A pesar del hermetismo que mantienen las secretarías estatales encargadas de instaurar las políticas de fomento económico y social, la investigación documental tiene que solucionarse mediante la obligatoriedad de las autoridades de abrir su información sobre acciones de gobierno, cuestión que no pudimos completar porque el municipio no cuenta con un espacio de información pública y por cuestiones de tiempo. En este sentido, tratamos de llenar este vacío rastreando registros, que se encuentran en informes institucionales y de gobierno, compilaciones estadísticas, etc.

⁶ Para un análisis histórico-conceptual del método etnográfico véase: Guber, Rosana, *La etnografía, método, campo y reflexibilidad*, Bogotá, Editorial Norma, 2001, pp. 13-33.

⁷ Many, Yves y Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, pp. 83-93.

Por lo que respecta a la investigación de campo, se seleccionó una muestra representativa, intentando que estos prototipos no sean probabilísticos únicamente, sino que estén ligados a la explicación causal de los fenómenos. Los diarios de campo y las entrevistas a profundidad se realizaron a las autoridades políticas, a los responsables de los proyectos de desarrollo en la región, a los representantes de las comunidades (Jefes de tenencia, encargados del orden) y a la población en general, la mayoría de ellos comuneros.

La metodología de la investigación de campo, esta armada de acuerdo a los siguientes puntos:

- ❖ Generar un análisis visual de los niveles de desarrollo regional y del impacto que ha tenido intervención gubernamental, en los sitios de estudio, utilizando la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- ❖ Realizar entrevistas a profundidad con actores clave (coordinadores de proyectos).
- ❖ Incorporar en el procesamiento de la información, con métodos de análisis de políticas y gestión pública.

En este punto, cabe decir que el problema más relevante que hemos enfrentado ha sido en el levantamiento de encuestas, pues tras los sucesos acontecidos en la comunidad de Santa María de Ostula, y ante los fenómenos ligados al narcotráfico que han provocado un ambiente muy enrarecido en las comunidades, fue difícil culminar el levantamiento total de las encuestas programadas.⁸ A pesar de esta prohibición temporal para acercarse a las comunidades, (a la que se suma la crisis actual provocada por la delincuencia organizada), existe cierta disposición en la población en general para proporcionar información, lo cual, facilitó la obtención de datos. Una de las estrategias para acercarnos a los pobladores fue trabajar con un grupo de estudiantes y profesores del poblado de La Placita y de la comunidad de Coire, que participaron en el proceso de levantamiento de encuestas. Además, algunas autoridades municipales y estatales han mostrado su preocupación por mejorar el impacto de las políticas de gobierno, citando alguna información que consideran

⁸ El citado enfrentamiento entre pobladores “mestizos” y comuneros de Santa María de Ostula, ha derivado en problemáticas ligadas a la delincuencia organizada y el narcotráfico, por lo que el acceso a esta comunidad, es prácticamente vedado para quienes no pertenecen a ella. Aunque la presencia del narcotráfico no es nueva en la zona, debido a su estratégica posición geográfica, al parecer el conflicto actual no tiene precedentes debido a su magnitud; para revisar algunos antecedentes respecto al los cultivos de marihuana comunales véase: Gledhill, Jhon, *Cultura y desafío en Ostula*, México, El Colegio de Michoacán, 2004, pp.23-25.

confidencial. El clima de inseguridad, ha radicalizado la postura de las organizaciones indígenas autónomas existentes en el Municipio, sin embargo denotaron interés en definir su postura para mejorar el clima de organización social municipal.

Los instrumentos para obtener información, se componen de cuestionarios de preguntas abiertas, con estructura de escalamiento, para medir las respuestas del informante con varias categorías. Las entrevistas a profundidad están diseñadas en base a métodos etnográficos y de análisis de políticas y los modelos se presentan en los anexos. Otro instrumento utilizado, es la metodología de investigación-acción, generando diagnósticos sobre los programas públicos en las comunidades.⁹ Los cuestionarios están estructurados de acuerdo a los siguientes indicadores:

- Actividades productivas
- Educación
- Migración y Remesas
- Servicios/Infraestructura para la producción
- Capacitación (para la producción)
- Organización comunitaria (organigrama y medios para la toma de decisiones)
- Ejecución de programas Gubernamentales para el desarrollo.
- Condiciones de vida (alimentación, vivienda y salud)

De igual manera, con estos instrumentos se realiza una evaluación de la ejecución de las políticas públicas a escala local, a través de un análisis sobre la implementación de programas enfocados a los sectores agropecuario, de salud, educativo, comercial y de servicios públicos en general, en base a los siguientes criterios:

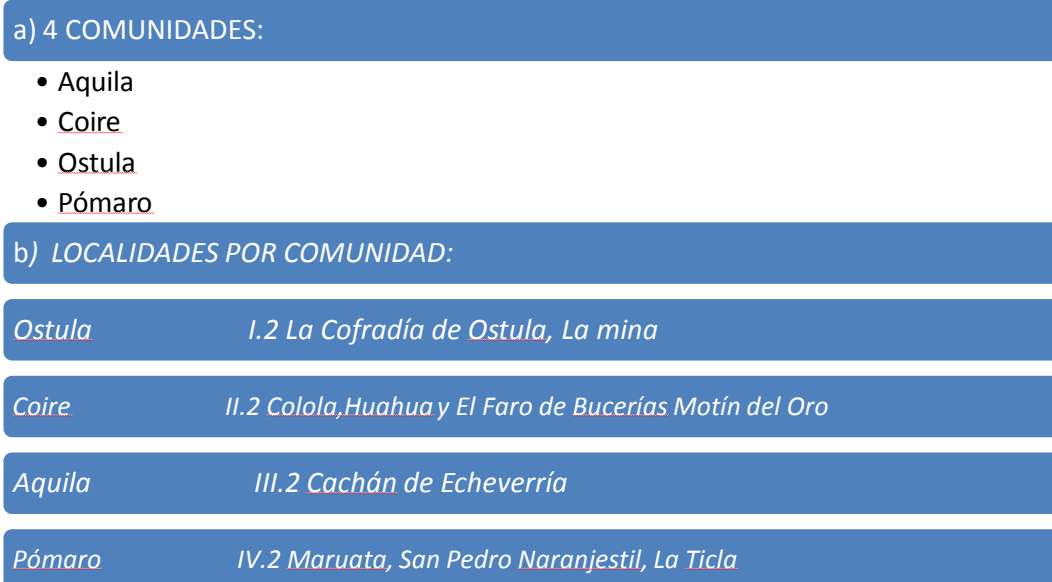
- Capacidad de gestión
- Claridad de los programas: estrategias de comunicación y participación).
- Cumplimiento de objetivos/metas: planeación –acciones y tiempos-, organización, recursos financieros, capacitación técnica, infraestructura –

⁹ El citado enfrentamiento entre pobladores “mestizos” y comuneros de Santa María de Ostula, ha derivado en problemáticas ligadas a la delincuencia organizada y el narcotráfico, por lo que el acceso a esta comunidad es prácticamente vedado para quienes no pertenecen a ella. Aunque la presencia del narcotráfico no es nueva en la zona, debido a su estratégica posición geográfica, al parecer el conflicto actual no tiene precedentes debido a su magnitud; para revisar algunos antecedentes respecto a los cultivos de marihuana comunales véase: Gledhill, Jhon, *Cultura y desafío en Ostula*, México, El Colegio de Michoacán, 2004, pp.23-25.

condiciones de vida / o trabajo-, cambios de actitudes o satisfacción a nivel colectivo.

Con estos indicadores, intentaremos reconocer el esquema general de las políticas públicas para el desarrollo regional, y los programas a los que las comunidades accedieron, para el desarrollo de proyectos, atendiendo sus características, funcionamiento y resultados de los programas que han contribuido al desarrollo comunitario (si es el caso). El método de trabajo del levantamiento de encuestas, se realizó en las cuatro grandes comunidades nahuas del Municipio, que a su vez integran múltiples localidades, de las cuales hicimos una selección para la muestra, misma que se reseña en el siguiente diagrama.

Diagrama 1. Método organizacional del levantamiento de encuestas en las Comunidades de Aquila.



Fuente: Elaboración propia.

Revisión de la literatura

Hasta hoy en día, existen diversas obras de índole general, que nos hablan de la historia de la costa de Michoacán, pero privilegiando la región de Lázaro Cárdenas, por lo que para el caso particular del municipio señalado, los estudios continúan siendo escasos. Por lo que respecta a las comunidades indígenas de la región, hay pocos estudios que aborden

su desarrollo histórico, las formas de organización comunal y podría decirse que no existe un texto que analice las políticas y programas públicos para el desarrollo regional, demostrando el impacto que estas medidas gubernamentales han tenido sobre las comunidades nahuas de Aquila.

En primer término, se ha considerado la utilización de compendios estadísticos sobre el municipio en cuestión, tales como: Anuarios, Atlas Ejidales, Censos económicos y de población, etc., realizados en distintas temporalidades por instituciones como el INEGI, la CONAPO, CONASUPO, COPLAMAR y la SEDESOL, entre otras. En este rubro, cabe destacar la relevancia de los Informes sobre Desarrollo Humano en Michoacán, auspiciados por el PNUD, que tienen la virtud de generar resultados, en base a una metodología que concentra varias escalas de la realidad social.¹⁰

Dentro del rubro de monografías municipales, hasta la fecha, es mínima la publicación de materiales, referentes exclusivamente al Municipio de Aquila, el único antecedente encontrado es un breve texto aparecido en el directorio del estado de Colima de 1964, realizado por Juan Oseguera Velázquez.¹¹ Por su parte, los textos de Elinore Barret y Donald Brand, sobre la Cuenca del Tepalcatepec y el poblado de Motín del Oro son referencias importantes sobre algunas localidades del municipio, desde el enfoque antropológico-regional.¹²

En los trabajos históricos sobre el estado de Michoacán, existen algunos datos sobre los orígenes y el desarrollo de los pueblos y comunidades del Municipio de Aquila durante el siglo XX.¹³ Otros datos monográficos de este municipio fueron reseñados en el texto, *La*

¹⁰ INEGI. *Anuario estadístico del estado de Michoacán 1992*, Aguascalientes, Ags., INEGI, Gobierno del Estado de Michoacán, 1993, INEGI, *Atlas ejidal del estado de Michoacán. Encuesta nacional agropecuaria ejidal, 1988*, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1992; INEGI, *Estructura económica del estado de Michoacán. Sistema de cuentas nacionales de México. Estructura económica regional. Producto interno bruto por entidad federativa, 1970, 1975, 1980*, México DF., INEGI, 1987. INEGI, *Michoacán en síntesis*, México, DF, INEGI, 1986., INEGI, *Resultados oportunos del estado de Michoacán. Censos económicos 1989*, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1991. INEGI, *División territorial del Estado de Michoacán de Ocampo de 1810 a 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996, Aguascalientes, 1997, etc., Navarro, Chávez José Lennin, (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán, 2007*, México, PNUD, 2008.

¹¹ Oseguera Velázquez, Juan, *Directorio del Estado de Colima (agrícola, ganadero, comercial, industrial, oficial, social, turístico)*, ed. 2ª, (s.l. y S.E.), 1964, pp.355-362.

¹² Barret, Elinore, *La cuenca del Tepalcatepec*, México, SEP, 1975; Brand, Donald, *Coalcomán and Motín del Oro*, EUA., The Hague, 1960.

¹³ Destacan de este grupo las obras de: Romero Flores, Jesús, *Historia de Michoacán*, Morelia, UMSNH, 1941, Bravo Hugarte, José, *Historia Sucinta de Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado, 1963, Noguera, Eduardo, *Noticia histórica acerca del estado de Michoacán*, Morelia, SEP, 1946; Tavera Alfaro, Javier y Martínez de Lejarza J.J., *Análisis*

Costa de Michoacán, editado en 1996, durante el Gobierno estatal de Ausencio Chávez. A últimas fechas, el gobierno del estado de Michoacán y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, presentaron la *Enciclopedia de los Municipios de México*, donde existe información muy parcializada y breve sobre el municipio, caso contrario del análisis de datos estadísticos de diversas Instituciones, que ofrece la investigación sobre los grupos nahuas del *Pacífico Sur*, en este caso de Aquila, realizada por el CIESAS.¹⁴

Por lo que respecta el estudio de comunidades indígenas en Michoacán, las primeras investigaciones que abordaron estos temas, fueron realizadas por los antropólogos Robert West y George Foster, quienes desde esta disciplina, registraron las particularidades y cambios socio-culturales, de comunidades tarascas entre las décadas de 1940 y 1960.¹⁵ Posteriormente, a partir de 1970 y en relación con la apertura del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) para impulsar este tipo de estudios, comenzaron a editarse en México un amplio cúmulo de trabajos de corte regional y antropológico, destacando para el caso de Michoacán el texto de Sergio Maturana y José Sánchez, y aquellos realizados por investigadores norteamericanos y auspiciados por el Instituto Nacional Indigenista, como Ina Dinerman, Robert Kemmper, George Castile y Jhon Durston, los cuáles, analizaron aspectos agrarios y mercantiles de pueblos y comunidades indígenas, en el estado.¹⁶ Otros trabajos del INI, sobre etnias nahuas, estructuras lingüísticas nahuas e información estadística de la colección *Etnografía Contemporánea de los Pueblos Indígenas de México*, serán también empleados.¹⁷ Desde esta vertiente, textos centrales para este

Estadístico de la Provincia de Michoacán, 1974; Correa Pérez, Gerardo, *Geografía del Estado de Michoacán, Física, Humana y Económica*, Tomos I, II y III, Gobierno del Estado de Michoacán, Morelia, 1974, Pérez Negrón, José, *Michoacán en 1975*, México, 1975, Florescano, Enrique (coord.), *Historia General de Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado, 1986.

¹⁴ Véase: Varios, *Enciclopedia de los Municipios de México. Michoacán*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal Gobierno del Estado de Michoacán, 1999, en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_michoacan, Varios, *Pacífico Sur*, Aquila, CIESAS, en: pacificosur.ciesas.edu.mx/fichas/opcion36.html - 1k

¹⁵ Foster, George, *Empire's children: The people of Tzintzuntzan*, Washington, ISA, 1948, Foster, *Tzintzuntzan: Mexican Peasants in a changing world*, Boston, 1967; West, Robert, *Cultural geography of the modern tarasca area*, Washington, ISA, 1948.

¹⁶ Maturana, Sergio, y José Sánchez, *Comunidades de la meseta tarasca. Un estudio socio-económico*, México, 1970. Kemper, Robert, *Campesinos en la ciudad, gente de Tzintzuntzan*, México, SEP/INI, 1976, Durston, Jhon, *Organización social de los mercados campesinos en el centro de Michoacán*, México, SEP/INI, 1976, Dinerman, Ina, *Los tarascos campesinos y artesanos*, México, Colección SEP/Setentas, 1974, Castilla, George Pierre, *Cherán la adaptación de una comunidad indígena de Michoacán*, México, SEP/INI, 1971, etc.

¹⁷ Instituto Nacional Indigenista, *La milpa de Don Ricardo : relato de niños nahuas.*, México, INI, 1992. 39 pp., INI, *Libro de lectura nahua de primer grado de educación indígena : región de Huauchinango.*, México, INI, 1979, 145 pp, INI, *Región centro : chichimecas, matlatzincas, nahuas de Morelos, otomíes del Estado de México, otomíes del Valle del*

trabajo, son las tesis de Alejandro Alarcón Olvera, sobre la comunidad de Pómaro, la de Eunice Herrera Aguilar, respecto al acceso y manejo de recursos naturales en la comunidad de Ostula y el artículo de Rodríguez-Lozano, sobre agricultura y plantas de la zona nahuatl de la costa. Por su parte, la investigación efectuada por John Gledhill, donde a través de lo que el autor denomina como “historia antropológica,” ha documentado las tradiciones culturales, los conflictos políticos y sociales y sobretodo, el funcionamiento de las instituciones comunales de Santa María de Ostula, es también un trabajo fundamental para la presente indagación.¹⁸

Dentro de la colección de investigaciones etnográficas sobre pueblos indígenas, promovida y editada por la Comisión Nacional para el desarrollo los de Pueblos indígenas (CDI), Sandra Monzoy Gutiérrez realizó un estudio sobre la cultura y las estructuras organizativas de los Nahuas de la Costa-Sierra de Michoacán, que será ampliamente discutido en esta investigación. Dentro de esta misma serie, (Pueblos indígenas del México contemporáneo), los trabajos de Esperanza Ignacio y Julieta Valle Esquivel, sobre los nahuas de Guerrero y la Huasteca veracruzana, han aportado datos relevantes sobre los elementos comunes de los grupos nahuas de México, tales como organización social, costumbres, religión, tenencia de la tierra, etc.¹⁹

En lo que respecta a los estudios sobre el desarrollo en las comunidades indígenas de Michoacán propiamente, los textos de José Antonio Aparicio, Elionore Barret, Janet Moone, han expuesto esta vertiente, mediante una serie de investigaciones de corte experimental y de campo, a nivel local.²⁰ En cuanto al análisis histórico y económico de larga duración, sobre la comunidad indígena michoacana, el texto de Víctor Antonio

Mezquital, Hidalgo, purépechas, México, INI, 1995. 290 pp., INI, *Región pacífico sur : chatinos, mixtecos, nahuas de Guerrero, tlapanecos, triquis*, México, INI, 1995. 320 pp.

¹⁸ Herrera Aguilar, Eunice, “Acceso y manejo de los recursos naturales entre los nahuas de la comunidad indígena de Santa María Ostula,” Tesis de licenciatura, México, INAH, SEP, 2007; Gledhill, Jhon, *Cultura y desafío en Ostula*, México, El Colegio de Michoacán, 2004; Alarcón Olvera, Alejandro, “Pómaro: identidad y cambio social”, tesis de maestría, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1998, Rodríguez-Lozano, G., J. Robles y J. Alvarado “Agricultura y plantas útiles de la zona nahuatl de la costa de Michoacán”, en Revista *Universidad Michoacana*, México, T.4, 1992. pp.76-84

¹⁹ Monzoy Gutiérrez, Sandra, *Los Nahuas de la Costa – Sierra de Michoacán*, México, CDI, 2006. Ignacio Felipe, Esperanza, *Nahuas de La Montaña*, México, CDI, 2007; Valle Esquivel, Julieta *Nahuas de la Huasteca*, México, CDI, PNUD, 2003.

²⁰ Aparicio, José, *Indígenas del lago de Pátzcuaro, analisis de un programa de desarrollo en la Pacanda, 1974*, Barret, Elionore, *La cuenca de tepalcatepec, su desarrollo moderno, 1975*, Moone, Janete, *Desarrollo tarasco*, México INI, 1973.

Acevedo Valerio, *Retrospectiva histórica-económica de la comunidad indígena michoacana*, es prácticamente el único esfuerzo que se ha realizado en este sentido.²¹

Los compendios que integran los proyectos ganadores del *Premio gobierno y gestión local*, (iniciativa ciudadana gestada desde el año 2001), a cargo del CIDE y de especialistas en políticas, como Enrique Cabrero, integran amplias discusiones y resultados de programas de desarrollo local, ecología, sustentabilidad, planeación comunitaria participativa etc.²² Aunque en estos registros, no hay proyectos generados en Aquila, el resumen de José Antonio Peña, sobre la actividad del Consejo popular de Chinicuila es importante para analizar la inclusión de la ciudadanía, en toma de decisiones municipales, en la región costa.²³ Otro grupo de investigadores que han estudiado estas problemáticas, se encuentra en la UAM, comandado por Juan Mendoza Pérez y Manuel Canto, quienes en sus textos y compilaciones han presentado variables de estudio, electoral, municipal y de participación social.²⁴ De la misma universidad, Héctor Muños ha revisado el análisis de políticas públicas, vinculándolo al concepto de educación indígena. Los grandes compendios realizados por José Luis Calva, denominados Agenda para el Desarrollo, que incluyen textos sobre análisis de políticas públicas y propuestas de modelos de desarrollo regional y estrategias locales, también son referencias esenciales para este trabajo.²⁵

Entre los análisis por sectores económicos, con un enfoque regional, sobresalen las investigaciones que aglutino Graciela Alcalá, en el texto, *Espacios y actividades costeras en Michoacán*,²⁶ y los trabajos de José Gómez y Graciela Alcalá sobre, condiciones de vida de los pescadores de Lázaro Cárdenas, publicados por el CIESAS.²⁷ En el libro a

²¹ Acevedo Valerio, Víctor Antonio, *Retrospectiva histórica-económica de la comunidad indígena michoacana*, Morelia, Mich., UMSNH, Escuela de Historia, 1994

²² Véase Cabrero, Enrique (coord.) *Innovación en gobiernos locales*, Guillén López, Tonatiuh y Pablo Rojo (coords.), *Gobernar con calidad y para el desarrollo*, México, CIDE, Fundación Ford, 2005, de los mismos coordinadores, *Gobierno de Proximidad, capacidad e ingenio de gestión local mexicana*, México, CIDE, Colegio de la Frontera Norte, Fundación Ford, SEGOB, 2006, etc.

²³ Peña Ahumada, José Antonio, "Consejo popular de Chinicuila Michoacán," en Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo (coords.), *Gobernar con calidad y para el desarrollo*, México, CIDE, Fundación Ford, 2005, pp. 389-400.

²⁴ Mendoza Pérez, Juan, (coord.), *Políticas pública: cambio social e institucional*, México, UAM-Iztapalapa, 2005.

²⁵ Calva, José Luis, (coord.), *Agenda para el desarrollo*, (15 vols.), México, UNAM, Ángel Porrúa editores, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

²⁶ Alcalá, Graciela, et. al., *Espacios y actividades costeras en Michoacán, aproximaciones varias*, México, COLMEX, COLMICH, CICESE, 2003.

²⁷ Gómez Robleda, José, *Pescadores y campesinos tarascos*, México, SEP, 1943, Graciela Alcalá, "Lázaro Cárdenas, condiciones de vida y perspectivas de los pescadores", en *Estudios Michoacanos II*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1986, Varios, *Los pescadores de la costa de Michoacán*, México, CIESAS, 1994

cargo de Hubert Cochet, *Paisajes Agrarios de Michoacán*, existe un apartado, sobre los sistemas agrarios que aplicaron los campesinos de la comunidad de Pómaro, de 1940 hasta finales de la década de 1980.²⁸

El plan de redacción

Este texto, está compuesto por cinco capítulos. El primero de ellos tiene por objetivo, aclarar conceptos y vincular esta investigación con la discusión teórica actual sobre comunidad indígena, políticas públicas y su componente participativo, así como los principales postulados sobre desarrollo regional y local y/o comunitario. En este mismo apartado, se presenta un breve repaso sobre el aparato administrativo público mexicano de 1970 a la fecha, e iniciamos el análisis de las potencialidades y dimensiones del desarrollo, en las Comunidades Nahuas de Aquila.

El segundo apartado presenta los programas de asistencia social federales emitidos durante el gobierno de Luis Echeverría, incluyendo un análisis de los planes de desarrollo regional por cuencas, del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), de la Comisión para el Desarrollo de la Costa de Michoacán del Gobierno estatal. El tercer capítulo analiza las políticas desreguladores que adoptó el Estado mexicano a inicios de 1980, el sistema de cooperativas en la costa y los programas a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM) y del PRONASOL. En esta parte se retoman las propuestas, sobre autonomía indígena y desarrollo, emitidas por foros indígenas de Aquila. En el apartado siguiente, se aborda la actividad y lineamientos del programa federal PROGRESA y la conformación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE), de los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (SUPLADER) y los comités de desarrollo comunitario (CODECOS). El capítulo final, presenta un diagnóstico sobre los programas públicos que operan en las comunidades seleccionadas y retoma los planteamientos sobre la necesidad de generar políticas públicas participativas, acompañados de un programa de educación intercultural bilingüe y de impulso a las actividades eco-turísticas desde una mirada multidisciplinar, como una propuesta para impulsar el desarrollo en las comunidades nahuas de Aquila.

²⁸ Cochet, Hubert, et. al., *Paisajes Agrarios de Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1998.

CAPITULO I. TRAZOS TEÓRICOS SOBRE COMUNIDADES INDÍGENAS Y DESARROLLO REGIONAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.

1.1.-Discusiones sobre la comunidad indígena.

En México como en muchas partes del mundo, se ha establecido constitucionalmente el respeto a la comunidad indígena y se han firmado múltiples acuerdos internacionales en torno a los derechos de los llamados “pueblos originarios.”²⁹ No obstante, el discurso de Estado, se ha nutrido de los elementos étnico-culturales de las sociedades indígenas que existen en el país, para conformar un “ideal” de nación, símbolo de una entidad política amplia y pretendidamente homogeneizante. Con ello, en distintos ámbitos y durante muchos años, el pluri-étnico componente poblacional indígena, ha sido analizado generalmente desde una perspectiva dual, ya sea desde una visión hispano-indígena o mestizo-nacionalista, etc. Este intento de comprender y conjuntar la historia y cultura indígena, por revelaciones hechas “desde fuera”, ha generado distorsiones sobre la realidad comunitaria, en donde los procesos de transformación social, son mucho más complejos que la dicotomía sustitutiva de lo tradicional a lo moderno, promovida por el ideal nacionalista gubernamental.

Por otro lado, históricamente diversos grupos de poder, se han relacionado y beneficiado económicamente de los pueblos indios, mediante despojos y tratos comerciales desiguales. Hasta antes de la Revolución Mexicana de 1910, las élites políticas tenían facultades legislativas, para intervenir en la vida comunitaria indígena, mediante el despojo de su autoridad política local, de las tierras comunales y sus recursos, que las constituciones de 1827 y 1852, consideraron como bienes públicos, que debían repartirse para generar progreso económico.³⁰ Pero ante el posible desmembramiento de la propiedad comunal, muchas comunidades indígenas persistieron en la geografía nacional. Una explicación de este fenómeno, se encuentra en la permanencia de la Hacienda, poderosa institución agrícola de origen colonial, que integró a los indígenas en

²⁹ Acuerdos promovidos por instituciones como la OIT, ONU, OEA, etc., Véase: CIDH, *Proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, (aprobado por la comisión interamericana de derechos humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95º período ordinario de sesiones).

³⁰ Téllez Lozano, Víctor Manuel, *Territorio, gobierno local y ritual en Xatsitsaire, Ocotán Nayarit*, México, Colmich, 2005, pp.41-43/Sánchez Díaz Gerardo, *El Suroeste de Michoacán*, Morelia, I.I.H, UMSNH, 1991, p.40

su seno, mediante lo que Edward Spicer denominó “destribalización, proletarización e individuación de los indios.” En teoría, la vida interna de la Hacienda que mantuvo fuertes tintes de explotación laboral y su identificación por parte de los revolucionarios como la institución productiva rural más “tirana”, podría haber contribuido para que miles de personas de las etnias se incorporaran al sistema jurídico mexicano y para que de alguna manera reavivaran con elementos políticos, sus reclamos de propiedad comunal, sustentados en la legislación colonial.³¹

Aunado a la concientización de la lucha por la tenencia de la tierra de inicios del pasado siglo, autores como Andrés Molina Enríquez exhibieron en los últimos años del porfiriato, las precarias condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas, que chocaban con el supuesto “progreso liberal” porfiriano y comenzaron a nutrir un discurso político sobre las sociedades históricamente explotadas en México. Este paso, generó un replanteamiento sobre lo indígena, visto no solo como un referente histórico de identidad y cultura, sino como una discusión inmersa en múltiples elementos activos, relacionando por ejemplo las características raciales de los pueblos, con su status social, aspectos de análisis, que invitaban a la transformación de ese presente.³²

De tal forma, con la participación de grandes grupos indígenas en la lucha armada, uno de los ideales pos-revolucionarios fue proporcionar a los grupos indios, los medios para que se incorporaran al nuevo modelo de sociedad nacional, bajo condiciones económicas más favorables. Y si bien, la Constitución de 1917, también consideró como propiedad de la nación las tierras y aguas del territorio mexicano, fue mucho más respetuosa de la propiedad privada y reconoció plenamente el derecho del estado comunal, en la fracción VIII, del artículo 27 constitucional, al declararse nulas las enajenaciones de aguas, tierras y montes, dispuestas por las leyes de 1856, 1876 y todas aquellas que mediante deslindes, afectaron la propiedad comunal.³³

³¹ Spicer H., Edward, *Los Yaquis historia de una cultura*, México, UNAM. I.I.H, 1994, p.32-36.

³² Véase: Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, DF, 1909.

³³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917*, México, Edición en línea, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, pp. 20-25.

Bajo este manto de reconocimiento, Manuel Gamio, considerado por muchos como el fundador del indigenismo mexicano del siglo XX, postuló que la incorporación de las comunidades indígenas en la reconstrucción neo-nacionalista requería el uso del modelo "investigación-acción," para mantener su territorialidad y a la vez, promover la movilidad y el contacto entre los habitantes de las regiones más apartadas. Esto sería posible mediante el mestizaje y el impulso del castellano como lengua oficial, aunque manteniendo un respeto por los otros idiomas.³⁴

Con las ideas de Manuel Gamio como base, se generó una escuela antropológica, que impacto a las políticas públicas, sobre todo en materia de educación, promoviendo la sustitución de los rasgos "negativos" de las culturas indígenas, por los postulados de desarrollo modernos, que además de crecimiento económico, fomentaban desde el aparato del estado, nuevos aspectos sociales en materia de salud y administración pública. Al mismo tiempo, a través del sistema educativo, secretarías y programas federales, se exaltó la cultura, el arte y la artesanía indígena, como una forma de recuperar elementos identitarios de lo "mexicano," encumbrando el sentido de comunidad y cooperación de los pueblos indígenas, como valores positivos, para la consolidación nacional.

Durante el periodo gubernamental de Plutarco Elías Calles, la política gubernamental sobre los grupos indígenas fue involucrara a las etnias con el movimiento pos-revolucionario de nacionalización. El secretario de educación pública, Moisés Sáenz, utilizó la experiencia de la escuela rural fundada por Gamio, para extenderla a casi todo el país.³⁵ El indigenismo de estado, involucró la experiencia de los profesores rurales y se nutrió de los estudios sobre comunidades aisladas, realizadas por antropólogos prestigiados de origen estadounidense, generándose así, un nuevo impulso a la figura comunitaria desde una visión más académica y productiva, a partir de las bases de la escuela rural mexicana.³⁶

³⁴ Gamio, Manuel, *La población en el valle de Teotihuacán, el medio en que se ha desarrollado, su evolución étnica y social. Iniciativas para procurar su mejoramiento*, México, Vol. I, SEP, 1922, p.22-24.

³⁵ En esta etapa, se crearon misiones culturales, casas del pueblo, escuelas agrícolas, brigadas de salud y capacitación. Bajo estos postulados, la política indigenista mexicana perduró, al menos hasta 1940, alcanzando un gran auge en el Cardenismo. ver: Casauranc, J.M., Sáenz, Moisés, *El esfuerzo educativo en México: la obra del gobierno federal en el ramo de educación pública durante la administración de Plutarco Elías Calles, 1924-1928*, México, SEP, 1929, p.52-60.

³⁶ A pesar de que los enfoques de los antropólogos distaban del discurso de Estado, la atención de los antropólogos extranjeros en etnias mexicanas, favoreció la imagen del movimiento nacionalista en un contexto de guerra y posguerra. Véase: Ramírez, *Obras Completas*, México, FCE, SEP/ 80's, 1915, pp. 27-30; Vasconcelos, José, *Ulises Criollo*, Galaxia

Precisamente, ese movimiento culturalista estadounidense, de la mano de gente como Robert Redfield, (quien distinguió a las sociedades urbanas de las rurales, analizando a las comunidades, mediante variables como el aislamiento, la heterogeneidad, la autosuficiencia, el cambio socio-cultural, etc.), tuvo un gran auge en México.³⁷ Con el término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno norteamericano y más tarde la ONU, adoptaron políticas internacionales en defensa de las minorías raciales; aspecto que impulsó la creación, del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro en el año de 1940.³⁸ Varios planes y programas de gobierno mexicanos, incorporaron los señalamientos básicos del congreso, promoviendo una atención especial a los pueblos indígenas, en la agenda de políticas públicas, mediante la creación del Instituto Nacional Indigenista, en 1948; curiosamente el mismo año de la creación de la OEA.

Esta preocupación del gobierno federal, hizo que se prestara mayor interés a los estudios sobre comunidades indígenas, incluso de aquellos que renegaron del propósito político de integrarlas en un molde nacional, como George M. Foster, quien criticó las metodologías y resultados de las políticas precedentes, al afirmar que las características de las comunidades no eran del todo autóctonas, ya que están conformadas por múltiples elementos creados en la Colonia.³⁹ Mientras tanto, personajes como Alfonso Caso, director del INI en la década de 1950, fueron reconocidos internacionalmente por su trabajo al frente del Instituto, pues se puso acento en mejorar el conocimiento de los rasgos culturales y valores de las comunidades, como premisa obligada para generar su desarrollo económico y social. Una característica importante de la visión institucional y académica sobre las comunidades indígenas en este periodo, fue mostrarlas siempre en desventaja respecto a los núcleos mestizos de México.⁴⁰

Gutenberg, México 2000; AGUIRRE, Lora María Esther, *Tramas y Espejos*, UNAM, ESU, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

³⁷ González, Felipe, Romero, Tonatiuh, "Robert Redfield y su influencia en la formación de los intelectuales mexicanos", en *Ciencia Ergo Sum, Revista multidisciplinaria de la UAEM*, Vol. 6, núm. 2, México, Universidad Autónoma del estado de México, julio del 1999, pp.211-216.

³⁸ Organización de los Estados Americanos, *Informe Anual del instituto Indigenista Interamericano*, a la Asamblea General, I.I.I., 2004, pp.2-3.

³⁹ Véase: Foster, Jhon M., *Cultura y Conquista*, México, Universidad Veracruzana, 1962, pp.11-21, del mismo autor, *La Cultura tradicional en España y América*, España, Junta de Adalucía, 2003.

⁴⁰ Zavala, José, et al, *La política indigenista en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1954, pp.79-81.

En 1954, el Instituto Nacional Indigenista publicó un estudio sobre la política indigenista en México, a petición de la UNESCO, presentando trabajos desde una perspectiva histórica (de caso), para conocer la organización social, económica y política de múltiples regiones indígenas. Bajo esta metodología, se analizaron y definieron los elementos prehispánicos que persisten en las comunidades, la conformación de otros durante la colonia y se definió su cultura como una unión entre religión y bases comunitarias-territoriales, identificadas con luchas agrarias. Bajo este criterio, la célula de la comunidad es la familia nuclear, sustentada en la obligatoriedad del matrimonio y el trabajo agrícola.⁴¹

En esta época, los trabajos de Rosendo Escalante pusieron énfasis en la estructura y dinámica social comunitaria, reconociendo su territorialidad, cuerpo de normas de regulación social, cultura e instituciones, aunque de la mano de los postulados de organismos internacionales como la ONU, su postura se centra en la existencia de factores positivos y negativos dentro los grupos comunitarios. Estos últimos, tal y como consideró el discurso gubernamental precedente, deberían depurarse según este autor.⁴²

Poco después, teóricos fundamentales del indigenismo como Gonzalo Aguirre Beltrán, dieron nuevos aportes a las discusiones sobre la comunidad indígena, mediante un replanteamiento de los estudios etnográficos, al incorporar conceptos más elaborados, como, “organización política en forma de Estado,” “Desarrollo histórico de las instituciones indígenas,” “motores culturales”, “Región abierta”, “Hinterland”, “relaciones de dependencia,” etc., en oposición al concepto de comunidad cerrada redfieldiana.⁴³

Pero a final de cuentas, la vía “institucional” de los autores citados, fue criticada por algunos sectores académicos, en el marco de la matanza de estudiantes en Tlatelolco en 1968, al generarse la consigna de unir la ciencia social, con acción política y crítica al sistema. Por lo tanto, se postuló que en lugar de incorporar el mundo indígena al “neo-colonialismo,” debería buscarse su emancipación y limitarse en lo posible sus relaciones con el poder del Estado.⁴⁴ Las comunidades entonces, podrían ser definidas como un

⁴¹ *Ibid*, pp. 82-93.

⁴² Escalante Fortón, Rosendo y Max H. Miñano G. *Investigación, Organización y Desarrollo de la Comunidad.*, México, Ed. Oasis, (15ª ed. 1984) Pp. 38-84.

⁴³ Aguirre Beltrán, Gonzalo, *El Proceso de Aculturación y el cambio socio-cultural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992__, *Regiones de Refugio*, México, FCE, 1991, pp.33-51.

⁴⁴ Ver: Huizer, Gerrit, “Ciencia social aplicada y acción política: notas sobre nuevos enfoques,” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 41, num. 3, México, julio de 1979, pp.1013-1030.

reducto “a-sistémico,” que representaban a la vez, una historia de opresión y colonialismo tanto interno como externo, tal como lo señalo Molina Enríquez, pero que seguían siendo explotadas en el marco de la consolidación del Estado post-revolucionario. No obstante, en esta ola crítica, se retomaron algunas tesis del “indigenismo,” tal como lo hizo Rodolfo Stavenhagen, al proponer que las problemáticas del desarrollo comunitario, tienen su origen en la presencia de una visión de desarrollo dual, en las políticas de los países latinoamericanos, que dividen lo rural de lo urbano y que generalmente intentan someter lo local a modelos cimentados en esquemas ciudadanos; un argumento cercano a la tesis de Redfield.⁴⁵

Estas discusiones, en torno a la necesidad de impulsar políticas públicas que respetaran las formas organizativas de la comunidad y fomentaran proyectos productivos locales, tuvo eco en el gobierno de Luis Echeverría, quien decidió impulsar el desarrollo en las comunidades indígenas, con la ayuda de los científicos sociales radicalizados por el 68 y enormes partidas del erario público, destinadas a programas que operaron en regiones indígenas. Realizar un análisis de estos programas y sus resultados, es una labor de investigación pendiente, pero a la luz del presente, es claro que sus resultados fueron exiguos en el mejoramiento económico- social de los espacios rurales indígenas. En este contexto, la tesis de Bonfil Batalla, sobre la cultura, la civilización histórica indígena y la pérdida de identidad étnica, promovieron un re-conocimiento del patrimonio comunal indio, con la intención de generar en su seno, auto-suficiencia y limitar la dependencia exterior.⁴⁶ Al mismo tiempo, a la postura de Bonfil, se sumaron gentes como Arturo Warman y Luis Villoro, quienes ejercieron una fuerte crítica a las posturas antropológicas y políticas del indigenismo que les antecedió.

En el periodo de López Portillo, se establecieron nuevos programas de salud, producción y nutrición (IMSS-Coplamar, INI-Conasupo), con asignaciones definidas para el medio indígena, pero en la década de los ochenta, se redujo en gran medida el gasto social, provocando nuevos movimientos de discordia ante el Estado. No obstante, en este marco el INI creó un fondo editorial sobre estudios etnográficos y antropológicos en

⁴⁵ Stavenhagen, Rodolfo, “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”, *Desarrollo Indoamericano*, núm. 6, julio de 1966, pp.22.

⁴⁶ Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, CONACULTA/GRIGALBO, 1990, pp. 13-60.

diversas comunidades del país. Estos trabajos que suman más de 100 publicaciones, tuvieron la intención de generar conocimiento y contribuir al desarrollo local pero, predominó en ellos una visión descriptiva-estructuralista, creándose tipologías de la vida familiar y etnografías regionales en forma de censos y estudios poblacionales.⁴⁷

En este contexto, las tesis de antropólogos, sociólogos y economistas como Eric Wolf y Andrés Gunder Frank, cobraron un nuevo impulso, al ver en la organización interna de las comunidades, un modelo corporado y/o cerrado de defensa ante la colonización externa y que utilizan postulados de identidad comunitaria y autonomía; aunque reproduciendo esquemas teóricos macroeconómicos como las teorías de mundialización y dependencia.⁴⁸

Por otra parte, también tuvieron eco los postulados críticos del comunismo y una de las propuestas que más cimbraron a los discursos reivindicativos de la comunidad indígena, fue la metáfora individualista de Garret Hardin. En su texto, se plantea la divergencia entre la “racionalidad individual” y la “racionalidad colectiva,” concluyendo que cualquier individuo perteneciente a un grupo social, velará por sus intereses personales, incluso por encima del bienestar común, por lo que cualquier orden comunitario tiende a ser caótico.⁴⁹

El llamado zapatista de 1995, hizo frente al “liberalismo social” emprendido en el gobierno neoliberal de Carlos Salinas, retomando las tesis sobre comunidades indígenas que se sustentaron en la propiedad histórica territorial comunal y las corrientes críticas del sistema político nacional y global. Bajo este influjo, se promovió el reconocimiento jurídico de la comunidad, reafirmandose toda una corriente de “antropología jurídica,” que fortaleció

⁴⁷ Sin la intención de hacer un análisis detallado de estas obras, es posible entrever la modalidad estructuralista de la mayoría de estas investigaciones; véase por ejemplo: Mounsey Taggart, James, *Estructura de los grupos domésticos de una comunidad de habla náhuatl de Puebla*, México, INI, CONACULTA, 1975, Basauri, Carlos, *La población indígena de México*, 3 tomos, México, INI, CONACULTA, 1990, etc.

⁴⁸ Wolf, Eric, “comunidades corporativas cerradas de campesinos en Mesoamérica y Java,” en *Antropología económica*, Barcelona, Anagrama, 1981, Wolf, *Europa y la gente sin Historia*, México, FCE, 1987, Frank, Gunder A., *Latin America: Underdevelopment or Revolution: Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*. Nueva York: Monthly Review Press, 1969.

⁴⁹ Hardin, Garret, “La tragedia de los comunes,” traducción de Horacio Bonfil Sánchez, en *Gaceta Ecológica*, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995, pp.243-248.

la aceptación desde el gobierno, de los usos y costumbres que rigen a las comunidades indígenas.⁵⁰

El zapatismo visto como movimiento indígena, ha centrado su postura en dos espacios teóricos, uno de carácter local que critica al sistema político nacional, exhibiendo los malos resultados de sus políticas indigenistas y otro global, que se enmarca en el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades a nivel de acuerdos y tratados internacionales, y que se pretende tengan un impacto en la apertura del marco constitucional mexicano, para el reconocimiento de territorios autónomos.⁵¹

Bajo estas premisas, pero con un enfoque distinto, autores contemporáneos como Benedict Anderson, han definido las características identitarias y la utilización del discurso histórico de las comunidades, como una especie de promoción de un nacionalismo ético, entendido como un producto cultural, que a final de cuentas, tiene tintes separatistas.⁵²

En la línea de Hardin, Héctor Tejera Gaona, plantea que el sentido comunitario actual, es socavado por un individualismo creciente, pues el ser indígena puede convertirse en una forma de vivir e incluso, de hacer negocio con la cultura, como folclor o artesanía. Por ello, para este autor el concepto de comunidad alude a un espacio territorial habitado por un grupo social específico, con ciertas particularidades en cuanto a su organización social y que es sumamente endeble. Bajo esta perspectiva lo que define a una comunidad indígena de la que no lo es, parece estar más ubicado en el terreno de lo político y de las demandas específicas, que en conceptos de unidad social, pues la comunidad se construye y redefine, en el marco de las coyunturas y relaciones que establece con representantes del Estado y con otros sectores sociales.⁵³

⁵⁰ Véase: Palerm, Angel, *Agricultura y sociedad en Mesoamérica*, México, Siglo XXI, 1967, Pérez Ruiz, Maya Lorena, "La comunidad indígena contemporánea, límites, fronteras y relaciones interétnicas," en Miguel Lisbona Guillén, *La Comunidad a debate, reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005, pp.87-97, *Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Manifiesto Zapatista, México, enero de 1996*, etc.

⁵¹ Franco Mendoza, Moisés, "El debate sobre los derechos indígenas en México," en Williem Assies (editor), *El reto a la diversidad*, El Colegio de Michoacán, 1999, p.119-123.

⁵² Anderson, Benedict, *Comunidades Imaginadas, reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE, 1993.

⁵³ Tejera Gaona, Héctor, "La comunidad indígena en México: la utopía irrealizada," en Raquel Barceló, et., al. (Coords.) *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. El indio como metáfora en la identidad nacional*. México, Ed. Plaza y Valdez, 1995, pp. 217-222.

Las discusiones, en el siglo XXI continúan, ahora ponderando la ambigüedad del concepto de comunidad indígena, pues gente como Manuel Delgado plantea que su definición se ha realizado a partir de criterios de una sociedad imaginada y de solidaridad mecánica; es decir, algo que une y existe pero de forma eventual y coyuntural. Hoy en día cobra más importancia lo colectivo, por ser un elemento espontáneo, libre y comunicante, mientras que lo común, es visto como un sistema jerarquizado y unívoco.⁵⁴ Otros autores como Claudio Garibay, han visto formas dinámicas en las comunidades actuales, que denominan “comunalismos,” las cuales, se generan a partir de la creación de empresas comunales, proyectos productivos mediante la obtención de remesas, etc. Es importante señalar el peso que tiene en la vida de las comunidades actuales, el paradigma del desarrollo sustentable, que recrea con un lenguaje nuevo, el apoyo a los regímenes de propiedad social, y el rechazo a la propiedad privada de los recursos, como modos de conservación de la riqueza ambiental nacional.⁵⁵

Todos estos elementos teóricos, han impactado al estado nacional mexicano, que más allá de concepto de ciudadanía, sigue replanteando las nociones de identidad, soberanía, espacio, etc., porque muchos grupos sociales, como las comunidades indígenas, han estado o se han sentido excluidos del concepto de nación gubernamental. El tema *comunidad* continúa asumiendo un papel protagónico en los principales espacios de reflexión teóricos, mostrando la necesidad de una interrelación más dinámica entre lo global, lo nacional, lo regional y lo comunitario.⁵⁶ Actualmente, estamos inmersos, en un proceso de redefinición conceptual de estos preceptos, superándose las concepciones economicistas, culturalistas y lineales de la realidad comunitaria, con miras a promover un modelo distinto de desarrollo, que se enmarque en un proceso complejo, global y multidimensional de la vida humana.

Ante ello, la lógica transnacional, militar y de mercado que impera en las políticas gubernamentales, debe poner atención en los procesos locales, contemplando en su

⁵⁴ Delgado, Manuel, “Espacio público y comunidad , de la verdad comunitaria a la comunicación generalizada,” en Miguel Lisbona Guillén, *La Comunidad a debate, reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo* , México, El Colegio de Michoacán, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005, pp.45-58.

⁵⁵ Garibay, Claudio, *Comunalismos y liberalismos campesinos, identidad comunitaria, empresa social forestal y poder corporado en el México contemporáneo*, México, El Colegio de Michoacán, 2008, pp.35-159.

⁵⁶ Terry Gregorio, José Ramón y José Antonio Ferry Gregorio, *Desarrollo comunitario integrado: una aproximación estratégica*, Cuba, Universidad de Ciego de Ávila, 2001, pp.4-5

hechura, los elementos históricos, las transformaciones sociales, organizativas y culturales de las comunidades.⁵⁷

Actualmente existen comunidades que han enfrentado el modelo de desarrollo del gobierno federal, a través de los crecientes movimientos de “concientización” promovidos localmente por elementos tanto externos como internos, bajo el cobijo del siempre complejo concepto de autonomía indígena, que se relaciona con expresiones tanto político-administrativas, como culturales y territoriales. Para el caso de la comunidad de Ostula, en Aquila, Michoacán, tal “resistencia,” está promoviendo incluso la desaparición de la estructura electoral y de partidos políticos, sustituyendo las instituciones “formales” por consejos de representación nombrados localmente.

1.2.-Políticas públicas y desarrollo regional.

Al menos desde la década de 1950, la visión de las administraciones presidenciales en México sobre las estrategias para impulsar el desarrollo han considerado constantemente, la corrección de los desequilibrios presentes en el ámbito regional, mediante una política de realización de obras públicas e impulso de programas para el desarrollo, generalmente dirigidos al sector agropecuario e industrial.⁵⁸ En este proceso, con el estímulo de entidades internacionales como la ONU y sus organismos regionales, se han discutido diversas teorías sobre desarrollo regional, que han acompañado la formulación de los programas de desarrollo federales y más recientemente estatales y municipales. En este sentido, han tenido un fuerte eco las llamadas teorías “clásicas” sobre el desarrollo, que centran su interés en el crecimiento económico, considerado el análisis de los elementos que pueden potencializar la producción de una región, restando importancia en un primer momento a los aspectos culturales, políticos y sociales, que quedan supeditados a la búsqueda del bienestar material. Dichos enfoques, han tenido una gran aplicación en regiones con niveles mínimos de desarrollo, sobre todo a manera de imitación respecto a los procesos industriales de los países más avanzados. Estas tesis se sustentan en la visión de los economistas Adam Smith y David Ricardo, quiénes sintetizaron la idea

⁵⁷ Gledhill, John, “La dialéctica región-centro-nación a fin de siglo: poderes regionales, poderes transnacionales y la transformación del estado,” en Salvador Maldonado (editor), *Dilemas del Estado nacional*, México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 2001, pp.45-53.

⁵⁸ Secretaría de la presidencia, *Inversión pública federal, 1965-1970*, México, Dirección de inversiones públicas, 1970, pp. 2-13.

“ilustrada” sobre el sistema económico, es decir, un mercado “regulado” por múltiples acciones individuales, libres y racionales, que opera mediante mecanismos que buscan niveles máximos de producción, en una lógica de comercio exterior, con una intervención mínima del Estado.⁵⁹ Estos autores del pensamiento clásico, identificaron como instrumentos centrales para posibilitar un óptimo desarrollo económico en una región, el crecimiento de la producción, incrementándose el valor del trabajo y la acumulación de capital, con la intención de generar nuevas inversiones y abrir las economías locales a los flujos comerciales y de capital externo.⁶⁰ Bajo estas consideraciones, la desigualdad regional, tendría una explicación más cercana a las fallas de las políticas económicas, (que en zonas con atraso, han dado un mediano impulso a los sectores productivos que más favorecen a una región), que a las limitantes del sistema macroeconómico, sustentado en el mercado mundial.⁶¹

El Desarrollo económico en los clásicos, tal como apuntó Celso Furtado, es un fenómeno natural de toda región, independientemente de sus niveles de progreso técnico y puede reducirse a la necesidad de acumular capital y plantear su distribución mediante el ingreso, aunque paradójicamente, el incremento salarial del trabajador, representa una amenaza para el sistema económico y la inversión, por lo que debe regularse de acuerdo a las particularidades de cada región.⁶² El proceso de desarrollo entonces, tendería a concentrarse en un “estado estacionario,” con salarios mínimos o de subsistencia, una producción contenida y una elevación en el costo de la tierra (debido a su creciente escasez), lo que incentivaría la acumulación de capital y su inversión. Las discusiones posteriores, en el marco de la revolución industrial, se enfocaron en la innovación y el progreso técnico, en detrimento de los postulados Maltusianos, de escasez de la tierra y de alimentos, pero al mismo tiempo le dieron un nuevo vigor a las tesis de los economistas clásicos, respecto al valor del trabajo y su impacto en el desarrollo económico.⁶³

⁵⁹ La figura de Soberano o República en Adam Smith, refiere a una acción de protección jurídica y de seguridad a la actividad comercial, que solo concierne a compañías privadas véase: Smith, Adam, *La riqueza de la naciones*, México, Publicaciones Cruz, 1994, pp.13-76 y 315-347.

⁶⁰ Las utilidades de una región, deberían ser canalizadas a la producción de bienes para los cuales una región ofrece las mejores condiciones para competir en el mercado internacional y así, consolidar la división del trabajo; véase: Ricardo, David, *principios de economía política y tributación*, México, FCE, Tomo I, 1987, pp. 10-15, 51-56 y 98-102.

⁶¹ Ros, Jaime, *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México, FCE, CIDE, 2004, pp.20-22.

⁶² Furtado, Celso, *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI editores, 1999, pp. 12-18.

⁶³ Arasa, Carmen, *Economía del desarrollo*, Madrid, DYKINSON editores, 1996, pp. 5-15.

Con Carlos Marx, la visión sobre el desarrollo económico se tornó mucho más compleja, al considerarse la relevancia de las relaciones sociales de producción y los factores que desarrollan el sistema capitalista, desde una postura crítica de las “contradicciones” sociales que genera y que los clásicos habían alabado anteriormente. Marx retoma el análisis de las mercancías y su circulación, para explicar que el valor del trabajo, ésta en el trabajo mismo y no en su representación. El valor de una región es el trabajo social y la concentración de riqueza sólo puede generarla quien se apropia del valor trabajo, es decir, quienes monopolizan los instrumentos de producción.⁶⁴ Este concepto de Plusvalía ya lo había sugerido David Ricardo con su concepto de ganancia, pero con Marx, la clave del desarrollo social se encuentra en el choque de intereses que esta apropiación genera, ya que el sector trabajador, tarde o temprano tiende a modificar la estructura política y económica que reprime su crecimiento.⁶⁵ En términos prácticos, en este proceso de superación, es deseable un incremento en los bienes de consumo, para promover un excedente social, que debería ser empleado en mejorar las condiciones de toda la sociedad y no en la acumulación de capitales en manos privadas. La representación de la colectividad idónea, según teóricos del socialismo, es un estado de representación popular activo e intervencionista.⁶⁶

Ante esta ola crítica, diversos autores (denominados “neoclásicos”), mantuvieron un fuerte acercamiento a la escuela clásica e intentaron reformular las bases del sistema capitalista, alimentando las ideas de libre cambio e intervención mínima, y promoviendo una visión “providencialista” sobre el empleo. Alfred Marshall, por ejemplo, habla de los excedentes permanentes en las regiones, reivindicando el concepto de distribución y minimando la visión estacionaria de los costos de producción; sustituyéndola por un concepto de demanda cambiante, que implica estabilización del empleo, un punto de equilibrio económico e incentivación de progreso técnico y bienestar social.⁶⁷

Autores como Leon Walras y Pareto promovieron una visión positiva de la economía, en base a la teoría de la utilidad y la distribución, discutieron el desempleo que enfrente la

⁶⁴ Marx, Carl, *El Capital. Crítica de la economía política*, Tomo I, México, FCE, 1994, pp. 130-144 y 474-529.

⁶⁵ *Ibid.*, Tomo III, pp. 810-817.

⁶⁶ Furtado, *Teoría...*, pp. 19-38.

⁶⁷ Marshall, Alfred, *Principios de economía*, Madrid, Editorial Síntesis/Fundación ICO, 2005, pp. 563-589.

población mundial a fines del siglo XIX, con la idea de que podría generarse bienestar social, siempre y cuando existiera un equilibrio óptimo entre la producción y la distribución.⁶⁸ Este concepto, se ha interpretado en política pública, como un criterio de reducción constante de los salarios, con la finalidad supuesta de aumentar los puestos de trabajo y promover la inversión en creación de empresas y superación de obstáculos técnicos.⁶⁹ Esta teoría de estancamiento de los niveles de bienestar generales, promueve una vez más la acumulación de capital privado, que “racionalmente”, es necesaria para promover inversión.⁷⁰

No obstante, al finalizar la 2ª Guerra Mundial, los bajos niveles de inversión social que habían prevalecido en las políticas económicas, la crisis económica mundial y las necesidades de planificación de pos-guerra, contemplaron la intervención del Estado, volviéndose omnipresente la teoría keynesiana, que le dio un gran peso al control social del consumo y la inversión mediante el impulso estatal a la oferta de trabajo y a la demanda efectiva.⁷¹ En el marco de las políticas de desarrollo regional, los postulados Keynesianos han sido utilizados para generar políticas de fomento industrial, bajo el cobijo de los supuestos de la *exportación principal*, en donde la demanda del mercado internacional de materias primas, debería tener un efecto multiplicador sobre el empleo y teóricamente, podría equilibrar las exportaciones e importaciones dentro de las regiones, generando procesos de consumo local.⁷²

Dentro de los representantes teóricos del desarrollo de post-guerra, destacamos los postulados de Albert *Hirschman*, (quién además de académico, fungió como asesor económico en Centroamérica), que muestran una fuerte crítica a la teoría del crecimiento equilibrado, defendido por autores muy recurridos en Latinoamérica, como Arthur Lewis y Ragnar Nurkse, quienes hicieron incapié en las particularidades del subdesarrollo y promovieron que diversos sectores de la economía deberían crecer al mismo tiempo, para

⁶⁸ Villarespe Reyes, Verónica, *Pobreza, teoría e historia*, México, JP. Editor, UNAM, 2005, pp. 205-209.

⁶⁹ Hicks, John, *Riqueza y bienestar. Ensayos sobre teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 75-80.

⁷⁰ Furtado, *Teoría y política...*, pp. 40-44.

⁷¹ Véase: Keynes, Jhon, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 2001, pp. 54-119.

⁷² El aumento de consumo marginal, según Keynes, tendría un efecto multiplicador en la inversión y por ende en las exportaciones, disminuyendo la acumulación “ociosa” de capital, *Ibid.*, pp. 124-139.

evitar una sobre-oferta de productos y mantener un equilibrio pujante en la demanda.⁷³ El modelo de Lewis, promueve la introducción de desarrollo técnico en economías de “subsistencia,” con la idea de generar nuevas fases de inversión y contempla al capital humano, como un pilar del desarrollo regional, el cual, depende por un lado de los recursos naturales disponibles y lo que llama “conducta humana,” para generar procesos de crecimiento económico.⁷⁴ Por su parte, Nurkse planteó que la productividad marginal mínima de zonas subdesarrolladas, podía suponer un ahorro potencial que se detonaría mediante una mínima inversión en zonas agrícolas, que a su vez fomentaría el consumo y la activación comercial.⁷⁵

La teoría de Hirschman ha sido referenciada en el ámbito político, debido a que señala la necesidad primaria de organizar política y culturalmente una región para generar procesos de cambio en ella, atendiendo los desequilibrios socioeconómicos y la operacionalidad de sus instituciones, que generalmente están más concentradas en la obtención y preservación de poder político, que en la búsqueda del bienestar regional.⁷⁶ Las políticas de desarrollo para Hirschman, deben sustentarse en las riquezas regionales y no en expectativas irreales, tomando en cuenta que los procesos de innovación son deseables y que la producción de bienes y productos por sí mismos, no restauran los desequilibrios regionales ya que tienen que ver también con procesos no alineados al mercado, como la educación.⁷⁷ Desde su perspectiva, es deseable mantener vivos los desequilibrios regionales, porque generan impulsos que complementan la inversión inducida en sectores clave, pero pone atención en los criterios de política pública en los países que tienen montos limitados de inversión, ya que sus criterios de asignación de recursos, crean nuevos desequilibrios, sobretodo porque se priorizan las inversiones de capital fijo, afectando el fomento a las actividades productivas.⁷⁸ La apuesta de Hirschman, es mejorar los niveles de competitividad y evitar la dispersión de fondos en proyectos pequeños, e inyectarlos en programas macro-regionales que incrementen la soberanía regional.

⁷³ Nurkse, Regnar, *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, FCE, 1960, Lewis, W. A, *Teoría del desarrollo económico*, México, FCE, 1968, pp.300-309.

⁷⁴ Lewis, *Teoría...*, pp.10-30.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Hirschman, Albert, *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961 pp.19, 59-64.

⁷⁷ *Ibid.*, pp.70-76.

⁷⁸ *Ibid.*, pp.83-91.

En una suerte de bifurcación entre las propuestas teóricas de la escuela Marxista, con énfasis en el análisis de las fuerzas de producción, y elementos keynesianos sobre la creación de políticas de pleno empleo y zonas industriales, el debate latinoamericano a partir de la tesis denominada centro-periferia, sustentada en los escritos de Raúl Presbisch y Theodorino Dos santos, hizo fuertes críticas a la desigualdad del sistema económico mundial. El énfasis de estos autores fue entender que las relaciones que guardan los países pobres con los más ricos son inequitativas, por lo que era deseable impulsar relaciones interregionales en zonas dependientes financiera y tecnológicamente.⁷⁹ Esta vía de desarrollo, tuvo un impacto enorme en las políticas industrializadoras de Latinoamérica, como en el caso del Estado mexicano, que con sus recursos petroleros, promovió la sustitución de importaciones, sobre todo mediante la creación y/o compra de empresas paraestatales.

Otro elemento teórico importante en la planificación de programas de desarrollo, fue el efecto de difusión, la divergencia regional y búsqueda de igualdad de oportunidades, del premio nobel en economía Gunnar Myrdal, quien reafirmó la teoría Cepalina del “centro-periferia,” aunque minando la intervención del Estado. La tesis de Myrdal, plantea a partir de las “causalidades acumulativas”, el necesario crecimiento económico desigual, para consolidar inversiones en regiones exitosas, que podrían impactar a las zonas más atrasadas.⁸⁰ Y es que Myrdal tenía una visión negativa sobre el mercado intra-local, ya que acentúa las desigualdades, es decir, se crean factores de divergencia como la migración, los movimientos de capitales y el comercio, que finalmente generan más pobreza en regiones más pobres y por ende, se convierten en factores de estancamiento. En contraparte, al activarse económicamente una región hacia el exterior, las necesidades de importación, apoyarían el crecimiento de regiones vecinas, creándose una especie de hinterland multiregional, siendo las zonas menos desarrolladas las más beneficiadas en este proceso.⁸¹

⁷⁹ Dembicz, Katarzyna, “Los conceptos de región y *desarrollo regional* en el pensamiento socioeconómico de la CEPAL,” en *Revista Actas L.V.*, tomo 27, Buenos Aires, 2004, pp.69-73.

⁸⁰ Salguero Cubides, Jorge, “Enfoques sobre algunas *teorías* referentes *al desarrollo regional*,” Colombia, Sociedad Geográfica de Colombia, 2006, pp.3-5.

⁸¹ Véase: Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, FCE, 1959.

No obstante, la decadencia del sistema de sustitución de importaciones en la década de 1970 y el éxito de las economías orientales que se insertaron en el mercado internacional, reivindicaron el peso del progreso técnico en el desarrollo. Autores muy citados en los planes de desarrollo latinoamericanos como Nicolás Kaldor, volvieron a los planteamientos neoclásicos, con conceptos como rendimientos a escala y competencia perfecta, utilizados para proponer políticas de reasignación de recursos e industrialización extendida.⁸²

Las teorías de *localización* de Walter Christaller y Alfred Weber, se sustentan en conceptos ideales, como el caso de la teoría del *Lugar central*, en la cual, el desarrollo de una región, dependerá de sus posibilidades de comunicación y de los servicios para el área de mercado. Con ello, jerárquicamente los centros mayores de comercio y producción, tenderán a proveer a los más pequeños, lográndose así una articulación eficiente.⁸³ La teoría de los polos desarrollo, de Perroux, tuvo un gran impacto en el desarrollismo mexicano y propuso concentrar la actividad económica en un espacio geográfico y difundir sus efectos, mediante círculos concéntricos que lleven a crear más empresas y disminuyan costos de traslado.⁸⁴

Como reacción a la crisis del modelo de industrialización sustitutiva, se generaron propuestas sobre la dependencia y su importancia para que el sistema económico desigual se desarrollara, lo que invalidaba las estrategias de desarrollo que copiaron el patrón de crecimiento de países “desarrollados”. Autores como Flavio Cardoso y Osvaldo Sunkel, pusieron énfasis en las variables políticas de los procesos de desarrollo en Latinoamérica y definieron las particularidades estructurales y culturales de esta región, como una base para promover políticas de desarrollo más eficientes.⁸⁵ En este mismo tenor, es importante destacar la tesis del papel de las instituciones, como agentes de cambio, y la teoría de la base de exportación, ambas de Douglass North, que señalan las “fallas” de las

⁸² Kaldor, N., *Programación del desarrollo económico*, México, FCE, 1965, p. 86.

⁸³ Kuklinnski, Antoni R., *Polos y centros de crecimiento de la planificación cultural*, México, FCE, 1977, pp. 12-46.

⁸⁴ Gómez, Pablo, *la teoría de los polos de desarrollo*, México, AMCE, 2008, pp. 86-88.

⁸⁵ Ver: Cardoso, H. F. y E. Faletto, *dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 1984; Sunkel, O. y P. Paz, *El desarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Ed. Siglo XXI, 1992.

Instituciones políticas y que pueden declinar o aumentar el bienestar económico y sostiene la necesidad de general exportaciones, en el marco de los mercados regionales.⁸⁶

Dentro de los nuevos a los aportes a las teorías sobre desarrollo regional, esta la *Nueva geografía económica*, impulsada por gente como Michael Storper y Paul Krugman, quienes utilizan instrumental analítico de la escuela económica de los polos de desarrollo, pero insertan nuevos aportes en materia geográfica, costos de transacción, potencial regional y competitividad, regiones ganadoras, etc. Esta nueva teoría de concentración espacial rescata la idea de la causación circular y genera críticas a las “fallas del mercado” y a la des-nacionalización del Estado.⁸⁷

Diagrama 2: Expresiones teóricas del Desarrollo Regional



Fuente: Elaboración propia en base a los textos citados en el presente apartado.

⁸⁶ Las características teóricas de las instituciones, las limitaciones y los beneficios que estas aportan al desempeño económico, son temas pilares de esta tesis, ver: North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁸⁷ Krugman, Paul, *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 1995, pp. 9-11, véase también, Moncayo Jiménez, Edgard, “Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre desarrollo regional ¿hacia un nuevo paradigma?,” en *Revista de Economía Institucional*, año/vol. 5, núm. 8, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp.32-55.

Para el caso de México, coincidimos y aplicamos las tesis de José Ayala Blanco, sobre las transformaciones del sector público mexicano y sus criterios de eficiencia en base a la administración y la desburocratización.⁸⁸

1.2.1 Desarrollo local.

Destacamos en este apartado, las teorías del *desarrollo endógeno*, que hicieron una crítica a los modelos de desarrollo económico que estaban sustentados en posturas neoclásicas de crecimiento económico (Mediciones del PIB), que mediante el solo impulso a la oferta y la defensa del liberalismo económico, proponían modelos macroeconómicos para favorecer en última estancia, el desarrollo regional.⁸⁹ Desde la vertiente local, la mirada se encuentra en lo microeconómico y lo micro-político, porque la premisa fundamental para el desarrollo no es crear un alto nivel de industrialización, sino reducir o eliminar la pobreza, la desigualdad y el desempleo, es decir, más que hablar de impulso a la producción material, el énfasis está en el desarrollo humano.⁹⁰ En este sentido, las formulaciones del crecimiento endógeno de Paul Romer y Robert Lucas criticaron los paradigmas del crecimiento económico sustentado en la importación de tecnologías, señalando que el progreso técnico puede convertirse en un elemento central del desarrollo regional. El Conocimiento entonces, se convierte en un factor productivo más, que impacta a otras empresas locales para ser más competitivas. Esta visión se complejizó con los postulados de Lucas, quien agregó a la teorización del progreso tecnológico, el concepto de capital humano como agente dinamizador del desarrollo; siendo la educación un antecedente clave para el desarrollo regional.⁹¹

Una de las alternativas propuestas a la crisis del paradigma Keynesiano-fordista, visto como procesos de producción estandarizados dependientes tecnológicamente de centros

⁸⁸ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge editores, UNAM, Facultad de Economía, 2001, pp.35-71

⁸⁹ Pérez Ramírez, Bartolomé y Emilio Carrillo, “El modelo teórico del desarrollo local,” en, *Desarrollo, local: Manual de uso*, Madrid, ESIC Editorial, FAMP, 2000, pp. 41-49.

⁹⁰ Navarro, Chávez José Lennin, (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán, 2007*, México, PNUD, 2008, pp. 1-2.

⁹¹ Acevedo, Valerio, Víctor, Miguel Medina, “Trazos teóricos en torno al crecimiento económico exógeno y endógeno”, *Desarrollo endógeno y competitividad regional*, Morelia, UMSNH, ININEE, UCLA, EME, AMCE, 2008, pp. 74-78.

hegemónicos, fue la reconfiguración de la regionalización centro-periferia, en base a criterios de eficiencia administrativa y productiva, capacidad de innovación y de desarrollo de tecnología a nivel local o de empresa.⁹² A esta línea teórica, se suma la visión de los “potenciales endógenos,” promovida por Robert Kappel, quien ve tendencias nivelantes de desarrollo en los procesos locales, tales como la migración campo-ciudad, los mercados integrados y en sintonía con Perroux, las ventajas que en términos de costos tiene una concentración industrial.⁹³

En México, tuvo un fuerte impacto la declaración de la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE), sobre la urgencia de impulsar el empleo y el nivel de vida social, mediante políticas de desarrollo local, realizada en 1960.⁹⁴ La respuesta del gobierno de Luis Echeverría en este sentido, fue la creación de pequeñas empresas cooperativas, aunque evitando la descentralización institucional y financiera de las mismas, lo que provocó clientelismo electoral, desorganización administrativa y distanciamiento de las necesidades locales. Tras el derrumbe del sistema cooperativista, las estrategias recurrentes de gobiernos posteriores han sido tomadas de los enfoques sobre el incentivo a los sistemas productivos locales, centrándose en la promoción pública y privada de los conglomerados industriales o “clusters,” en conjunto con la búsqueda de tratados comerciales internacionales, y el apoyo al desarrollo de tecnologías de la información e innovación de alta tecnología, etc. Dicho sea de paso, éstos son procesos que siguen concentrándose en las grandes ciudades de los países “industrializados,” aunque han tenido un despliegue importante en ciudades mexicanas como Guadalajara y Toluca.⁹⁵

En otro orden de ideas, las teorías sobre desarrollo endógeno tuvieron un fuerte impulso en México partir de la década de 1980, en el marco de las discusiones programáticas de los Municipios, que tras años de discusiones de tipo electoral y de representación política, se reformó el artículo 115 de la Constitución en febrero de 1983, dando por resultado un proceso de descentralización financiera, que impactó en la generación de políticas de

⁹² Berumen, Sergio, *Competitividad y desarrollo local*, Madrid, ESIC Editorial, 2006, pp. 30-38.

⁹³ Kappel, Robert, “Potenciales endógenos y la economía de la periferia,” en *Teoría del desarrollo, nuevos enfoques y problemas*, Venezuela, editorial Nueva Sociedad, 2001, pp. 52-62.

⁹⁴ Véase la declaración en, OCDE, www.oecd.org/daf/investment/guidelines.

⁹⁵ Artopoulos, Alejandro, “Municipios, empresas y nueva economía en la era digital,” en Susana Finkelievich, (coord.) *Desarrollo local en la sociedad de la información*, Argentina, La Crujía ediciones, 2005, pp. 143-155; Berumen, *Competitividad...*, pp. 103-122.

desarrollo local, a través de la creación de Planes municipales de desarrollo, alineados a la instauración del Plan Nacional de Desarrollo promovido por el presidente Miguel de la Madrid.⁹⁶ Posteriormente, con las reformas Zedillistas de 1999 y 2001, se reglamentó la planeación gubernativa local, mediante la coordinación entre los tres niveles de gobierno, aumentando la asignación de recursos federales para el desarrollo de infraestructura de los Ayuntamientos, en los rubros de obras públicas, oferta educativa, apoyo a la actividad económica y al empleo.⁹⁷ No obstante la mala aplicación de los recursos, las recurrentes crisis económicas, los excesivos gastos burocráticos entre otros problemas como el actual clima de violencia social, ha deteriorado fuertemente las finanzas municipales, lo que ha significado un fracaso en la mayoría de las políticas para el desarrollo local.

En este sentido autores centrales del marco teórico local como Francisco Albuquerque, visualizan el concepto de desarrollo endógeno como un proceso de valorización de la territorialidad e identidad productiva de las localidades, misma que involucra capacidades regionales en materia de gestión pública y cooperación social, generadas ante adversidades múltiples como las crisis económicas y la falta de políticas públicas apropiadas. La propuesta de este autor, es generar redes locales de escalonamiento productivo, como una forma de minar las políticas de atracción de inversión externa, que no tienen un impacto importante en el desarrollo de tecnología endógena, ni en el mejoramiento de la gestión e instituciones públicas.⁹⁸ Esta postura propone una intervención compartida del gobierno y el sector privado, quienes mediante la organización de procesos intermunicipales, detonarían políticas de fomento al desarrollo de tecnologías sustentables, a la inversión social y generación de fuentes de empleo, etc.

Enrique Gallichio por su parte, considera que en el desarrollo territorial son fundamentales los actores sociales y sus iniciativas, así como la identidad cultural, la creación de proyectos colectivos, la dimensión económica local y su política ambiental, la promoción empresarial y el fortalecimiento de las existentes si es el caso. Para este autor, es importante también atraer recursos externos, pero con la finalidad de no crear

⁹⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Descentralización*, México, FCE, 1988, pp. 17-19.

⁹⁷ Ruiz Massieu, Francisco José, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1990, pp. 62-64.

⁹⁸ Albuquerque, Francisco, "Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local", *Quimera*, núm. 1, julio de 1998, FCE, pp.10-14; "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 82, CEPAL, abril de 2004, pp. 161-163.

eslabones, sino procesos productivos relevantes que sean producto de una especialización regional, siempre sustentada en las redes sociales locales.⁹⁹

La propuesta de los planos de desarrollo endógeno, de Sergio Boisier, considera la propiedad emergente de los capitales intangibles de un espacio social, que son elementos cognitivos, simbólicos, y de confianza. Éstos son estratégicos para impulsar proyectos de desarrollo, porque significan un amplio conocimiento del territorio que mediante la articulación de actores locales especializados en 4 grandes planos, el político (toma de decisiones), económico, (reinversión de excedentes), tecnológico (generación de tecnologías propias), y cultural (identidad).¹⁰⁰ Llama la atención que en la propuesta de Boisier no tenga un valor relevante el ámbito ambiental. Por su parte, José Luis Coraggio ha retomado estos planos a partir de la economía social entendida como cooperación social y plantea la formulación de entidades no gubernamentales articuladas con instituciones educativas y de gobierno, relaciones que vislumbra como principios básicos del desarrollo desde lo local y que maximizan la gestión pública.¹⁰¹

Para David Barkin, es indispensable primero detenerse en las causas de la pobreza rural, que generalmente involucran la injerencia de políticas macro económicas y discriminatorias de lo local, al generarse constantemente, re-ubicaciones de comunidades rurales, para dotar de espacios a la agricultura industrial y aumentar procesos de inseguridad en la tenencia de la tierra comunal, que a final de cuentas, incrementan la concentración territorial.¹⁰² Estos manejos, también tienen impactos negativos en materia ambiental, aspecto que Enrique Leff considera, debe enfrentarse conjuntamente, entre la sociedad civil y los gobiernos, para generar un desarrollo local sustentable, mientras que Gonzalo Chapela, pone un mayor énfasis en la conservación, manejo y explotación

⁹⁹ Gallicchio, Enrique, “Desarrollo económico local y empleo en Uruguay”, *Redalib*, 2002. pp. 132.

¹⁰⁰ Boisier, Sergio, “Post-scriptum sobre Desarrollo Regional: modelos reales y modelos mentales,” en Varios, *Desarrollo local, textos cardinales*, Morelia, Facultad de Economía, UMSNH, 2005, pp. 12-33.

¹⁰¹ Coraggio, José Luis, *Economía social, acción pública y política. Hay vida después del neoliberalismo*, Argentina, Ediciones CICCUS, 2007, pp. 35, 127-135.

¹⁰² Barkin, David, *Riqueza, Pobreza y desarrollo sostenible*, texto completo en www.eumed.net/libros/ pp.6-34.

adecuado de los recursos locales y en la diversificación de la producción, para consolidar un desarrollo endógeno.¹⁰³

Una de las líneas conceptuales de desarrollo local más aceptada en los núcleos académicos de México es la de Enrique Cabrero, que sintetiza las propuestas de los autores franceses Patrice Duran y Jean-Claude Thoenig, poniendo acento en el papel de la acción pública, que va más allá de los gobiernos y es vista como una tarea colectiva. Bajo estos elementos, se propone la creación de ejes de desarrollo local en base a la gestión de múltiples actores sociales, que representan un conjunto de intereses y características locales, que se suman a la definición de los problemas públicos de la localidad.¹⁰⁴ Para este autor la ejecución de modelos norteamericanos sobre modernización administrativa son fundamentales en este proceso, ya que un diseño eficiente de acción pública, puede derivar en la construcción de capacidades locales. No obstante, Cabrero concluye que si no hay un buen entendimiento de las dinámicas internas, entendidas como procesos de construcción permanente y en las que participan actores no gubernamentales, es muy probable que el camino para impulsar el desarrollo endógeno, se convierta en un proceso sumamente complejo.¹⁰⁵

En suma, los distintos conceptos sobre desarrollo endógeno, tratan de desligarse de la acción gubernamental vista como una gestión centro-periferia, y que por sí sola debe generar un ajuste automático de la realidad local. Es evidente que es deseable que las acciones colectivas guíen los modelos de desarrollo, pero no debe olvidarse que las expectativas locales tienen una modificación constante, al ser una suma de elementos tanto exógenos como endógenos, lo que hace complicada su resolución. Por ello, no sólo debe pensarse en la concreción de modelos colectivos para impulsar el desarrollo, es importante también realizar constantes monitoreos de las necesidades locales y buscar estrategias para retomar la confianza de la población en la cooperación, ante una historia inmediata plagada de proyectos gubernamentales fracasados.

¹⁰³ Left, Enrique, et al, *ciencias sociales y formación ambiental*, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Editorial Gedisa, 1994, Chapela, M. Francisco y Yolanda Lara, *El Papel de las Comunidades Campesinas en la Conservación de los Bosques*, Cuadernos para una Silvicultura Sostenible, Serie Sociedad y Política, V. 1. México, D.F., Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., 1995, pp. 29.

¹⁰⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 17-25.

¹⁰⁵ *Ibid.* pp. 377-402.

1.2.2 Desarrollo Comunitario

Las teorías sobre *desarrollo comunitario*, aunque inmersas en lo local, han conformado un nuevo paradigma en la investigación social y en las estrategias de desarrollo social, económico, político y cultural. En una vertiente dual, contemplan tanto las necesidades socioeconómicas actuales como históricas de las comunidades rurales y urbanas. Esta expresión del desarrollo regional, aún en construcción, plantea un necesario conocimiento de la comunidad en todos sus aspectos, tanto de la operatividad de las instituciones que en ella operan, como de los problemas locales. Esta visión se nutre de las discusiones teóricas sobre el concepto de comunidad en todas sus vertientes y de los estudios que analizan sus formas de organización.¹⁰⁶ En México se han llevado a cabo amplios debates sobre este concepto, presentándose una definición de carácter endógeno en la 1ª reunión de trabajadores del desarrollo comunitario en 1976, expresada como un proceso de cooperación, de organización independiente y democrática, en aras de utilizar los recursos financieros, humanos y físicos de las comunidades para impulsar su progreso.¹⁰⁷

En aparente concordancia, según Pérez de Cuellar, la noción sobre desarrollo comunitario de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, centra la atención en el hombre como objeto y sujeto de su propio desarrollo, y busca nivelar de forma dinámica y armónica los componentes esenciales del desarrollo de los habitantes de las comunidades, mejorando la calidad de vida, a partir de la autosuficiencia local y aprovechamiento de los recursos locales.¹⁰⁸ En esta línea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), comenzó a evaluar los resultados alcanzados en este campo desde 1980, formulando mediciones de lo que denominan *Desarrollo Humano*, conjunto de componentes que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida.¹⁰⁹ Esta noción de desarrollo, esta cimentada en los planteamientos de Amartya Sen, sobre el estado de libertad de las personas y sus oportunidades para ser, elementos considerados básicos para el desarrollo local. Más puntalmente, el concepto de desarrollo comunitario

¹⁰⁶ Véase: Ander Egg, Ezequiel, *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, México, Editorial Ateneo, 1988, pp. 18-33.

¹⁰⁷ Véase: Gomezjara, Francisco, *Técnicas de desarrollo comunitario*, México, Editorial Fontamara, 1977, pp. 9-15.

¹⁰⁸ Pérez de Cuellar, representante de la UNESCO en 1996; citado por José Ramón Terry Gregorio, Op. Cit. pp. 5-8

¹⁰⁹ Noción de desarrollo, definida como un, “proceso encaminado a aumentar las opciones de las personas,” mide diversas capacidades de una región, desde los grados de libertad política y derechos humanos, hasta de salud educación, vivienda etc.. Navarro, Chávez, José Lennin, (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán, 2007*, México, PNUD, 2008, pp.10-24.

mantiene enfoques a nivel micro, que consideran como principios esenciales, la interrelación entre la población y el gobierno, y la comunicación entre lo nacional, lo regional y lo comunitario.¹¹⁰

Podría decirse que este nuevo paradigma, intenta separar de su discurso las concepciones idílicas y tradicionales sobre comunidades indígenas y apuesta por el análisis de los procesos, relaciones socioculturales, económicas y políticas en que éstas están insertas las comunidades. Desde nuestra perspectiva, como señaló Luis Villoro, en su estudio deben considerarse también los procesos de desintegración de las comunidades históricas, debido a los constantes cambios de uso de suelo, migraciones, desaparición de idiomas, desarraigo, pérdida de valores tradicionales, etc.¹¹¹ Para “retomar el camino,” las tesis sobre desarrollo comunitario citan las experiencias actuales sobre las estrategias de organización comunitaria y proponen que los habitantes se conviertan en sujetos y actores de su propio desarrollo, configurando procesos de reafirmación de la identidad comunitaria, al mismo tiempo que se reconocen los cambios y readecuaciones de la vida comunitaria, inserta en un escenario global.¹¹²

Otro postulado que conforma el marco teórico de esta investigación es la teoría sobre arreglos institucionales, relacionados con la gestión y administración efectiva de los recursos de uso común, propuesto por Elinor Ostrom.¹¹³ Esta tesis coincide con el diagnóstico negativo de Hardin sobre el beneficio grupal, que se identifica con un voluntarismo sustentado en la coerción, pero supone que los individuos consientes de sus problemáticas comunes, actuarían de forma voluntaria para promover dichos intereses. Cabe decir, que esta convergencia debe regularse mediante un sistema de reglas aceptado de manera común, y que debe integrar tres niveles de organización: el operacional, el de elección colectiva y finalmente el constitucional, que estructura al anterior estadio.¹¹⁴

¹¹⁰ Sen, A. y M. Nussbsum, (Comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp.7-44.

¹¹¹ Villoro, Luis, *Estado Plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, UNAM-FFL, 1998, pp. 37.

¹¹² Venegas Delgado, Hernán y Castellanos Suárez J. Alfredo, *IV Taller Internacional de Problemas Teóricos y Prácticos de la historia Regional y Local*, México, UACH, 2002.

¹¹³ Ostrom, Elinor, *El gobierno de los comunes*, México, FCE, UNAM, CRIM, 2000.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp.35-46.

1.2.3 Políticas Públicas

Hasta entrada el siglo XX, las políticas de gobierno en general, mantuvieron un fuerte componente positivista, relacionado con la industrialización decimonónica y una plena confianza metodológica en la tecnocracia, vía de crecimiento económico, que alimentaba el ejercicio de poder de los Estados Nacionales. Esta perspectiva teórica y de análisis se modificó en periodo de posguerra, cuando se le dio peso a las tesis que ponderaban la necesidad de generar consensos desde el Estado, con grupos de poder no gubernamentales. Estas teorías se denominaron de los “sub-gobiernos,” o de “grupos de presión”, autoría de analistas como David Truman J. De Celis y Randall Ripley.¹¹⁵

Posteriormente, con la aparición de los textos de Harold Lasswell, se conformó una propuesta de análisis de políticas, subdividida por etapas:

- a. **Agenda**, [Creación, elección]
- b. **Formulación**, [Definición]
- c. **Decisión**, [Selección de criterios]
- d. **Implementación** [Operación]
- e. **Evaluación**. [Análisis de costos y beneficios].¹¹⁶

Por su practicidad y relación analítica con el concepto de propaganda política, la propuesta de Lasswell continúa vigente, sumándose nuevas teorías de gente como Daniel Lerner, Eduard Quade, Eugene Bardach, Lewis A. Jun, entre otros, quienes dibujan un análisis de políticas en 2 planos, tanto desde sus consecuencias, como de su implicación moral. Bajo la lupa de esta corriente, tiene mucho peso la teoría de la elección, como un proceso de decisión racional y podría sostenerse que su definición respecto a las políticas públicas, es una forma de intervención del Estado en la sociedad civil, que tiene la intención, de realizar algún cambio en las estructuras sociales. Además, su proceso de

¹¹⁵ De Celis, J. B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Ed. Tecnos, 1963.

¹¹⁶ Laswell Harold, *El estudio de las políticas públicas*, México, Ed. Porrúa, 2000.

elaboración, depende de un previo equilibrio de poder, entre las distintas clases sociales y los gobiernos centrales y locales.¹¹⁷

Otros autores, como Charles Lindblom y Jeayn Cohen, postularon el concepto de *conocimiento utilizable*, en el cual, la investigación científica y/o académica en torno a la sociedad civil y en base las etapas de Lasswell, contribuye a corregir problemas sociales y en la toma decisiones de los gobiernos.¹¹⁸ El problema que visualiza Lindblom, es que generalmente los administradores públicos no toman en cuenta a especialistas y fuentes de información, por cuestiones de falta de tiempo y dinero, por lo que propone un método que denomina “racional-comprensivo,” que contempla análisis comparativos previos y la formulación de consensos en torno a la importancia de un determinado diseño de política pública.¹¹⁹

En la década de 1970, los datos mundiales sobre crecimiento de la pobreza y crisis económicas, provocaron un desencanto respecto a la teoría económica y política imperante y una nueva evaluación de los programas públicos. El impulso académico crítico, se desarrollo principalmente en universidades norteamericanas, haciendo un llamado a dejar el conductismo previo, mejorar las instituciones y su estructura burocrática, incorporando normas técnicas en la evaluación de las políticas.¹²⁰

En este sentido, según Allison y Gahan, a inicios de 1980, las teorías sobre políticas públicas, desarrollaron un componente pragmático y comenzaron a formar parte del debate de la teoría del Estado no interventor, depurándose el componente ideológico precedente y planteándose una concepción pluridisciplinar.¹²¹ En esta década se generó también, una ola crítica al análisis por etapas Lasswelliano, provocada por Paul Sabatier, quien señaló

¹¹⁷ En el caso de Bardach, quien es el autor más contemporáneo de los señalados, agrega al análisis por etapas, la posibilidad de crear diseños personales a partir de la experiencia del estudioso de políticas, ver: Bardach, Eugene, *Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE, 2004, pp. 12-64.

¹¹⁸ Cohen, Jeayn y Arato Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2001; Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Barcelona, Ed. Antoni Bosch, 1988, p.22-28.

¹¹⁹ Lindblom, Charles “La ciencia de salir del paso,” en Luis Aguilar (Editor), *La hechura de las políticas públicas*, México, Ed. Porrúa, 1992, pp.202-221.

¹²⁰ Landau, Martin, “El ámbito propio del análisis de políticas,” Torgerson, Douglas, “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas,” ambos en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Ed. Porrúa, 2003 pp.197-231 y 277-280.

¹²¹ Allison, Gahan, et al., *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992., pp.97-111.

imprecisiones tanto en el ciclo mencionado, como a nivel heurístico y de incidencia práctica.¹²²

Una perspectiva analítica, que ha ganado adeptos en años recientes, es la *teoría de la gestión pública*, que se separó del concepto de administración pública en 1991, retomando la escuela de políticas públicas de los sesentas, con la intención de comprender los pasos y las causas de la acción gubernamental, más que sus formas administrativas y políticas. Esta vertiente estudia los niveles operativos que explican el funcionamiento de las dependencias, promoviendo un ejercicio de poder compartido y la inclusión de organizaciones privadas y empresariales, en los procesos de planificación, nacional y regional.¹²³

Esta multiplicidad de casos de la vida social en las que impactan las políticas, convierten a la relación Estado-sociedad, en una especie de proceso de resolución de problemáticas en un marco de responsabilidad compartida, esto si se visualiza lo público como una acción colectiva. Sin embargo, aun predomina un enfoque estatista en el que los distintos niveles de gobierno, son los actores principales en el diseño e implementación de políticas. En este sentido, para Luis Aguilar, en México la amplia intervención del Estado y su consecuencia deficitaria en términos políticos y fiscales, hizo que en la década de 1980, dominara en la teoría sobre políticas los preceptos de control democrático y eficiencia como conceptos unidos, que enfrentarían el defecto principal de las decisiones gubernamentales nacionales: la raíz autoritaria del Estado.¹²⁴ Con un trasfondo neoclásico, respecto al necesario adelgazamiento del gobierno, se planteó entonces un refinamiento de las funciones del estado, fundamentalmente mediante la venta de empresas paraestatales y la redistribución del poder político, derivado del proceso de

¹²² De León, Peter, “Una revisión del proceso de las políticas, de Lasswell a Sabatier”, en, Revista *Gestión y política pública*, Vol. VI, núm. 1, 1er semestre de 1997, México, CIDE, pp.9-12 .

¹²³ Consúltase: Bozeman, Barry, (coord.), *La Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Tlaxcala, 1998.

¹²⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio,” en Luis Aguilar Villanueva (editor), *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Ed. Porrúa, 2003 pp.15-18.

democratización en México, que descolló en legislaciones que promovieron la presencia de la sociedad civil emergente en la esfera política nacional.¹²⁵

Con la “apertura” democrática del Estado mexicano, sobrevino una redistribución del poder político, al emerger otros actores con organizaciones y prácticas alternativas, por lo cual, ante la diversidad de grupos con poder de decisión que operan mediante redes, el estudio de políticas cobra una nueva relevancia. Este concepto tiene su origen en trabajos de antropología social británica, como el de *subsistemas de intereses* de Freemann y el supuesto de *policy making*, que han planteado modelos pluralistas de lo público.¹²⁶

Según Paul Gaudin el concepto de red en política pública alude tanto a la polarización del poder como a la necesidad de hacer ajustes para reorganizar las acciones públicas del gobierno.¹²⁷ W. Rhodes y D. Marsh, por su parte, plantearon desde la sociología organizacional que las redes representan una interacción entre grupos complejos de organizaciones tanto gubernamentales como de otro tipo. Ambos se consideran en una tipología doble; la de redes intergubernamentales o políticas y las redes de “asuntos,” generalmente producto de actores que representan múltiples intereses, generalmente económicos y profesionales.¹²⁸ En suma esta conceptualización refiere a la cooperación no jerárquica entre organizaciones que se reconocen y negocian en aras de un supuesto interés común y estas relaciones están mediadas por las instituciones, que tienen un peso relevante en esta teoría. En esta línea, el neo-institucionalismo desarrollado por autores como Frans Van Waarden, propone que la configuración de redes en política pública se justifica plenamente, debido a sus ventajas comparativas respecto a otras aplicaciones, al disminuir costos de transacción entre los actores y generar redes temáticas que implican la

¹²⁵ De acuerdo a la OCDE, México ocupó el segundo lugar en materia de privatizaciones en ingresos brutos en relación con el PIB en el mundo, ya que de 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 217 en 1992; Véase: OCDE, *México: A Survey 1991-1992*, Paris, Francia, 1993, para el análisis del cambios democrático véase: Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez (Coords.), *Democracia y gobernabilidad*, México, UNAM, 2001 pp. 85-98.

¹²⁶ Véase: Freemann J.L., *The policy process*, New York, Knopf editor, 1965, y Flores, Orendain, María Elena, “Modernización de la administración pública en la globalización,” en *Políticas públicas en el nuevo sexenio México*, UAM, Plaza y Valdés, 2002, pp.56-59.

¹²⁷ Gaudin, P. *Las nuevas políticas urbanas*, París, PUF, 1993, pp.36-39.

¹²⁸ Véase Marsh, David y Rhodes, R. A. W. , *Policy Networks in British Government*, Oxford, Inglaterra, Clarendon Press, 1992, una buena síntesis en español de esta teoría se encuentra en: Zurbriggen, Cristina, “Redes, actores e instituciones,” en *Revista Reforma y democracia*, núm. 30, Caracas, CLAD, octubre del 2004, pp.4-6.

aparición o fortalecimiento de comunidades, que al final de cuentas son recursos humanos de oportunidad para el desarrollo.¹²⁹

En contraparte, autores como Dowling y Renato Mayntz han criticado la propuesta de redes y en particular la visión de Rhodes al señalar que no son más que comportamientos individuales o de grupo, que no representan un teorema nuevo, ya que se limita a ser un cambio en la estructura política, que sí toma en cuenta los intereses de grupos emergentes y disminuye el papel del Estado en la agenda y diseño de las políticas públicas, pero no explica los resultados de las mismas.¹³⁰ Otros autores como Enrique Cabrero, han llamado la atención sobre el papel determinante de las instituciones gubernamentales, para aminorar los elementos de inestabilidad que afectan el buen desempeño de las redes, como ejemplo las dinámicas actuales del mercado, o los altos grados de corrupción burocrática.¹³¹

Actualmente hay una amplia discusión en México, en torno a la participación ciudadana en el ámbito político, a la que la mayoría de los organismos internacionales identifican, como un elemento necesario para el desarrollo.¹³² No obstante, su influencia en la conformación de las políticas públicas continúa siendo limitada, por lo que a nivel teórico, autores como el propio Cabrero, Luis F. Aguilar, Manuel Canto, Ismael Blanco, entre otros, plantean dicotomías a partir de los conceptos de participación y representación, mediante el análisis de las relaciones entre participación ciudadana y democracia, gobierno local y control ciudadano, etc., poniendo énfasis en la inserción de la opinión local en el diseño e implementación de las políticas públicas. Por ende, el marco de la política pública no debe ser una política gubernamental, sino la elaboración de políticas compatibles con el marco constitucional, con componentes de participación ciudadana, diálogos abiertos, y

¹²⁹ Waarden, Frans van, “Dimensions and types of policy networks”, en *European Journal of Political Research*, núm. 21, Unión Europea, 1992, pp. 29-52.

¹³⁰ Mayntz, Renate, “Los nuevos desafíos de la teoría de la “Gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Núm. 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad, noviembre del 2000, en línea: <http://www.iigov.org>.; Dowling, K., “Model or metaphor? A critical review of the policy networks approach,” en *Revista Political Studies*, Núm. XLIII, EUA., 1995, pp 136-158.

¹³¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas públicas municipales*, México, CIDE, 2003, pp 27-36.

¹³² Banco Interamericano de Desarrollo, *Manual de participación ciudadana*. <http://BID>.

transparencia, entre otros;¹³³ elementos generalmente ausentes en la elaboración y ejecución de las políticas mexicanas.

En síntesis, en el análisis contemporáneo, tanto teórico como técnico de las políticas públicas, se ha privilegiado la búsqueda de una conceptualización compleja sobre lo público, tanto en la gestión y conducción de los recursos, como en los problemas políticos y de agenda de gobierno e implementación. Para muchos, en México es necesario un estilo de gobierno plural, que realmente impacte a la vida social incorporando en sus decisiones de acción pública una alta participación ciudadana y que genere políticas de gobierno en contextos plurales, no necesariamente nacionales, puesto que la idea actual sobre la administración pública, es que debe darse de manera conjunta y atender problemáticas que atañen a un número importante de poblaciones.

1.3.-El aparato administrativo público mexicano y sus criterios de planeación regional.

Entre 1950 y 1982, la industrialización se convirtió en el objetivo central de la política económica mexicana, impactando de buena manera a las tasas de crecimiento hasta finales de la década de 1960. Este impulso “desarrollador” del Estado mexicano, sustentado en un modelo “de sustitución de importaciones”, se caracterizó por mantener estabilidad monetaria y de precios, hasta la década de 1970, cuando se recreó un sistema “mixto”, en el que se continuaron instaurando políticas de industrialización sustitutiva, mientras se experimentaba una expansión del gasto público.¹³⁴

La administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez, (1970-1976), se cimentó en las condiciones del crecimiento económico y solvencia del desarrollismo, pero políticamente, enfrentó un gran deterioro, debido a las represiones estudiantiles de 1968 y 1971. La pérdida de legitimidad política, contribuyó a generar cierta apertura democrática, al sumar grupos disidentes al aparato de Estado, pero el nuevo discurso nacionalista con tintes

¹³³ Canto Chac, Manuel, *Las políticas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*; Canto, Manuel. “Las organizaciones civiles en la transición”, en L. Alvarez (coordinadora), *La sociedad civil ante la transición democrática*. PyV – REMISOC, México 2002 Barcelona, Ed. Antoni Bosch, 1988.

¹³⁴ Gracida, Elsa M., *El desarrollismo*, Colección Historia económica de México, México, UNAM, Ed. Océano, 2004, p.13-14.

populistas, provocó déficits en el presupuesto, que se solventaron con un mayor endeudamiento externo, lo que provocó inflación, disminución de los salarios reales, aumentos en el subempleo y el desempleo. Por ello, en el sexenio del presidente José López Portillo, entró en crisis el modelo de desarrollo estabilizador, dando origen a un largo periodo de crisis económicas.

En suma, la administración pública mexicana, ha tenido múltiples cambios en los últimos 40 años, mismos que serán analizados en los apartados siguientes, pero según el criterio de José Luis Méndez, una modelación reciente se caracteriza en términos socio-económicos por los bloques que se presentan en el diagrama 3.

Diagrama 3: Sectorización de la administración pública mexicana, por secretarías. (vigencia al año 2000).



Fuente: Elaboración propia en base al texto, Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 60-111.

El mantenimiento de la estabilidad política por su parte, está conformado por dos bloques, el de control político-militar, integrado por las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, y el de control político-social, compuesto por las Secretarías de Trabajo y de Reforma Agraria.¹³⁵

Dentro de las diversas funciones del aparato administrativo público mexicano, el proceso de planeación y programación ha sido fundamental, para lograr las metas de la política económica y social gubernamental. No obstante, los criterios de programación fueron

¹³⁵ Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 73-82.

confidenciales, al menos hasta la aparición del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al que le antecedieron el plan básico de gobierno de 1975, los planes de desarrollo por sectores del echeverrismo y el plan nacional de desarrollo, 1983-1988, realizado en el periodo de Miguel de la Madrid.¹³⁶

Estas planificaciones, promovieron el impulso al desarrollo agropecuario, a la consolidación de las riquezas naturales en todas sus aristas, a las comunicaciones y transportes, industria, al combate enfermedades, a la vivienda, etc., y al desarrollo de las comunidades.

No obstante, las relaciones sociopolíticas corporativas que caracterizaron durante décadas a la política social mexicana, provocaron que los índices de pobreza y las metas de desarrollo de las instituciones sociales no coincidan. Y es que en México, las directrices del desarrollo económico, pertenecen exclusivamente al Estado, y tiene un gran peso en la toma de decisiones, la ideología imperante en las clases dirigentes en turno. Es evidente que no hay coordinación transexenal y los cambios de cada administración son múltiples.

Los planes de desarrollo, promovidos por el gobierno mexicano, han registrado múltiples esfuerzos dirigidos a la atención a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, a través de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pero no se puede decir que han formado parte de una estrategia de política social, más bien, fueron programas aislados y que han desaparecido sin continuidad aparente.

Además, las tesis ideológicas de economía mixta, que habían permeado la formas de planeación sexenal, llegaron a su fin con el gobierno de Miguel de la Madrid, intentando sumar a la sociedad civil a los sistemas de planeación, dado su impulso democratizador y de revitalización del federalismo. Sin embargo, tras el discurso político de descentralización y planeación democrática, es difícil definir la existencia de planes de desarrollo participativos en los estados. Contrariamente, lo que sí es notorio en la planificación del

¹³⁶ Matinez, Escamilla, Ramón, La Planeación en México, 1936-1988,” en J. C. Lenin Navarro Chávez, et. al (coords.) *Planeación y desarrollo en México y Michoacán*, México, ININEE,UMSNH, 2002, pp. 141-146.

desarrollo, es una mayor concentración de la toma de decisiones programáticas por parte del sistema burocrático en el poder a la par de un paulatino desmembramiento de programas sociales, promovido por la administración de Salinas de Gortari en su proyecto de sumar a México en la globalización de mercados imperante a finales de la década de 1980.

En este contexto, se implementarían los primeros planes de desarrollo en Aquila, (que respecto a otras zonas del estado, fueron muy tardíos), con una visión de cooperativismo corporatizado al Estado, que no obstante, segregó el sistema de tenencias y anexos comunales, otorgando los beneficios de los programas a quienes se apegaran a las normas “Institucionales”. Ejemplos históricos de esta situación, fueron el *Programa para el Desarrollo de la Costa*, dictado desde el gobierno de Echeverría y que hasta entonces concedió los primeros apoyos al desarrollo ganadero en 1873, en las comunidades de Colola y Coire. No obstante, la política gubernamental, (como ha sucedido en varias comunidades), se limitó a la entrega de animales y al no contemplar asistencia técnica y programas de seguimiento con los comuneros, no tuvo resultados concretos; problemas también resultado de una mala planeación regional.¹³⁷

1.4.-Dimensiones del desarrollo en las comunidades nahuas de Aquila

1.4.1 Historia

La fundación de los primeros poblados nahuas de Michoacán, según el Dr. José Guadalupe Romero, se realizó por descendientes de los nobles caciques de México Tenochtitlán, quienes huyendo de los horrores de los primeros tiempos de la conquista, atravesaron esta parte del continente y fueron contenidos por el litoral, y las asperezas de estas bastas serranías.¹³⁸ Posteriormente se han realizado pocos estudios históricos sobre el origen de los nahuas de Michoacán y en general sobre todo el Occidente de México, que es probablemente la subárea de Mesoamérica con menos información entre la historia cultural prehispánica. Esta falta de datos es consecuencia de las pocas investigaciones arqueológicas que se han realizado en el área. La mayor parte de los estudios

¹³⁷ Entrevista a profundidad, con el Mtro. Antonio Sánchez, indígena nahua de la población de Colola, 5 de marzo de 2009.

¹³⁸ Romero, José Guadalupe, *Noticias estadísticas sobre el partido de Coalcomán y condiciones favorables del mismo para la colonización agrícola o extranjera*, México, SMGE, 1863, p. 68.

arqueológicos en Mesoamérica se han llevado a cabo en regiones que contienen restos monumentales de las civilizaciones prehispánicas.

Es probable que en el peregrinar que pudieron realizar por estos parajes los nahuatlacos, algunas tribus decidieron quedarse en partes altas de la costa. El uso de la lengua nahua de los mexicas y demás pueblos aledaños con una distancia de unos mil km. de estos lugares y de la Costa a partir del Estado de Guerrero hasta llegar a tierras Sinaloenses, hermanaba y hermana a todos los nativos de estas inmensas regiones, sobre todo a los más cercanos como las Costas de Guerrero, Michoacán, Colima, Nayarit y Sinaloa, que refieren con toda seguridad un origen común de donde se desprenden los mismos aztecas.

Desde mucho antes de la conquista de México los pueblos de “Chamila, Maquilí, Alima, Motín, Pómaro, Ostula y Chacán, (de la Costa Michoacana) conservaban su lengua especial materna, según algunas fuentes coloniales. Corona Núñez al tratar sobre el origen de los pueblos prehispánicos de Colima, señala:

“Nada sabemos de los colimenses antiguos, respecto a su filiación étnica. Sabemos solamente que se hablaba allí “el mexicano corrupto,” en los últimos tiempos de la vida prehispánica “. ¹³⁹

Existen dos posiciones contrarias que pudieran integrarse para explicar el origen de los nahuas de Michoacán. Hasta 1554 Colima era una inmensa región, que se extendía por el norte hasta el río Santiago-Nayarit, al sur hasta el río Cachán, tierra adentro llegaba hasta las riberas del lago de Chapala. En Colima se hablaban diferentes lenguas, pero primordialmente el náhuatl y el otomí, porque los pueblos nahuas de Michoacán estuvieron dentro del área de dominio de Colima, aunque de hecho hacia el siglo XV, fueron tributarios de los pueblos mexicas y tarascos, pero esto no impide pensar que tenían relaciones constantes con los colimenses quienes además de hablar lenguas comunes, su relativa cercanía los unía. ¹⁴⁰

¹³⁹ Corona Núñez, José, *Occidente de México, Arqueología*, México, Colección Jalisco en el Arte, 1964, p. 90.

¹⁴⁰ Reyes Garza, Juan Carlos, *La antigua provincia de Colima. Siglos XVI al XVII*, Colima, Universidad de Colima/CNCA (Historia General de Colima, vol. II), 1995, p. 22.

Por su parte, los tarascos formaban una barrera para evitar el paso entre el centro de nuestro país con estas costas occidentales, esto nos remite a pensar que debió de haber una especie de alianza entre todos estos pueblos nahuatlacos del Occidente de México y sobre todo de las Costas de Michoacán, Colima, Jalisco y Nayarit, ya que tenían nichos ecológicos similares.

Existe también, la creencia en las personas de mayor edad, de que Hernán Cortés caminó por la Costa del Océano Pacífico hacia 1524, dejando pequeños grupos indígenas en varios lugares, el primer grupo, según el indígena Pedro Mora, lo dejó en Zacatula, luego en Huahua, Pómaro, Maquilí, Coahuayana, Chinicuila, Coalcomán y Ostula y “Cortés les dijo que cuidaran las costas y que muy pronto regresaría a esos lugares.”¹⁴¹

En relación con esta narración, el mismo Calzontzin previno a Cortés de la dificultad para poder llegar al Mar del Sur a través de las tierras tarascas, ya que el Sr. de Coliman era su enemigo y estaba prevenido para responder a cualquier movimiento sospechoso que se diera en Michoacán y esto motivó a Cortés a tratar de aumentar la población del puerto de Zacatula, desde donde pensaba organizar la conquista de Colima. Este puerto quedó formalmente establecido como Villa española en 1523 con el nombre de La Villa de la Concepción de la Provincia de Zacatula, en donde Hernán Cortés mandó construir dos grandes bergantines “para descubrir toda aquella costa y dos carabelas para buscar islas, que tenían noticias había algunas muy ricas”.¹⁴²

Como señala Cochet, la población de la costa también se nutrió de indios nahuas procedentes de lo que hoy es el estado de Guerrero, que escaparon del yugo español, para quedarse a vivir en tierras que les donaron los pobladores de Pómaro y Ostula, fundando una nueva comunidad que llamaron Coire.¹⁴³ En 1533 Hernán Cortés firmó el acta en que reconoció a la comunidad indígena de Pómaro, que paso a formar parte de la provincia de Motín del oro, que a su vez era parte de una gran extensión territorial que abarcaba todos los pueblos antiguos de la Costa Michoacana y en un inicio estaba dividida en dos áreas: Motines de Zacatula desde el río Balsas hasta el río Cachán y Motines de Colima, del río Cachán a la desembocadura del río Coahuayana.

¹⁴¹ Entrevista con el Sr. Pedro Mora, habitante de la comunidad de Ostula, diciembre del 2008.

¹⁴² Novella, Robert, et al, *La costa norte de Michoacán en la época prehispánica*, British Archaeological Reports Limited, 2002 p.19.

¹⁴³ Cochet, Hubert, et al, *Paisajes agrarios de Michoacán*, Zamora, COLMICH, 1988, p.282.

Para 1648 el alcalde Mayor de Motines, Francisco Pérez de Palencia, señaló una gran extensión correspondiente al obispado de Michoacán que abarcaba desde San Luis Potosí, la laguna de Chapala, hasta el río de Nagualapa, de aquí, toda la costa hasta los límites con Guerrero y hasta el norte, con San Luis Potosí.¹⁴⁴

En el siglo XVIII, la caída de España como imperio y sus constantes guerras con Inglaterra y Francia, hicieron que se reorganizaran sus dominios de Nueva España, creando con ello las Reformas Borbónicas en 1787. Con ello, se reorganizó el ejército, se reactivó la economía y se reestructuró el Virreinato en intendencias, quedando toda la costa que hemos señalado, e incluso Colima, dentro de la Intendencia principal de Valladolid.

En plena lucha por la independencia, hacia 1812 se reunieron en Tiripetío, López Rayón, Sixto Verduco y Liceaga y se distribuyeron las demarcaciones territoriales del occidente, quedando para el cura y Dr. José Sixto Verduco, la administración del gobierno político, militar y económico en la demarcación del poniente, que controló los estados de Colima, Jalisco y Michoacán, nombrando en la comandancia de Coalcomán a Pedro Regalado y Llamas quien le fue de mucha ayuda porque además de resguardar el orden de esta región costera, enviaba cuchillos, lanzas y pólvora que se fabricaban en la herrería de Coalcomán, con fierro extraído de las minas de Motín del oro.¹⁴⁵

A partir de 1824, al ser consumada la independencia y proclamarse en Federación, Aquila se separó de Colima y los pueblos nahuas se quedaron en la jurisdicción de Michoacán. De 1825 a 1910, proliferaron las haciendas y los ranchos, apropiándose de tierras comunales, pero para la mayoría de los indios nahuas de Michoacán, el derrocamiento de Porfirio Díaz pasó inadvertido, así como los ideales de sufragio efectivo no reelección

En Jalisco y Colima había efervescencia, por las diferencias entre Carranza y Villa, pero no se sabe de una intervención directa a un levantamiento de apoyo a alguna de las figuras revolucionarias.

¹⁴⁴ Reyes Garza, *La antigua provincia...*, pp. 93-94.

¹⁴⁵ Guzmán, Moisés, *La Junta de Zitácuaro*, Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH, 1994, p. 244.

En cambio, en los pueblos que colindaban con la Costa Michoacana se desató una cruenta lucha en contra de la “Ley Calles,” propiciada por grupos de cristeros liderados por la familia Guillén, quienes en varias ocasiones se introdujeron a terrenos de la Comunidad de Pómaro, provocando la destrucción de la población indígena de San José de la Montaña. Esta apropiación de grandes extensiones de tierras de la comunidad, provocó el cacicazgo de los Guillén quienes dominaron la zona hasta que el gobierno de Lázaro Cárdenas impulsó los ejidos y el reparto de más de diez mil hectáreas, que en su mayoría fueron utilizadas para la crianza de ganado bovino.¹⁴⁶

1.42 Población, migración y bienestar social

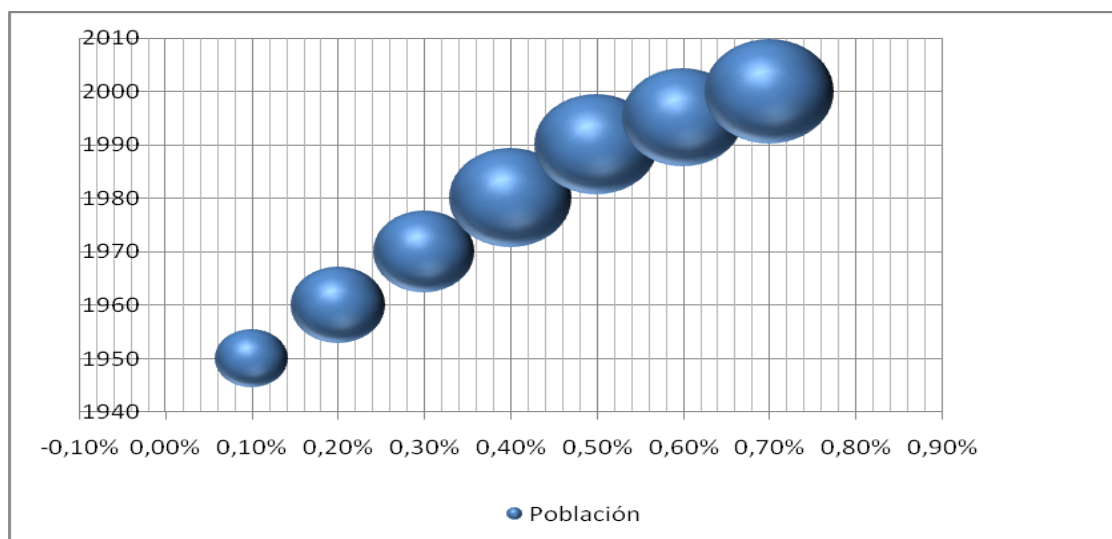
Como se ha mencionado en la introducción de este texto, el Municipio de Aquila es uno de los más extensos del territorio michoacano, al representar casi el 4% de la superficie territorial. En contraste, su población total, que según los registros del último Censo de Población y Vivienda, realizado en el año 2010, fue de 23,536, 210 habitantes, ha sufrido una tendencia al despoblamiento, ya que el crecimiento reportado es muy reducido respecto a la media estatal, puesto que en relación al censo del año 2000, que registró 22,152 habitantes, es de solo 1%.¹⁴⁷

Ahora bien, si la gente que habita el Municipio no es mucha y muestra bajos índices de concentración urbana, en los últimos 50 años, ha experimentado un crecimiento exponencial superior al 30%, pues como puede observarse en el gráfico 3, paso de tener 6,826 habitantes en 1950 a más de 23 mil actualmente. En este sentido, la población indígena de la costa ha aumentado casi cuatro veces y la tendencia actual en esta zona es el incremento poblacional, debido principalmente al crecimiento de sector comercial y de servicios turísticos y al mayor acceso que se tiene en estos lugares de servicios de salud.

¹⁴⁶ Meyer, Jean, *La cristiada, La guerra de los cristeros*, T. I, México, Ed. Siglo XXI, 1985, pp.229-230 y Cochet, *Paisajes...*, p. 243-244.

¹⁴⁷ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda: Michoacán, resultados definitivos, datos por localidad*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2010.

Gráfico 1: Crecimiento poblacional en el Municipio de Aquila Michoacán (1950-2010)



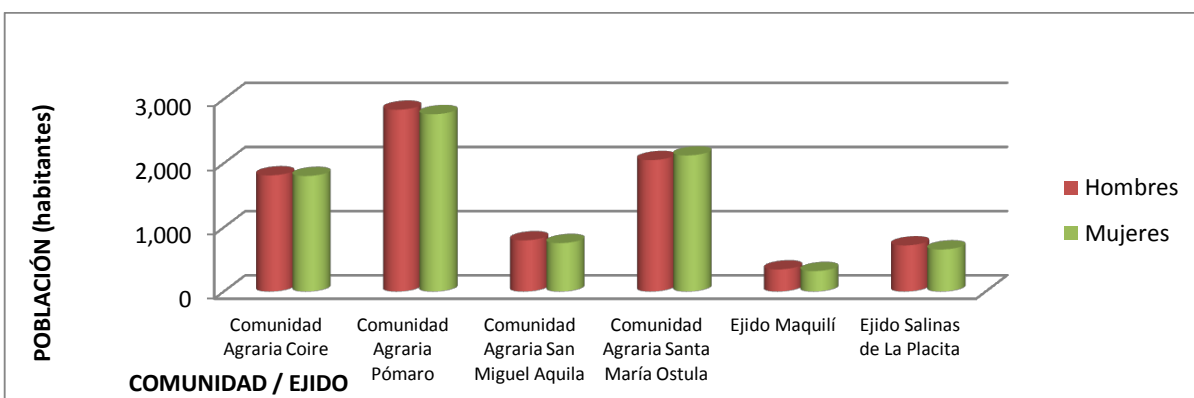
Fuente: Elaboración propia, en base a: INEGI, *Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria*, Aguascalientes, 1997; INEGI, *Michoacán de Ocampo. Principales resultados del censo 2010*, Aguascalientes, 2011, pp. 3-11

No obstante, este fenómeno denota también un despoblamiento en las zonas serranas de este municipio que concentra el 37% de la población indígena nahua estimada.¹⁴⁸ Cabe decir que también existe un fenómeno de concentración poblacional en las dos comunidades serranas más extensas Pómaro y Santa María de Ostula, así como la comunidad de San Miguel de Aquila que también es la cabecera municipal. En estas comunidades existe un mayor movimiento comercial debido a que son poblaciones con una densidad cercanas a los seis mil habitantes, con una densidad mujer/hombre muy parcial, y respecto al sexo se observa que hay predominio de mujeres en actividades comerciales de menor escala, así como en la utilización de los servicios de salud y educación.

¹⁴⁸ INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, Michoacán, resultados definitivos, datos por localidad*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001.

Gráfico 2: Población por sexo, en Comunidades y ejidos del Municipio de Aquila Michoacán (1997, 2010)

Población total (censo 2010): 23,537, mil.

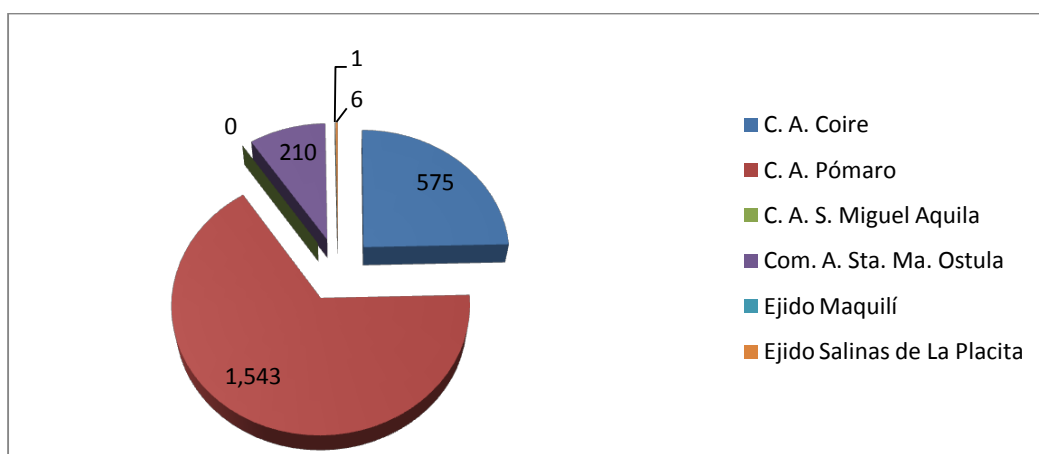


Fuente: Elaboración propia, en base a: INEGI, *Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria*, Aguascalientes, 1997. INEGI, *Michoacán de Ocampo. Principales resultados del censo 2010*. Aguascalientes, 2011, pp. 3-11

En cuanto al idioma náhuatl, a diferencia del grupo Purépecha en donde el referente cultural más importante es el uso de la lengua con prácticas monolingües, en los pueblos indígenas de la costa el nivel de habla es menor y representa sólo el 0.6 % del total estatal. Aunque si tomamos los datos de hablantes bilingües la cifra es superior a 3,500 personas, que representan el 90.3% del total de los hablantes nahuas del estado, a pesar de que son pocas las localidades de este municipio donde actualmente se habla dicha lengua. Entre ellas destacan Pómaro, Maruata, Cachán, Paso de Noria, San Pedro Naranjestil y en últimas fechas El faro de Bucerías en donde los profesores de educación básica han incorporado al sistema curricular el idioma. También existe una serie de pequeñas localidades serranas en Ostula que mantienen el habla.¹⁴⁹ En otras comunidades indígenas como la de Aquila, la lengua principal es el español y casi han desaparecido los hablantes de lengua indígena. El monolingüismo como en casi todo el municipio es mínimo, mientras que la población bilingüe se calcula considerando a los menores de 4 años cuyos padres hablan nahua y a los hablantes de 5 años o más, que en su mayoría son mujeres.

¹⁴⁹ INEGI, *La población hablante de la lengua indígena de Michoacán de Ocampo*, Aguascalientes, INEGI, 2004, p. 31

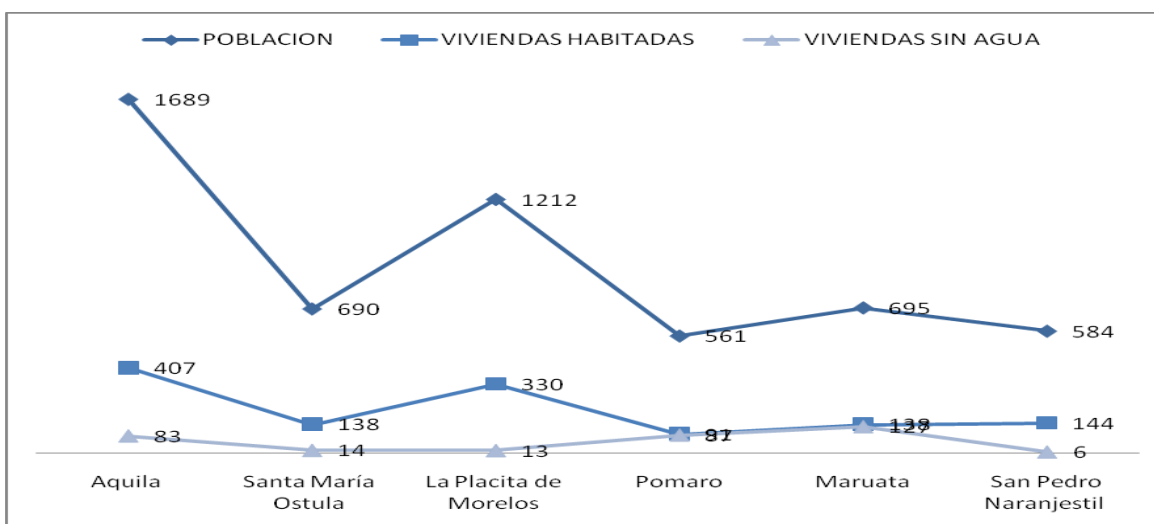
Gráfico 3. Hablantes de lengua indígena por Comunidad y Ejido, en el municipio de Aquila, Michoacán. (Año, 1997)



Datos: INEGI, Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria, Aguascalientes, 1997.

Por otro lado, Aquila enfrenta una problemática de dispersión poblacional, pues de las 427 localidades que integran el municipio, sólo 5 tienen una población mayor a 500 habitantes, cuestión ha dificultado la ejecución de los programas para desarrollo. Además, solo dos poblaciones, Aquila y La Placita, superan los 1000 habitantes, concentrando en sus zonas urbanas, escuelas, servicios, programas, asentamiento de poderes regionales, etc.

Gráfico 4. Localidades mayores a 500 habitantes, con Muy Alta y Alta Marginación y con rezagos en agua que superan la media estatal, ubicadas en el Municipio de Aquila

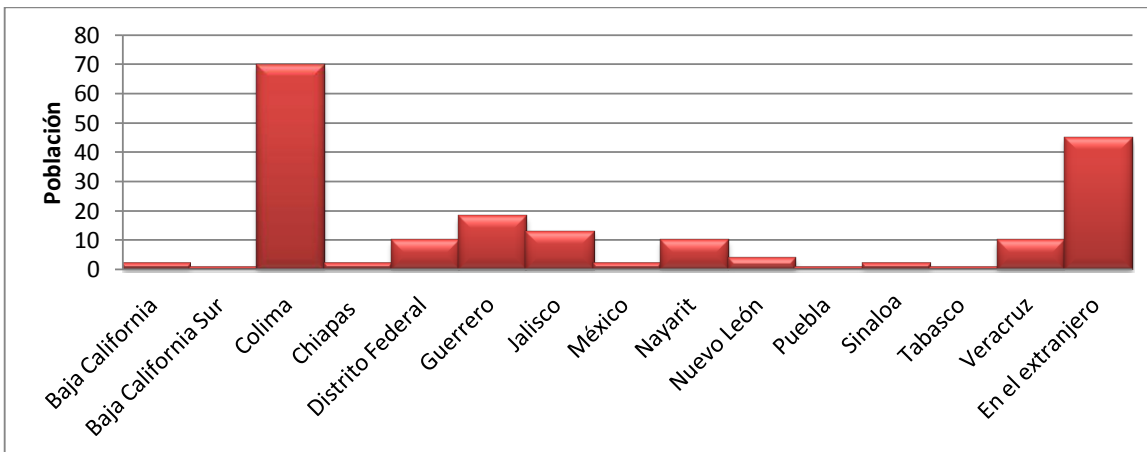


Fuente: Elaboración propia, en base a datos de: SEDESOL, *Agua, Microregiones*, México, Gobierno Federal, 2009.

Los fenómenos de migración se dan tanto a nivel regional como fuera de ella, generalmente de carácter temporal y hacia Colima, para trabajar en tareas agrícola o en el caso de los jóvenes para realizar estudios de nivel medio superior.¹⁵⁰ Es considerable también, la migración hacia el interior del estado de Michoacán, mientras que hacia otras partes de la república mexicana, el movimiento es mínimo. Asimismo se ha intensificado la migración en busca de trabajo a las ciudades de Los Angeles o San Diego, en California y más recientemente al estado de Washington, en donde se localiza una comunidad de nahuas, provenientes de Ostula.¹⁵¹ En estos lugares, se emplean como jornaleros agrícolas o trabajadores en maquiladoras y en la industria de la construcción y sus remesas son el único ingreso para algunas familias.

En las comunidades, la limitación de recursos, el crecimiento demográfico de sus integrantes, los precios de mercado desfavorables, el descenso de la producción agrícola, entre otros factores, han limitado su desarrollo actual. Muchos indígenas se han ubicado en el sector informal de la economía y migrado definitivamente.

Gráfico 5. Población migrante mayor de 5 años, originaria del Municipio de Aquila.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, INEGI, 1993.

Unidades médicas.

¹⁵⁰ Véase: Varios, *Enciclopedia de los Municipios de México. Michoacán*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal Gobierno del Estado de Michoacán, 1999, en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_michoacan_, Varios, *Pacífico Sur*, Aquila, CIESAS, en: pacificosur.ciesas.edu.mx/fichas/opcion36.html - 1k

¹⁵¹ Entrevista a profundidad, con el Lic. Leonardo Tellez, profesor de la comunidad de La Cofradía de Ostula, realizada el día 15 de diciembre del 2009.

Las unidades médicas de asistencia social están al cargo del IMSS-COPLAMAR y recientemente de la Secretaría de salud estatal y del Seguro Popular. El municipio cuenta con 9 unidades médicas de consulta externa. Estas unidades atienden a una población de 13,950 habitantes en promedio. La participación de la Secretaría de Salud se limitaba a las campañas anti-paludismo y enfermedades transmitidas por vector, pero a fines del 2010 se inauguró una clínica de especialidades en Maruata, aunque hasta el día de hoy no se ha podido equipar completamente. Por otro lado, la medicina tradicional es una opción importante en una región donde la población se encuentra sumamente dispersa.

Sistema educativo

Hasta fines del 2009, el nivel de educación impartido en el municipio no rebasaba el medio básico, situación que cambió con la llegada de la Universidad Intercultural Indígena al Faro de Bucerías, aunque solo ofrece la carrera de turismo sustentable. Para 1997, a nivel municipal, se tenían 197 planteles educativos, 354 aulas, 103 laboratorios, 102 talleres, pero ninguna biblioteca.

Tabla 2. Alumnos y personal en las zonas escolares 103 y 501, del sistema educativo indígena del municipio de Aquila, Michoacán. (Año, 2009)

zona escolar 103 Colola	Preescolar		
Escuelas	Federal	Estatal	Total
Total	14		
director sin grupo	2		
director con grupo	11		
Docentes	25		
Administrativos	2		40
Alumnos	Hombres	Mujeres	Total
	264	254	518

zona escolar 501, Ostula	Primaria		
Escuelas	Federal	Estatal	Total
Total	17		
director sin grupo	3		
director con grupo	17		
Docentes	29		
Administrativos	2		51
Alumnos	Hombres	Mujeres	Total
	Nd	Nd	727

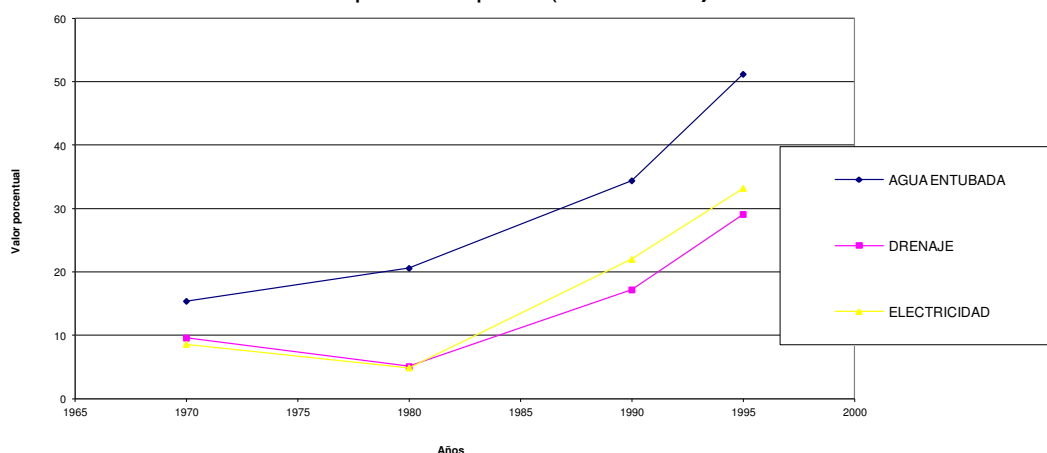
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de: Subsecretaría de Planeación educativa, *Resultados estadísticos preliminares, inicio de cursos 2009-2010 sector 01*, Morelia, SEP, 2010.

A partir de 1988, la Secretaría de Educación del Estado inició la construcción de 5 tele-secundarias en la costa, que en las regiones más apartadas operan con múltiples dificultades tanto de infraestructura como de personal. Actualmente, hay un subsistema que incluye un colegio de bachilleres en la cabecera municipal y licenciaturas en educación primaria, lo que permite a algunos jóvenes egresados, continuar sus estudios sin tener que hacer grandes desplazamientos. El porcentaje de egresados en el nivel preescolar es de 57%, en primaria es de 11% y en secundaria de 19%. La alta deserción escolar se expresa en los altos niveles de analfabetismo y se explica por las condiciones económicas de las familias que impiden sostener al educando, que más bien se agrega a la fuerza laboral familiar.

1.4.3 Infraestructura y servicios

Existen diversas problemáticas de infraestructura en las Comunidades nahuas, principalmente en términos del sistema carretero, que aún hoy en día continúa en construcción y se mantiene alejado del interior del estado, siendo su principal vía de comunicación, la carretera federal que bordea la costa de Michoacán, (del Municipio de Lázaro Cárdenas al de Cohahuayana). Además, para el acceso a la mayoría de las poblaciones serranas sólo existen caminos de terracería. Como se observa en las gráficas, en las comunidades de Aquila las obras de infraestructura para la red de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, han sido muy deficientes.

Gráfico 6. Proyección histórica de los niveles porcentuales de servicios básicos en el Municipio de Aquila. (1970-1995)



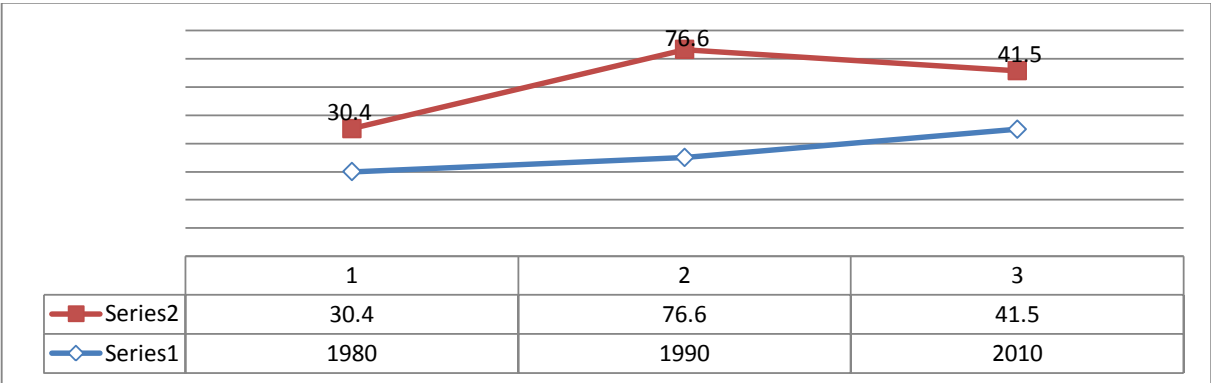
Fuente: Rodríguez Rojas, R. (editor), *El Municipio en cifras*, CIESEM, Gobierno del estado de Michoacán, 2005.

En las décadas de 1970 y 1980, ante el descuido gubernamental en la cobertura de servicios básicos, la gestión de recursos para finalizar estos procesos se debieron a instituciones ajenas al Municipio y al gobierno del estado, cómo el ya extinto Instituto Nacional Indigenista, que desempeñó el papel de gestor intersecretarial. En la gráfica anterior, observamos un incremento importante en este rubro a partir de 1990, cuestión que está relacionada con los incrementos en participaciones federales al municipio; no obstante, la tendencia porcentual de cobertura de luz y drenaje en las localidades es apenas del 30 por ciento.

Para la construcción de las viviendas tradicionales se utilizan varas de arbustos entretejidas y pisos de lodo, pero sean de varas o tabique, generalmente tienen una nave con dos espacios únicamente: uno de ellos sirve como habitación y el otro contiene una pequeña cocina y comedor con fogón para la preparación de alimentos. La familia dispone de un solar donde cría aves, ganado porcino y patos, además de ganado mayor como bovinos, asnos y caballos. En este espacio también se cultivan diferentes especies de plantas.

Como puede observarse en el gráfico 7, en 1980 solo el 30% de las viviendas habitadas tenía el servicio de agua entubada y potable, cuestión que ha incidido en los graves índices de enfermedades gastrointestinales en las comunidades serranas.

Gráfico 7. Porcentaje de viviendas habitadas, con agua entubada, ubicadas en el Municipio de Aquila Michoacán. (Años: 1980, 1990 y 2010)



Fuente: Elaboración propia, en base a: INEGI, *Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria*, Aguascalientes, 1997 INEGI, *Michoacán de Ocampo. Principales resultados del censo 2010*. Aguascalientes, 2011, pp. 3-11

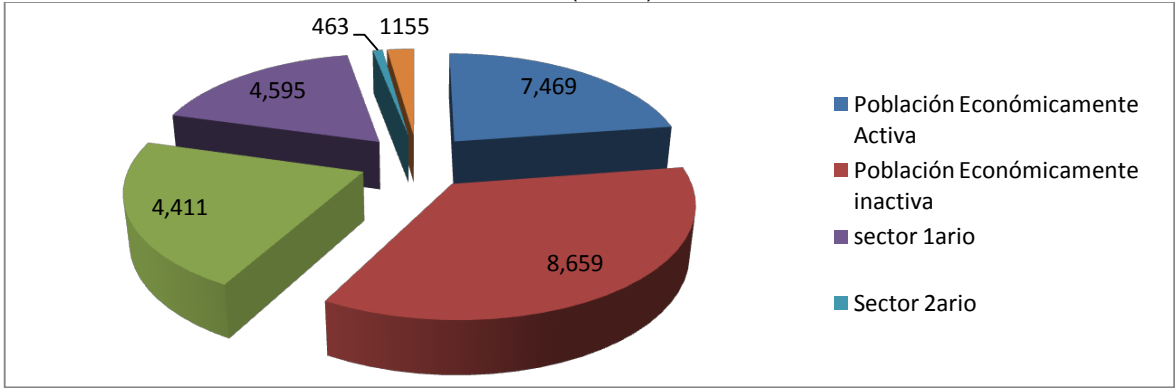
Por ello, hasta hace poco en varias comunidades era indispensable mantener al menos un animal de carga, generalmente burros, para el traslado del vital líquido, sistema que cayó en desuso ante la implementación de un sistema de mangueras a ras de suelo en la década de 1990 y que se encuentra actualmente muy deteriorado. Esta cuestión ha sido reflejada en el censo del 2010, que señala una mayor cantidad de viviendas habitadas sin agua entubada, (57%), en contraparte del censo de 1990 que registro una cifra de sólo el 25%, siendo uno de los pocos casos a nivel nacional de retroceso en este rubro.

Ante este desolador panorama en materia de servicios, todavía en 1995, casi el 60% de las viviendas fueron catalogadas en el nivel 5, es decir, con un alto grado de marginación, mientras un 22% se ubicó en el nivel 2, registrado como un nivel de marginación bajo. Un dato representativo de esta situación es que 93 % de las localidades se ubicaron dentro del rango 5 (alta marginación) y de ese número, el 90% correspondió a poblaciones con menos de 100 habitantes.

1.4.4 Sector agropecuario y pesquero

La agricultura, es el sector productivo más importante de Aquila, pero continúa siendo una actividad mayoritariamente orientada a la producción de maíz para el autoconsumo y consumo local, exhibiéndose plantaciones poco tecnificadas y mínimamente orientadas a las necesidades del mercado regional. Del total de los habitantes del municipio, el 93% de la Población Económicamente Activa, estaba ocupado y de ese total, el 78% encontró en el sector primario su actividad económica principal.

Gráfico 8. Población ocupada por sector económico, en el Municipio de Aquila Michoacán. (2010)



Fuente: Elaboración propia, en base a: INEGI, Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria,

Aguascalientes, 1997 INEGI, *Resultados definitivos del censo 2010*. Aguascalientes, 2011, pp. 33-111.

El tipo de agricultura que se practica es la de temporal, de humedad, con riego y se recrea un sistema agrícola doméstico en los solares o huertos familiares. La agricultura de temporal es la principal y se basa en el sistema roza, tumba y quema, tradicionalmente con barbechos superiores a los 10 años. La agricultura de humedad preferentemente tiene plantaciones de plátano, coco, diferentes cítricos, papaya, guanabana, mango, tamarindo y guayaba. Las posibilidades de riego son mínimas y se remiten a localidades como Colola, donde la existencia de un pozo permite el riego para plantaciones (limón, coco y mango). En localidades como El Zapote y El Chorrito, se canaliza el agua de manantiales con mangueras de plástico a pequeñas parcelas con maíz, chile, jitomate y papaya. Los solares contienen especies ornamentales, medicinales y frutales.¹⁵²

Otros problemas que enfrenta el sector, son la poca diversificación de los cultivos, (palma de coco, plátano, cítricos y chile), y una paulatina disminución de la superficie sembrada, situación aún más agravada por el aumento de la migración.¹⁵³

Aunado a ello, gran parte de las políticas gubernamentales de apoyo al campo, se han diseñado con una visión asistencialista o en el mejor de los casos, han promovido programas de capacitación y apoyo, sin tomar en cuenta las condiciones particulares de las zonas de cultivo. En Aquila por ejemplo, se ha fomentado en las comunidades nahuas, el cultivo de algodón, arroz, e incluso el aguacate, pero gran parte de estas localidades, presentan declives prolongados con pequeños y escasos terrenos planos y de difícil acceso, que no son aptos para este tipo de siembras. Además, a pesar de que los miembros de la comunidad pueden tener en posesión hasta 50 hectáreas, no siempre están dispuestos a utilizarlas de forma productiva, por razones de conservación, tradición en monocultivos, conflictos de tierras, migración, apatía, etc., elementos casi nunca presentes, en los programas gubernamentales de fomento.¹⁵⁴

¹⁵² Varios, *Pacífico Sur*, Aquila, CIESAS, en: pacificosur.ciesas.edu.mx/fichas/opcion36.html - 1k

¹⁵³ H. Ayuntamiento Constitucional de Aquila, Michoacán, "Plan de Desarrollo Municipal, 2005-2007," en Gobierno del estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán*, T. CXXXVI, Núm. 49, Morelia, Mich., 30 de junio de 2005, p. 6.

¹⁵⁴ Entrevista a profundidad, con el Mtro. Antonio Sánchez, indígena nahua de la población de Colola, 5 de marzo de 2009.

La ganadería, por su parte, mantiene mejores condiciones de producción y distribución, pero está concentrada en pocas familias de origen mestizo, que radican primordialmente en poblado nahua de San Pedro Naranjestil, localidad con la cual, los ganaderos denominados “ajenos” a la comunidad, mantienen serios problemas de demarcación territorial.¹⁵⁵ En las comunidades el sistema ganadero es de pequeña escala, pues la cría y engorda de animales, cumple la función de abastecer el consumo local y proveer carne para las fiestas comunitarias. Las principales especies ganaderas son los bovinos, los porcinos, los caprinos y las aves de corral. El ganado bovino es utilizado tanto para el aprovisionamiento de leche y carne para consumo familiar y para su venta en el mercado local y el 91% del ganado se encuentra bajo el sistema de pastoreo. El asno es esencial en las actividades productiva y doméstica. Además de ser utilizado como medio de transporte, su función como animal de carga permite a la familia nahua el abastecimiento de leña, agua y troncos para la construcción de viviendas.

En el ámbito pecuario, han sido mínimos los intentos de creación de empresas forestales, sobre todo comunales, cediéndose permisos de tala a empresarios extranjeros, que no han realizado un manejo adecuado en la extracción de maderas. El aprovechamiento forestal, por parte de las comunidades indígenas es mínimo, remitiéndose a la extracción de leña y material para la construcción de viviendas y el 99% de las unidades de producción rural, canaliza la producción forestal al autoconsumo. Actividades como la reforestación, aclareo, selección de árboles para la corta son escasamente practicadas. La extracción de resina, barbasco o lechugilla en los bosques y selvas de la región es insignificante y su uso principal es la extracción de leña. En contraparte, ha existido una gran deforestación en la zona provocada principalmente por la tala inmoderada y por la utilización de la técnica de roza, tumba y quema para el cultivo de maíz, problemática a la que se suman la degradación de suelos, la erosión hídrica, la existencia de inundaciones y desbordes, faltantes de normatividad en aguas negras y residuales, etc.¹⁵⁶

El sector pesquero, según Gustavo Marín, fue visualizado por los responsables del diseño de programas para el desarrollo regional, como una actividad que tendría la función,

¹⁵⁵*Ibidem.*

¹⁵⁶H. Ayuntamiento Constitucional de Aquila, Michoacán, “Plan de Desarrollo Municipal, 2005-2007,” en Gobierno del estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán*, T. CXXXVI, Núm. 49, Morelia, Mich., 30 de junio de 2005, p. 6.

de integrar al desarrollo a las poblaciones que no fueron partícipes de los grandes proyectos de desarrollo por cuencas.¹⁵⁷

Por ello, en la década de los setenta el Estado mexicano promovió la organización formal de los pescadores mediante cooperativas, dotó de infraestructura, capacitación y servicios a los grupos pesqueros de Aquila, y apoyó al sector mediante un programa de compras a precios preferenciales. Sin embargo, estas acciones, que se implementaron desde la paraestatal PROPEMEX (Productos Pesqueros Mexicanos), fueron desmanteladas de manera abrupta en 1984, periodo en el que los índices de pobreza alimentaria y migración, alcanzaron niveles nunca vistos en el municipio.¹⁵⁸ Hoy en día, los pescadores de Aquila se encuentran desorganizados y en su mayoría, han tenido que desarrollar otras actividades para generar ingreso, debido a los bajos índices de consumo local y a la presencia de intermediarios que imponen, sin ningún control gubernamental, los precios de compra a los productores.

En diferentes actividades económicas, los trabajadores por su cuenta destacan frente a otro tipo de relaciones laborales. Después de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca, las actividades relacionadas con servicios comunales y sociales (faenas remuneradas) toman importancia. Los ingresos económicos varían dependiendo de la actividad económica. Es claro que la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca ocupan a una cantidad importante de la población sin recibir ingresos (41%). En números absolutos, sin embargo, estas actividades agrupa a la mayor cantidad de población recibiendo 5 salarios mínimos o más. Los servicios comunales y sociales siguen en orden de importancia y es una de las actividades económicas mejor remuneradas ya que 84 % de los empleados reciben ingresos superiores a los 2 salarios mínimos, que comparado con lo que ocurre con otras actividades, son altos

En términos de comercio interno, al ser Aquila, el municipio con más altos niveles de pobreza de la costa michoacana y estar geográficamente en medio de los polos comerciales más importantes de la zona, (Tecomán, Colima y Lázaro Cárdenas), su participación en el intercambio comercial regional, tiende a ser limitada, solo representada

¹⁵⁷ Marín Guardado, Gustavo, “La pesca en la costa de Michoacán: una visión de conjunto,” en Alcalá, Graciela, et al., *Espacios y actividades costeras en Michoacán, aproximaciones varias*, México, Colmex, Colmich, 2003, p.39.

¹⁵⁸ *Ibid*, p.40

por la venta de carne y algunos cultivos comerciales no industrializados, cómo plátano, y coco, que en su mayoría se comercializan en el estado de Colima.¹⁵⁹

1.4.5 Dimensión política y organizativa; Comunidad y federalismo

Después de haber pertenecido al Municipio de Coalcomán como tenencia, el Municipio de Aquila fue creado en los últimos años del periodo porfiriano, por la Ley Orgánica de División Territorial de Michoacán, expedida el 20 de julio de 1909.¹⁶⁰ La mayor parte de los terrenos que forman este Municipio pertenecen a las comunidades indígenas de Aquila, Ostula, Pómaro y Coire, pues la antigua comunidad de Maquilí desapareció en 1871 y al dividirse en parcelas, sus tierras pertenecen en la actualidad a diversos propietarios.

Hasta el siglo XIX, las formas de gobierno y de impartición de justicia de las comunidades, se sustentaron en el consejo de ancianos que era electo por la asamblea comunal, máximo órgano político de las comunidades, encargado entre otras cosas, de mantener la propiedad comunal indígena y el orden social.¹⁶¹

Aunque hoy en día, el poder político formal recae en el municipio, la forma organizacional de las comunidades, expresada en autoridades como el Jefe de Tenencia y el Comisario de bienes ejidales, tiene un peso político mayor a nivel local y culturalmente se identifican como elementos administrativos de la organización interna.

El municipio está representado por el presidente municipal, el síndico y los regidores, con diferentes funciones cada uno. A nivel local existe el encargado del orden, quién es designado por sus propios habitantes y facultado para la impartición de justicia y para buscar la reconciliación cuando han existido problemas intra-locales.¹⁶² De acuerdo a

¹⁵⁹ Alcalá, et al., *Espacios...* p. 30.

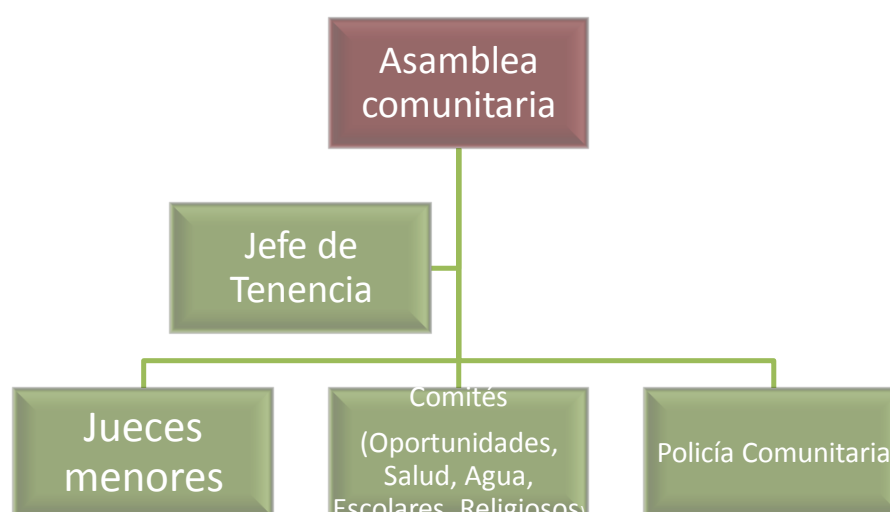
¹⁶⁰ Ley que entro en vigor hasta el 2 de abril de 1910, H. Ayuntamiento Constitucional de Aquila, Michoacán, “Plan de Desarrollo Municipal, 2005-2007,” en Gobierno del estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán*, T. CXXXVI, Núm. 49, Morelia, Mich., 30 de junio de 2005, p. 3.

¹⁶¹ La propiedad comunal, ha sido una forma organizacional de las poblaciones indígenas, que se rige con sus propias leyes internas. Después de largas batallas con el Estado Mexicano, por la permanencia de la propiedad comunal, las comunidades indígenas continúan esforzándose por mantener su propiedad, ahora enfrentando a comunidades vecinas o propietarios agrícolas y ganaderos por el establecimiento de linderos y/o usurpación de tierras; véase: Palerm, Angel, *Agricultura y sociedad en Mesoamérica*, Gibson, Charles, *los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI, 1967, Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, CONACULTA/GRIGALBO, 1990, Bartra, Roger, *Estructura agraria y clases sociales en México*, México, Era/UNAM, 1975, pp. 105-106, etc.

¹⁶² Monzoy Gutiérrez, Sandra, *Los Nahuas de la Costa – Sierra de Michoacán*, México, CDI, 2006, p. 18.

“usos y costumbres”, la asamblea comunal es la rectora de la vida política y social de las comunidades nahuas. La presencia del municipio se ha limitado a la canalización de recursos a diferentes obras sociales en la región, lo cual le ha permitido incrementar su presencia política. La mayoría de las presidencias municipales las ha ganado el PRI, partido político que ha sido la base de poder político de los comuneros de Aquila. Aún así, el poder político de la encargatura de bienes comunales es equiparable y podría decirse que en ciertas áreas de decisión supera al del presidente municipal.¹⁶³

Diagrama 4: Estructura de autoridad en las Comunidades Nahuas



Fuente: Elaboración propia en base a la información producto del levantamiento de encuestas y: Varios, *Enciclopedia de los Municipios de México. Michoacán*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal Gobierno del Estado de Michoacán, 1999, p.8, en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_michoacan

A pesar de que la lengua nahua se ha perdido en gran parte de las poblaciones, la identidad de las comunidades, involucra un gran número de elementos internos y de la población, como sus costumbres y su organización social comunitaria. No hay que perder de vista, que también se conforma de aspectos externos, que están muy relacionados con las políticas públicas, tales como el reciente fortalecimiento de los institutos y programas para el desarrollo de los grupos indígenas de México, las políticas económicas nacionales y estatales, etc. Hoy en día, la reivindicación nahua del municipio, se ha traducido en un mayor respaldo financiero estatal, nacional e incluso internacional de programas de fortalecimiento a municipios y zonas indígenas, pero la implementación de estos apoyos, a

¹⁶³ *Ibid.*, pp 18-33.

final de cuentas, es responsabilidad de los miembros del ayuntamiento, quienes generalmente mantienen un amplio margen de compromisos electorales y partidistas, que demandan una gran parte de los ingresos municipales.

Además, muchos de los programas impulsados con estos financiamientos, no son auditados y formalmente, están apegados a modelos de crecimiento agro-industrial, que han demostrado ser muy verticales y que generalmente ha sido sinónimo de despilfarro presupuestal.

Llama la atención, que en últimas fechas, a decir de las autoridades políticas locales, se ha planteado la instauración de políticas de gobierno participativas, al tomar en cuenta a las comunidades del Municipio, para conformar *el Plan de Desarrollo del H. Ayuntamiento de Aquila*, que en el papel, plantea las necesidades de intervención democrática de la población. Acorde a los nuevos retos en materia ambiental, este documento, también propone medidas para mejorar dicha situación, que comienza a tornarse crítica, (según estimaciones del propio Ayuntamiento de Aquila, con los actuales niveles de tala, la región podría enfrentar una gran sequía, en los próximos 20 años).

No obstante, una debilidad importante de esta planeación se encuentra en su conformación, puesto que, lejos de plantearse una actividad conjunta de acción pública en su diseño, el cabildo se limitó a realizar encuestas y algunas asambleas en las poblaciones más grandes del Municipio. En estas reuniones, se preguntó sobre las necesidades económicas y sociales de la gente, que a decir de las autoridades quedaron plasmadas en el documento, pero la metodología utilizada para incorporar la visión de las comunidades en este documento no es explícita y tampoco se contemplan la inserción de representantes comunales en su edificación.¹⁶⁴ Resulta arriesgado aseverar que toda política de gobierno para el desarrollo, tanto a nivel local, estatal y nacional, ha sido diseñada, desdeñando totalmente la organización social y productiva de las comunidades nahuas. Pero particularmente para el caso del Municipio de Aquila, en el que 80% de su territorio corresponde a terrenos comunales, es claro que las políticas gubernamentales para el desarrollo regional, al estar diseñadas para favorecer la propiedad privada de la tierra y el

¹⁶⁴ Gobierno del estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán*, T. CXXXVI, Núm. 49, Morelia, Mich., 30 de junio de 2005.

crecimiento agrícola-industrial de corte individualista, han enfrentado serios problemas de aceptación.

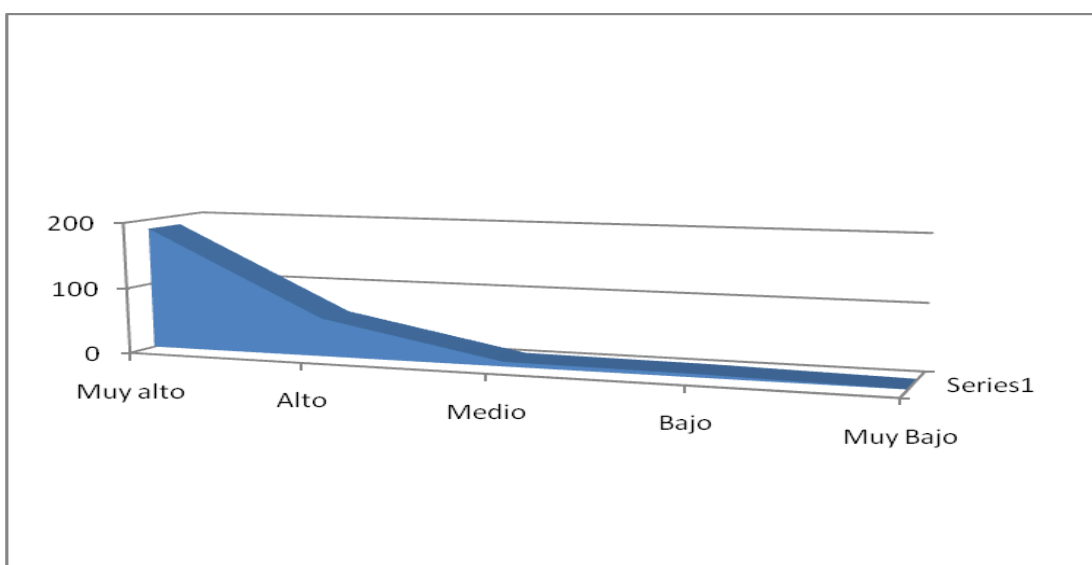
1.4.6 Conflictos territoriales y derechos indígenas

A través del tiempo, las comunidades nahuas de Aquila, han enfrentado conflictos territoriales que incluso han provocado la desaparición de algunas comunidades otrora importantes como el hoy ejido de Maquilí. Tanto al final de la colonia, en la lucha de independencia, como en la revolución de 1910, la participación de las comunidades fue decidida, sobre todo para restaurar o fortalecer sus propiedades territoriales que habían sido arrendadas a empresas extranjeras como la Pacific Timber Company, para extraer madera de las selvas y bosques. A partir de entonces inició un largo proceso que no acaba en nuestros días, pues a comienzo de la década de los ochentas, se crea una alianza entre comunidades llamada “Frente de Defensa de los Recursos Naturales de las Comunidades Nahuas de la Costa de Michoacán,” que ha impedido la enajenación de tierras comunales, a través de distintas vías.

Hoy en día los problemas de tierras continúan, en la Comunidad de Ostula, se ha formado la “Comisión por la defensa de los bienes comunales de la comunidad indígena de Santa María Ostula,” conformada por miembros de dicha comunidad, con apoyo de las comunidades de Coire y Pómaro, para enfrentar el ataque de un grupo de choque, contratado por seis supuestos pequeños propietarios mestizos de La Placita, que dicen ser los dueños de un terreno conocido como la Canaguancera (alrededor de 1000 hectáreas de la comunidad). Después de enfrentamientos que han cobrado vidas, este paraje, actualmente esta resguardado por más de 2 mil comuneros, incluyendo policías comunitarias y después del ataque (29 de junio 2009) se edificaron en 5 días 25 casas, correspondientes al nuevo poblado instaurado para proteger la tierra comunal, y que llevará el nombre de Xayakalan.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Véanse los comunicados comunitarios de los días 30 junio, 2 y 5 de julio del 2009, a cargo de Víctor Selestino Grageda, tesorero de la comunidad de Ostula, en, http://losingobernables.blogspot.mx/2009_07_01_archive.html.

Gráfico 9. Aquila: Localidades y marginación. (2005).



Fuente: CONAPO, *Índice de marginación a nivel localidad 2005*, México, Secretaría de Gobernación, CONAPO, 2007, p. 136

A estos enfrentamientos, se suman las constantes disputas territoriales de grupos delictivos que operan en el Municipio, lo cual es un gran reto para las políticas de desarrollo, porque además de provocar heridos, desaparecidos y muertes, han detenido las actividades de las escuelas de los poblados pertenecientes a la sierra, e incluso han provocado un amplio desabasto de comestibles en las tiendas de las comunidades, al limitar el acceso a los territorios más alejados. Además, las labores productivas están paradas en muchas de estas zonas, debido a la falta de apoyos gubernamentales, a la inseguridad social, producto del control territorial que mantienen grupos productores de enervantes y a los conflictos territoriales que continúan presentes en Ostula. Las estrategias de desarrollo regional, deben considerar estos conflictos sociales que ya han modificado el estilo de vida de los pobladores que además de vivir en un estado de incertidumbre permanente, deben organizarse para auto-defenderse, disminuyendo los esfuerzos comunitarios de impulso en áreas productivas.

CAPITULO II. PROGRAMAS PÚBLICOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LA ORGANIZACIÓN COOPERATIVISTA. (1970-1983)

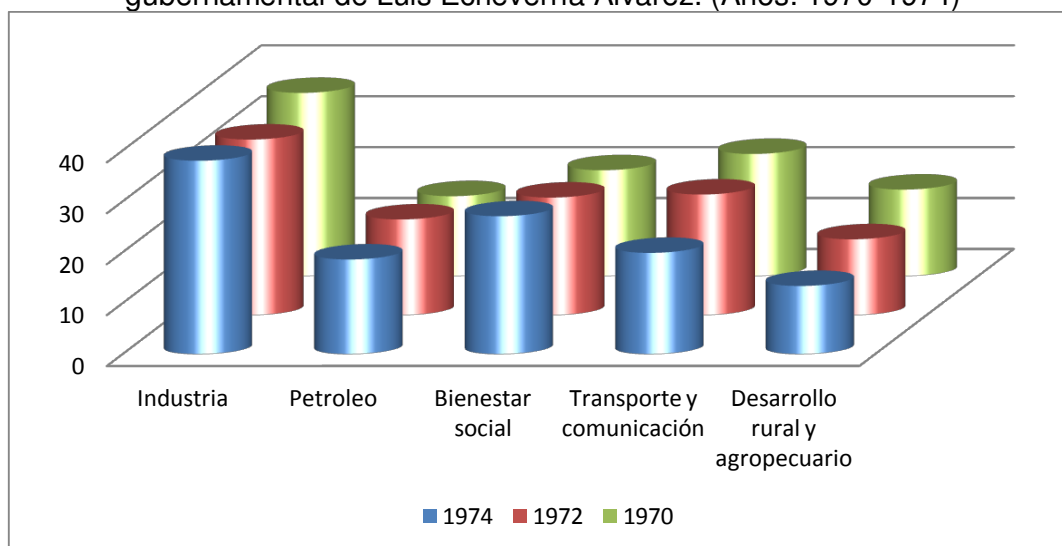
Entre las décadas de 1940 y 1970, el Estado mexicano busco industrializar al país a toda costa, mediante la inversión pública federal que se oriento plenamente al rescate y creación de empresas y a apoyar circuitos empresariales, reduciéndose los apoyos al sector agropecuario. Este sistema que se ha denominado “mixto,” por la participación de ambos sectores, público y privado, fue discursivamente respetuoso de las reglas del mercado internacional, pero realmente se acompaño de un fuerte corporativismo estatal, que en muchas regiones limitó la libertad de empresa al desencadenarse monopolios paraestatales, lo que a la postre generó críticas de sectores empresariales.

A la par, a partir de 1970, el sistema económico de sustitución de importaciones o modelo desarrollista, comenzó a denotar serios problemas estructurales, sobre todo por el crecimiento de la deuda externa y el establecimiento de políticas de intervención del Estado en la economía monetaria. Aunado a ello, disminuyó la producción agrícola y los ingresos derivados de la producción petrolera, ya no eran suficientes para controlar el gasto público y los intereses de la deuda gubernamental.¹⁶⁶

Ante la situación económica que prevaleció durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), el descontento social se magnificó, por lo que hubo un cambio en las políticas de Estado, para iniciar la democratización de las instituciones públicas. Aunque las finanzas públicas siguieron una tendencia deficitaria, se impulsaron nuevas estrategias para el desarrollo económico, con una amplia base regional y con un incremento en políticas para mejorar el bienestar social, que no obstante siguieron una tendencia centralizadora y de ejes programáticos diseñados para favorecer la obra pública, que como es sabido, en muchos casos ha sido utilizada electoralmente y usada para obtener recursos extraordinarios mediante manejos poco claros de los presupuestos, por parte de las autoridades encargadas de su ejecución.

¹⁶⁶ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retro-visión y perspectivas*, México, Ed. Siglo XXI, 1977, pp.76-89.

Gráfico 9. Porcentaje de la inversión pública federal por sectores, realizada en el periodo gubernamental de Luis Echeverría Álvarez. (Años: 1970-1974)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos obtenidos en: Rueda Peiro, Isabel, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, UNAM, Ed. Siglo XXI, 1998, p.56.

En dicho gobierno, las obras de servicio urbano y rural se incrementaron, al igual que la construcción de escuelas, hospitales y carreteras. No obstante, una preocupación latente en las políticas gubernamentales fue el sector agropecuario, que había dejado de ser el eje del crecimiento económico, porque paulatinamente se descapitalizó, bajo su productividad y contó con menores créditos y proyectos. Por ello, a partir de 1970 se incrementó la inversión pública en el campo y se canalizaron recursos para intentar volver a consolidar una política de precios garantía y de proyectos de desarrollo rural, mediante la creación en 1970 del Programa de inversión a la producción rural (PIDER); mismo que se bifurcó años más tarde con el sistema alimentario mexicano (SAM).¹⁶⁷ Pero a pesar de estos cambios, como puede apreciarse en el gráfico 9, el gobierno siguió invirtiendo más dinero en políticas de fomento industrial, que en el campo.

El freno impuesto a la política económica, expresado mediante un ajuste a los subsidios en 1971, se desbordó en 1972, en conjunto con un cambio de discurso estatal, respecto a la necesidad de regular la inversión extranjera, que se pensó como complementaria y no sustitutiva del capital nacional. En 1973 se propuso un gasto ligeramente mayor, pero se aplicaron múltiples añadiduras al presupuesto que elevaron el déficit interno, lo que tuvo

¹⁶⁷ Rueda Peiro, Isabel, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, UNAM, Ed. Siglo XXI, 1998, pp.56-63.

consecuencias graves en el endeudamiento externo público, como puede observarse en la tabla 3. Por su parte, el sector industrial mostró su cara débil, debido al añejo proteccionismo oficial, que a larga disminuyó la competitividad empresarial y permitió mayores importaciones de maquinaria y herramientas, que dejaron de producirse localmente, minando las finanzas de muchas empresas que enfrentaron problemas de endeudamiento. Ante ello, se escucharon voces críticas sobre el incremento desmedido del endeudamiento interno y la falta de una reforma fiscal y laboral que aún hoy sigue persiguiéndose por parte de las cúpulas empresariales. Pero como planteó Carlos Tello, en este periodo de crisis específico, tuvo un peso mayor el estancamiento de la inversión privada y la fuga de capitales que resolvió la clase industrial del país, que la política monetaria del gobierno y las condiciones difíciles del entorno mundial.¹⁶⁸ Aunque tal como ha sucedido en fechas recientes, el gobierno mexicano siguió una actitud que no fue restrictiva, al no imponer sanciones de tipo fiscal o incluso resoluciones de expropiación a quienes pusieron en riesgo la economía, y optar por incrementar su endeudamiento en vez de impulsar nuevas políticas de industrialización.

Tabla 3. Endeudamiento externo del sector público y privado, (millones de dólares) y financiamiento del déficit interno del sector público (%).
(Años: 1971-1976)

AÑOS	ENDEUDAMIENTO PÚBLICO TOTAL	ENDEUDAMIENTO PRIVADO, EMPRESARIAL	DEFICIT DE LA DEUDA INTERNA %=100
1971	4 545.8	1 641.1	91.8
1972	5 064.6	1 916.7	90.3
1973	7 070.4	2 328.9	68.3
1974	9 975	2 952	74.9
1975	14 449	3 537	67.5
1976	19 602	3 846	72.3

FUENTE: Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Ed. Siglo XXI, 1979, pp. 63, 141 y 203.

A estas eventualidades, se sumó la aparición de políticas públicas encaminadas a generar una economía industrial casi mono-exportadora de petróleo, consolidada en los

¹⁶⁸ Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Ed. Siglo XXI, 1979, pp.91-11 y 188.

inicios del sexenio de López Portillo, bajo la teoría de que tomaría el papel que había tenido la exportación agrícola en años anteriores, puesto que sería la vía para promover el crecimiento económico general. La obtención de recursos derivados de los altos precios del petróleo, se orientaron a políticas macro-económicas, de estabilidad monetaria y de precios, pero conjuntamente, inició una gran dependencia de las finanzas públicas respecto a dicha producción y el endeudamiento externo lejos de frenarse, se acrecentó.¹⁶⁹

Cabe decir, que múltiples factores precedentes, sobre todo en lo que respecta a gastos excesivos de gobierno, dispersión de objetivos en los planes de desarrollo sexenales y la aparición de programas de desarrollo “aislados” a lo largo del siglo XX, fueron determinantes para el desencadenamiento de la gran crisis económica de la década de 1970, que ha definido la difícil situación del país hasta nuestros días.

2.1.- Antecedentes en los planes de desarrollo regional por cuencas y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)

2.1.1 Políticas públicas y teorías del desarrollo

Al irse consolidando el Estado mexicano post-revolucionario, comenzó a generarse una preocupación en su seno, por implementar en la agenda de los gobiernos en turno, políticas públicas delineadas desde la perspectiva teórica del desarrollo regional. Las desigualdades económicas regionales derivadas de la industrialización y más que ello, del centralismo administrativo que han ejercido a través del tiempo los distintos gobiernos coloniales y Republicanos, hicieron que los encargados de proyectos y de edificación urbana, idearan procesos de desarrollo en regiones apartadas.

Una preocupación central en las agendas de gobierno, fueron los altos grados de marginación presentes en la mayor parte del territorio nacional y la permanencia de datos negativos, respecto al ingreso per cápita de zonas que tradicionalmente no figuraban en el concierto productivo nacional, mismo que se promulgaba hacia el exterior como un sistema exportador de alimentos. (Véase el gráfico numero 12)

¹⁶⁹ Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, México, Era, 1986 pp.76-90.

El “atraso” de estas zonas, desentonaba también al interior del país, con la imagen de un aparato de estado modernista, proveedor de servicios y promotor de crecimiento económico.

Un elemento teórico importante, presente en la planificación de los programas de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, fue la teoría keynesiana de “base-exportación,” (que después fortaleció Douglass North), y que postuló efectos multiplicadores en las localidades, pero concediéndole un peso mayor a la exportación regional. Esta asimilación, se debió en gran medida a la percepción de la clase administrativa, sobre los beneficios de cambio monetario que conllevan este tipo de políticas y porque claramente se buscaba que el sector primario, pudiera avanzar hacia la generación de productos industrializados.¹⁷⁰

A la par de las políticas de desarrollo industrial, existió la necesidad de poblar los espacios más alejados, mediante la generación de políticas federales de colonización ejidal, todo ello con una visión urbanista, ligada a supuestos de desarrollo, en base al bienestar.¹⁷¹ El sustento teórico detrás de esta visión, lo encontramos en los postulados sobre las economías de aglomeración, que promovían entre otras cosas, la reducción de costos de traslado y mejoramiento en los servicios básicos, con una visión de crecimiento manufacturero.

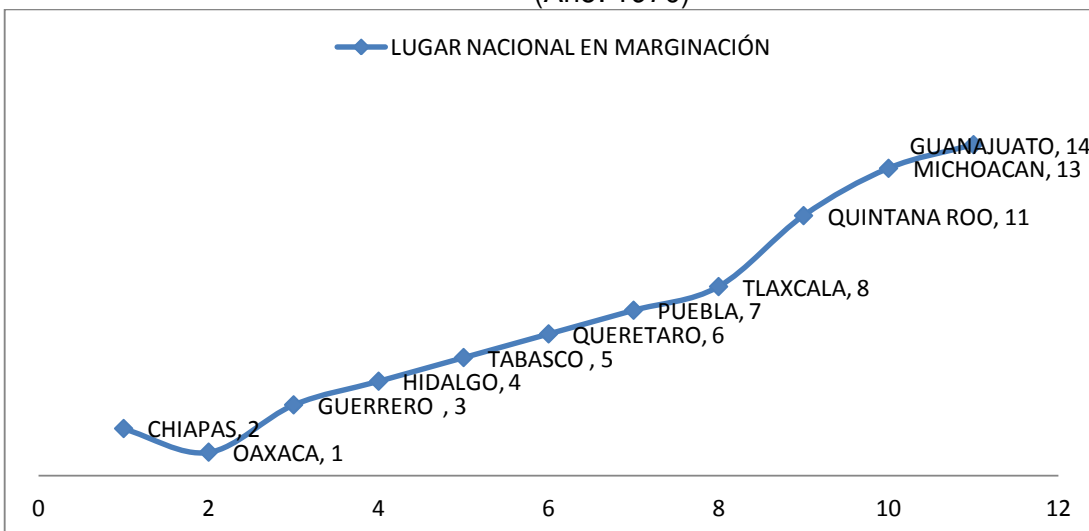
No obstante, los esfuerzos promovidos para promover la industrialización y urbanización mexicana, la realidad constante fue que durante décadas, más del 40% de la PEA se mantuvo en la agricultura y la mayoría de las zonas rurales sufrieron pocos cambios urbanísticos. La inacabada proyección urbana en México, significó que solo un porcentaje menor de los obreros, (los integrados a la CTM) recibieran atención médica y otras prestaciones, mientras la gran mayoría de campesinos y obreros fueron atendidos bajo el concepto de asistencia pública. Como lo ha planteado Verónica Villarespe, esta política contenía fuertes lazos con las ideas de caridad y beneficencia, muy ligadas a los ideales religiosos, por lo que se buscó la implementación de comedores públicos, campañas para

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp.8-9.

¹⁷¹ La visión de una preocupación del Estado mexicanos por las desigualdades de ingreso y de servicios fue delineada por David Barkin, véase: Barkin, David, King Timothy, *Desarrollo económico regional, (enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI editores, 1970, pp.4-7.

mantener asilos-hospitales y el establecimiento de las famosas “granjas,” retratadas por Luis Buñuel en su celebre película “los olvidados.”

Gráfico 10. Entidades federativas con índices muy altos de marginación.
(Año: 1970)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos obtenidos en: Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, p.15.

Por otra parte, como miembro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gobierno mexicano, adoptó políticas para propiciar el desarrollo económico, bajo criterios de aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. La CEPAL, comisión creada en 1948 bajo la mano de Raúl Prebisch, tuvo como sustento teorías económicas estructuralistas y macroeconómicas, aunque generó una corriente teórica propia de polos de desarrollo, haciendo una bipartición global, mediante análisis sobre el deterioro de precios y salarios en “la periferia” y el intercambio comercial desigual entre naciones.¹⁷²

Otro enfoque recurrente en los programas, fue el efecto de difusión, la divergencia regional y búsqueda de igualdad de oportunidades, del premio nobel en economía Gunnar Myrdal, quien reafirmó la teoría Cepalina del “centro-periferia,” aunque minando la intervención del Estado. Myrdal tenía una visión negativa sobre el mercado intra-local, ya que podría acentuar las desigualdades, es decir, se crean factores de divergencia como la

¹⁷² Véase: CEPAL, *50 años de pensamiento en la CEPAL*, Tomo I, México, CEPAL, FCE, 1990, pp.23-57.

migración, los movimientos de capitales y el comercio, que finalmente generan más pobreza en las regiones y se convierten en factores de estancamiento. En contraparte, al activarse económicamente una región hacia el exterior, las necesidades de importación, apoyarían el crecimiento de regiones vecinas, creándose una especie de hinterland multi-regional, siendo las zonas menos desarrolladas las más beneficiadas en este proceso.¹⁷³

Una de las vertientes teóricas “cepalinas,” más recurrida fue la que postuló la fortaleza del estado, proponiendo una industrialización sustitutiva de importaciones en Latinoamérica, con la intención de que se organizaran eficientemente las instituciones sindicales y de elevar los salarios.

En este contexto global de nacionalismo, proteccionismo y políticas de estado de bienestar, las instituciones internacionales vieron con buenos ojos, la aparición de un Estado rector e impulsor de proyectos de desarrollo. La Organización de las Naciones Unidas en conjunto con la CEPAL, definieron el desarrollo social, bajo tres rubros: salud, vivienda y nutrición, concepto que se transformo en 1971, al enfoque del desarrollo unificado, que sumó las nociones de autonomía nacional, participación popular, fomento a la producción regional, distribución, aliento al consumo, protección del medio humano y de las relaciones humanas (solidaridad, seguridad y libertad).¹⁷⁴

Además, las políticas de desarrollo económico, propuestas por los países industrializados a través de las instituciones financieras y agencias del desarrollo a nivel internacional (PNUD, BM, FMI, BID, etc.), recibieron fuertes críticas desde 1960, en diversos ámbitos académicos, calificando la situación global, como la crisis de paradigmas o crisis de civilización. Y es que a pesar de buscarse lo contrario, desde 1940 se desarrollo un déficit en la balanza comercial y el Estado mexicano comenzó a endeudarse en el exterior, sobre todo con los bancos de reconstrucción y fomento (BIRF) y el Eximbank de origen privado, que se convirtieron en acreedores del 71% de la deuda externa total.¹⁷⁵

¹⁷³ Véase: Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, FCE, 1959.

¹⁷⁴ Graciarena, Jorge, “Poder y estilos del desarrollo: una perspectiva heterodoxa”, en CEPAL, *50 años de pensamiento en la CEPAL, T. II*, México, CEPAL, FCE, 1990, pp.662-675

¹⁷⁵ Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, *La Solidaridad: Beneficiencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, UNAM, Ed. Porrúa, 2001, pp.36-37.

Es este marco, cuando surge la teoría de la dependencia, como una crítica al modelo de la CEPAL, uniendo elementos políticos y económicos con algunos contenidos marxistas, como el análisis de la formación económico-social, la teoría de acumulación capitalista y la teoría de la revolución. Bajo este criterio, América Latina funge en el sistema capitalista global, como una canasta básica de trabajo y materias primas, mientras los grupos gubernamentales, se mantienen sujetos a dichos intereses sistémicos, incrementando la dependencia.¹⁷⁶

Estas teorías dieron un impulso a algunas reformas en políticas públicas que implementó Luis Echeverría, pues en la planeación de programas públicos, se comenzaron a establecer críticas a las estrategias del desarrollo exclusivamente económicas y se ponderó lo social, aunque su expresión en la ejecución de los programas tardó tiempo en considerarse, sobre todo en términos de clases sociales, relaciones de poder y naturaleza política del Estado.

Es evidente que a partir de entonces, muchas políticas gubernamentales mexicanas se nutrieron de esta visión crítica, pero como hemos señalado al inicio, un problema grave fue que se excluyó la variable de crecimiento de la productividad primaria, que debería proveer el capital necesario para las importaciones de maquinaria industrial, y a cambio, se incremento el gasto gubernamental mediante préstamos externos y la venta de petróleo crudo. Además, un aspecto central de las discusiones generadas en la CEPAL y que han estado fuera de las discusiones teóricas sobre las políticas del desarrollo, fueron las tesis de Juan Noyola, quien previó la grave problemática de corrupción existente en las instituciones latinoamericanas.¹⁷⁷

Así, bajo un breve análisis de los estilos nacionales, de proyectar el desarrollo, es evidente que se ha eliminado la vertiente sociológica del poder, caracterizándose mas bien, por la “iluminación” de los grupos burocráticos y agentes del desarrollo, que según su forma de entender la realidad, se apropiaron de los rasgos teóricos de Shumpeter a Keynes, pasando por las consideraciones oligopólicas de la burguesía nacional.

¹⁷⁶ Cardoso Fernando y Enzo Faletto, “dependencia y desarrollo en america latina”, en CEPAL, *50 años de pensamiento en la CEPAL, T II*, México, CEPAL, FCE, 1990, pp.477-675

¹⁷⁷ Véase: CEPAL, *50 años de pensamiento en la CEPAL*, Tomo I, México, CEPAL, FCE, 1990, pp.23-57.

En este sentido y siguiendo la clasificación de Barkin, se puede hablar de una gama de enfoques teóricos, utilizados en las políticas de corte regional mexicanas, y que resumimos en la tabla 4.

Ahora bien, aunque a últimas fechas el gobierno mexicano ha recurrido al enfoque permisivo, históricamente es evidente que la postura de la mayoría de sus modelos de políticas para promover el desarrollo regional, se han generado bajo la sombra de la intervención estatal en todos los niveles regionales.

Tabla. 4. Políticas de desarrollo regional

MODALIDAD	Enfoque negativo	Enfoque permisivo	Enfoque de Estado
POLÍTICA	Restricción creación de empresas en zonas centrales o desarrolladas	Permite inversión privada de capital social y actividades productivas	Inversión estatal en infraestructura y actividades productivas
FINALIDAD:	Buscar expansión a zonas atrasadas	Apoyar las cadenas del desarrollo regional con políticas fiscales	Asignación asimétrica de recursos federales para incentivar la inversión regional

FUENTE: Elaboración propia en base a datos obtenidos en: Barkin, David, King Timothy, *Desarrollo económico regional, (enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI editores, 1970, pp pp.14-22

Como vemos, aunque diversas teorías sobre el desarrollo, presupuestales y de precios, han estado presentes en las bases programáticas de las secretarías de Estado, involucradas en el fomento regional, por cuestiones políticas, el análisis de los costos ha pasado generalmente a segundo plano, privilegiando detonantes de crecimiento económico, ligados a la obtención de algún capital político.

Podríamos seguir ampliando este breve recuento de las teorías, que han sustentado la planificación del desarrollo, pero es notable que en gran medida, las bases de la política económica y social del Estado, se generaron sin un sustento teórico sistemático, o al menos se hicieron a un lado, tal como sucedió con el crecimiento del gasto gubernamental y de su inversión en la compra de empresas públicas, el desorganizado crecimiento urbano

e industrial, el aumento del presupuesto federal y del sistema burocrático, etc. Solo posteriormente y ante las dificultades económicas que empezó a tener el Estado mexicano y el empuje de instituciones y legislaciones internacionales, se implementaron teorías de programación y planificación, de costo-beneficio y de desarrollo regional, aunque en términos de eficiencia, han dejado mucho que desear.¹⁷⁸

Además, si atendemos a los lineamientos de las teorías de políticas públicas, en términos generales se establece que la selección de proyectos de desarrollo, debe buscar altos criterios de eficiencia y promover resultados seguros, mediante la consideración de múltiples problemas locales, incluso de infraestructura. En este sentido, investigadores y responsables de emitir programas para el desarrollo, coinciden en generar políticas de fomento, mediante la utilización de estudios previos, que deriven en decisiones racionales. Sin embargo, obtener este tipo de información ha sido uno de los obstáculos más grandes para la eficiencia organizativa y terminal de los proyectos, pues resulta costosa y difícil obtener, entre otras cosas por la ineficiencia burocrática de las instituciones de gobierno, los conflictos políticos regionales y el desconocimiento de las dinámicas locales.

La medición de las políticas, más que sustentarse bajo criterios de eficiencia y evaluación, se ha realizado a partir de sus resultados en teoría electoral, es decir de una supuesta aceptación social, generalmente mal evaluada. Por lo que respecta a la ejecución, es evidente que ha existido un interés mayor en superar obstáculos y resistencias sociales para instaurar los programas de gobierno, que en considerar la historia regional, las estructuras económico-sociales y las relaciones de poder ejercidas por las élites locales.¹⁷⁹

2.1.2 Políticas para el desarrollo regional a través de la zonificación de cuencas hidrológicas.

Con la llegada de Lázaro cárdenas del Río a la presidencia de la República, se reconocieron las necesidades de desarrollo en México y se modificó el gasto público para impulsar los pilares del plan sexenal; que a grandes rasgos contemplo la reforma agraria, el crecimiento de la infraestructura, los programas de beneficio social y consolidar la

¹⁷⁸ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM, Esfinge editores, 2005, pp.25-28.

¹⁷⁹ La mayoría de estas consideraciones las definió Graciarena, para el caso latinoamericano, pero desde nuestra perspectiva son aplicables en el análisis mexicano, Graciarena, Jorge, "Poder y estilos del desarrollo: una perspectiva heterodoxa", en CEPAL, *50 años de pensamiento en la CEPAL, T. II*, México, CEPAL, FCE, 1990, pp. 670-678

modernización institucional. Un aliciente económico resultó la nacionalización de la industria petrolera de 1938, que a la postre mejoró los ingresos del gobierno, coadyuvando a la creación de bancos de desarrollo, siendo Nacional financiera, el principal vector del financiamiento estatal.

Sería en el sexenio de Ávila Camacho, cuando se emprendió la política de industrialización ya citada, coligada de diversos pactos corporativos y del crecimiento del Estado en todos sus niveles, mientras que el periodo de Miguel Alemán, se intentó modernizar la agricultura y promover la citada política de sustitución de importaciones, mediante proteccionismo arancelario y apoyos fiscales a la creación de empresas.

Poco a poco el capital extranjero retomó bases del sistema productivo, y en las administraciones de Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos y se moderaron las políticas de gasto público, pero aumentó la inversión en infraestructura y se mantuvo un crecimiento acelerado y estabilidad en los precios.

En este contexto, se promovieron los programas desarrollo por cuencas hidrológicas, que en un principio respondieron a problemas muy específicos, como la falta de agua o el control de inundaciones.

Antes de delinearse los grandes proyectos de desarrollo con base hidrológica, el manejo de los recursos naturales, y en especial del agua, se manejo de forma centralizada, mediante instancias regionales y locales, que tenían el interés central de limitar las crecidas y extender las áreas agrícolas de irrigación. Por su parte, el gobierno se ocupó de construir y calibrar presas y de administrar los distritos irrigados creados.¹⁸⁰

Por ello, en 1926 se creo la Comisión Nacional de Irrigación y a partir de entonces, el manejo del agua evoluciono, para dar prioridad a proyectos con desarrollo tecnológico e infraestructura, que paulatinamente derivó en la creación de la Secretaria de Recursos Hídricos.

¹⁸⁰ Barkin, David, King Timothy, *Desarrollo económico regional, (enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI editores, 1970, pp.28-34.

Poco después, hacia 1940, se crearon diversas organizaciones de estudio regional, para establecer ambiciosos proyectos en las principales cuencas mexicanas, siguiendo el ejemplo del valle de Tennessee, Estados Unidos. La idea central fue impulsar y coordinar inmensos programas de desarrollo, que incluían una proyección industrial, en una vasta región, y el detonante de todo ello, sería la gestión del agua.¹⁸¹

Las Comisiones hídricas, fueron los primeros programas para lograr una integración regional sobre el desarrollo en México. Su regionalización se estableció a partir del cauce de los ríos, Papaloapan, Grijalva, Fuerte y particularmente en Michoacán, se estableció la Comisión del Río Tepalcatepec, en todo ello en 1947. A partir de ese año y hasta 1964, cuando comenzó a disminuir su presupuesto, los gobiernos en turno destinaron más de cuatro mil millones de pesos y fueron programas que en conjunto con la reforma agraria, ocasionaron profundos cambios en la agricultura comercial y a decir de las autoridades, mejoró las condiciones de vida de las regiones.

Las obras realizadas en el valle de Tennessee, Estados Unidos, fueron imitadas por técnicos mexicanos, mientras en el caso de Tepalcatepec, la Comisión quedó bajo la dirección del Gral. Cárdenas, misma que alcanzó resultados notables, al abrirse al riego 87 mil hectáreas, con 7 mil campesinos establecidos, se crearon ejidos colectivos y se promovieron créditos.¹⁸² La productividad agrícola además, tuvo un influjo positivo en los niveles de la industria y el comercio.

Con estos cambios, en la década de 1950, la política indigenista transformó sus escalas, al verse inmersa en el desarrollo de los proyectos hidráulicos que por cierto, se llevaron a cabo en regiones de alta densidad indígena, siendo el más grande de ellos, el de la cuenca del Papaloapan.

En esta etapa, la acción indigenista acumulaba varias contradicciones: por un lado, mantenía firme el propósito integrador y, por el otro, se mostraba insegura de sus resultados, porque hasta antes de la instauración del Megaproyecto de la Cuenca del Papaloapan, se discutió que la elevación de las expectativas del indígena, a nivel del

¹⁸¹ Cotler Ávalos, Helena y Raúl Pineda, “Manejo integral de cuencas en México, ¿hacia donde vamos?, en: *Boletín del archivo histórico del agua*, México, **Año 13, número 39, mayo-agosto, 2008**, CONAGUA, pp.16-18.

¹⁸² Bassols Batalla, Ángel, *México: formación de regiones económicas*, México, UNAM, **1992**, pp.461-463.

discurso político, estaba produciendo frustración al no elevarse al mismo tiempo sus condiciones de vida en las regiones.¹⁸³

Los proyectos por cuencas, crearon comisiones con el fin de implementar programas que se abocaran a las siguientes funciones:

- 🚧 *Directiva social* [Educación, Salud, Agua Potable, drenaje, electricidad, parques y jardines, seguridad pública]
- 🚧 *Comunicaciones* [Carreteras, puentes, caminos rurales, campos de aterrizaje]
- 🚧 *Irrigación* [Canales, presas, bombeo de pozos, cambio en uso de suelo]
- 🚧 *Agricultura* [Cultivos comerciales de exportación, plantas de procesamiento, crédito (Banjidal), estaciones experimentales de modificación de semillas, mecanización, ganadería]¹⁸⁴

Es claro que las dimensiones que abarcaron estos programas fueron muy amplias, tratando no solo de incrementar la vocación productiva de las regiones, sino de mejorar sus niveles de bienestar social e incidir en la investigación y en la modernización tecnológica agrícola. Los resultados, según Elionore Barret y Barkin, fueron muy positivos para el valle de Apatzingan, aunque no tuvieron un impacto en la zona de la costa. Sería hasta 1961, cuando la Comisión del Río Tepalcatepec se amplió, para formar la Comisión del Río Balsas, que se comenzaron a dirigir algunos recursos para el municipio de Aguila, mismos que se detallan en el último apartado de este capítulo.

La estructura de la Comisión del Balsas, también presidida por el ex presidente Lázaro Cárdenas, fue piramidal con diversas direcciones y departamentos, y abarcó una zona de 112 300 km², que eran parte de 9 entidades del país. Los grandes contrastes climáticos y de tipo de suelo, generaron una priorización de recursos en los valles y planicies más aptos para la agricultura. La cantidad derogada fue muy grande \$1, 242 813 261.53 pesos sólo entre los años de 1962 y 1970, siendo la mayor parte de estos recursos para mega obras hidráulicas.¹⁸⁵ En la parte de la costa se intentó crear un polo industrial, el complejo siderúrgico las truchas, en la recientemente ideada ciudad Lázaro Cárdenas, pero se

¹⁸³ Stavenhagen, Rodolfo, *La Cuestión...*, pp. 39-52.

¹⁸⁴ Datos obtenidos de la investigación de campo, realizada por: Barret, Elionore, *La Cuenca del tepalcatepec*, T. II, México, SEP-Setentas, 1975, pp. 86-142.

¹⁸⁵ Bassols, *México: Formación...*, pp. 468-469.

suspendieron los trabajos de su segunda etapa en 1977, debido a la crisis económica y a la falta de planeación. Mientras tanto múltiples regiones como el Municipio de Aguila, no obtuvieron los beneficios de la irrigación y la implementación de infraestructura industrial.

A la par de la segregación de estos programas, los grupos indígenas que se vincularon de una u otra manera a estos grandes proyectos de integración regional, comenzaron a exhibir elementos de frustración, por la verticalidad de los mismos y la incompreensión local de los administradores a cargo. En medio de todo ello, estaba la cuestión de que el organismo nominalmente encargado de dirigir la acción indigenista a nivel de proyectos en las comunidades, el Instituto Nacional Indigenista (INI), no tenía capacidad de decisión ni presupuesto frente a las secretarías de Estado, por lo que en la administración de Luis Echeverría, se incremento el presupuesto de este instituto.

Por otro lado, al establecerse estos programas, la regionalización por cuencas no se baso en el conjunto de estados por los cuales atraviesan los ríos, sino en una división que pretendidamente descartaba los centros estatales y la posible participación de los usuarios locales. Esta visión, reforzó el molde tecnócrata y politizado de los proyectos por cuencas, derivando en derroche de recursos y malas gestiones.

A inicios 1970 la creciente degradación y sobre-explotación ambiental y el uso ineficiente de los recursos naturales a nivel mundial, tuvo un eco en las ciencias del desarrollo, al establecerse nuevas teorías y metodologías, que buscaron generar un balance entre la búsqueda del crecimiento económico y la regeneración de los ecosistemas.

Los proyectos por cuencas mexicanos, adoptaron de forma rápida este tipo de metodologías, que unificaron en su seno los problemas del desarrollo y de los cambios ambientales. Los elementos teóricos que los sustentaron, tenían la intención de mejorar condiciones de vida, bajo los criterios de desarrollo regional de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en 1975 incluían los siguientes elementos ambientales:

- ± Abastecimiento de agua
- ± Regulación de las corrientes
- ± Control de sedimentos
- ± Riego

- ± Transporte fluvial
- ± Ubicación zonas apropiadas para el desarrollo agrícola y agro-industrial.¹⁸⁶

Sumado a esta revisión en los programas, en el año de 1970 la ONU, recomendó evaluar los efectos ambientales, ordenar las cuencas y micro-cuencas, tomando en cuenta los siguientes procesos de desarrollo: 1º Las características socio-económicas de la región. 2º La fijación, ajuste de metas, objetivos, definición de problemas, inventario de recursos y demandas, estrategias y proyectos, 3º su evaluación 4º formar equipos multidisciplinarios y 5º tomar en cuenta la participación pública, mediante debates y el otorgamiento de voz y voto a los pobladores de las zonas, donde se ejecutaran los programas.¹⁸⁷

En 1972, en respuesta a las recomendaciones de la ONU y con injerencia del Banco Mundial, se creó el Plan Nacional Hidráulico con una proyección 1975-2000, el cual, contempló los aspectos referentes a los recursos hídricos y del suelo, pero también la promoción de políticas de desarrollo, la gestión de recursos financieros y la creación de un sistema nacional de información. El PNUD otorgó asistencia técnica y se creó un centro de investigación para realizar un análisis de la situación económico-social de México, evaluar los programas de desarrollo precedentes, definir las necesidades de obras de riego, electricidad y drenaje, entre otras. Se realizó una regionalización que dividió al país en 4 zonas, subdivididas en 13 regiones y 102 subregiones.¹⁸⁸

Para zonas costeras como el municipio de Aquila, se proyectaron programas de desalación, recarga acuíferos y fomento a la producción agrícola. Sin embargo, en 1977 se fusionaron las secretarías de recursos hidráulicos y de agricultura, dando paso a la SARH, con lo cual, se disminuyeron las funciones de estas, cediendo la generación de energía a la CFE y dando fin a los programas de alcantarillado y desalación.¹⁸⁹

Poco a poco, se fue minando la otrora fortaleza de los proyectos y los aspectos programáticos que definió Naciones Unidas no se instrumentaron, o al menos muy

¹⁸⁶ Véase: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, *Calidad ambiental y desarrollo de cuencas hidrográficas, un modelo para planificación y análisis integrados*, Washington, OEA, 1978, pp.8-11.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp.20-24.

¹⁸⁸ Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista, el caso de México*, México, UNAM, 1982, pp. 173-178.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 177-186.

deficientemente, ya que la ejecución de los programas, siguió respondiendo a decisiones centralizadas. Angel Bassols, sintetizó las críticas a estos proyectos de desarrollo regional, (Trabajos sin planeación, concentración de esfuerzos en sólo 2 proyectos, ausencia de un organismo ejecutivo, etc), cómo obstáculos y fallas de acción, que impidieron una planeación efectiva a largo plazo.¹⁹⁰ Los resultados según Ángel Palerm, sólo favorecieron a la empresa privada y a ciertos enclaves urbano-industriales, pero no transformaron la realidad regional, mientras que Angel Bassols alertó sobre la necesidad de una reprogramación regional con una base democrática y no tan centralizada.

Por el lado ambiental, es claro que la contaminación de ríos y la degradación de suelos, se incrementó y mientras se hicieron a una lado las políticas ambientalistas, en los criterios de Planeación urbana y rural, siendo el componente horizontal del estado, la mayor tragedia de los proyectos de desarrollo por cuencas.

2.1.3. El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)

El desarrollo rural, se identificó en los gobiernos emanados de la Revolución con medidas agrarias para favorecer al campo. Jurídicamente, la organización de la producción rural, se sustentó en el artículo 27 de la Constitución, que contempla la ley de la Reforma Agraria, legislación que se reforzó en el periodo de Lázaro Cárdenas y en años posteriores, con políticas de crédito rural. Los programas de Gobierno post-cardenista, se sustentaron en términos teóricos, en modelos de crecimiento industrial, postulando que las condiciones sociales, culturales, jurídicas y económicas de las comunidades indígenas y otros grupos rurales, estaban asociados con factores de atraso económico y social, por lo que estos sistemas de organización, deberían transformarse y sumarse a los proyectos de crecimiento económico.

Entre los años de 1958 y 1970 la política agropecuaria tuvo mínimos cambios, teniendo como eje 3 objetivos básicos:

- i. Aumentar el abasto nacional de alimentos
- ii. Incrementar la generación de divisas

¹⁹⁰ Bassols, *México: Formación...*, pp. 465-467.

iii. Mejorar el nivel de vida en el campo.¹⁹¹

Los instrumentos utilizados también fueron 3, el reparto agrario, la política intervencionista de precios garantía, el financiamiento y apoyo a la obtención de tecnologías para el medio rural, mediante el otorgamiento de subsidios por medio de los bancos agrícola y ejidal.

En la década de 1950, con la intención de modernizar la comercialización agrícola, se creó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), y posteriormente el presidente López Mateos instauró en 1960 la CONASUPO, para favorecer la comercialización interna. En este tiempo se usaron créditos internacionales con la visión de obtener asistencia técnica y supervisión para incrementar la producción, sobresaliendo el papel del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que otorgó poco más de 500 millones de dólares entre 1958 y 1970.¹⁹² Este mismo organismo, dio apoyos para generar semillas mejoradas, política que se concretó en 1966 con la instauración de Centro Internacional para el mejoramiento del maíz y el trigo (CIMMYT), que incluso exportó semillas mejoradas a la India y Pakistán.

En 1971, con el mismo propósito de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales como el de obras Rurales para la construcción de caminos; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas.¹⁹³

Un año antes, se había creado el Consejo Nacional de Planeación, con la intención, según palabras del propio presidente Echeverría, de disminuir el desequilibrio *regional* y coordinar de manera eficaz, la acción de las dependencias gubernamentales, en el marco de la Reforma Administrativa y los cambios en las orientaciones de la política de desarrollo que promovió este gobierno.¹⁹⁴

¹⁹¹ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador, reflexiones sobre una época*, México, FCE, COLMEX, 1998, pp.150-164.

¹⁹² Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo; un nuevo pacto*, México, FCE, 2003, pp.207-211.

¹⁹³ Cordera, Rolando, *La política social moderna*, México, UNAM, 2008, p. 4.

¹⁹⁴ Ceceña Cervantes, *La planificación...*, pp. 149-151.

Como parte de esta reorientación, en 1973 se sumó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Este proyecto coordinó, dentro de un solo programa, a los tres niveles de gobierno, y mediante la liberación de recursos federales tuvo la función de intervenir en las comunidades, con el fin de organizar inversiones en ellas, y supervisar que estos proyectos fueran autofinanciables. En términos generales, planteó los siguientes objetivos:

- a) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen
- b) Realizar obras de infraestructura y servicios en zonas rurales.¹⁹⁵

El PIDER fue un programa que dependía de la Presidencia de la República y funcionó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos.

Este programa, fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en el ámbito estatal y, por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) de 1971, que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).¹⁹⁶ Otros instrumentos de este programa de desarrollo rural, fueron los convenios únicos de planeación (CUC) promovidos en 1976, para transferir recursos financieros a las entidades, para ejecutar programas gubernamentales, pero bajo las normas del gobierno federal. Estos convenios, se transformaron a la luz del Plan Nacional de Desarrollo, de 1982, en convenios únicos de desarrollo (CUD), a los que se les permitió su participación en la organización del ramo 26 del presupuesto federal, para el fortalecimiento del desarrollo regional.¹⁹⁷

¹⁹⁵ *Ibidem.*

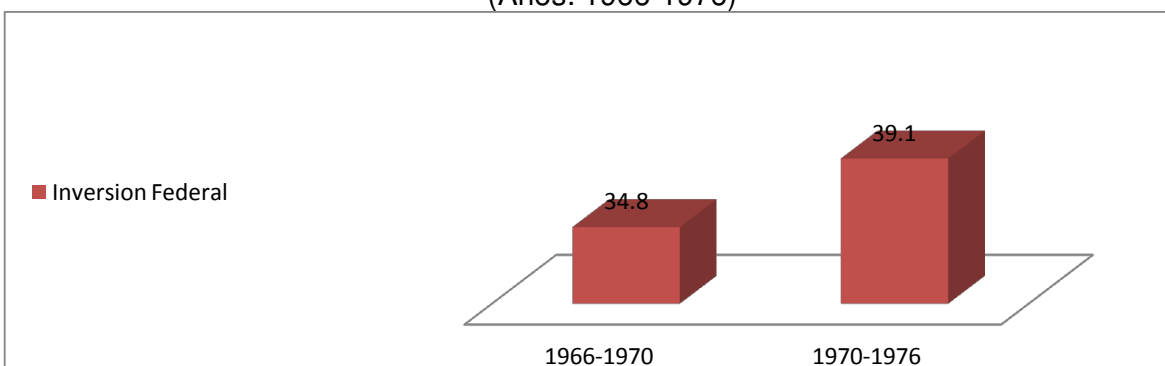
¹⁹⁶ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM, Esfinge editores, 2005, pp.54-58.

¹⁹⁷ Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México*, México, I.I.E., UNAM, BUAP, 1996, pp.33-37.

En la mayoría de los programas para el desarrollo rural, el gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), entre otras instituciones dependientes de las anteriores. Estos recursos estuvieron condicionados a la firma de compromisos con dichas instituciones, en los cuales, el gobierno mexicano se comprometía a corregir los desequilibrios regionales y en la balanza de pagos.

Ciertamente durante el gobierno de Luis Echeverría, se incrementaron las cifras de inversión pública federal en programas de bienestar social y fomento agropecuario y desarrollo rural como puede observarse en el gráfico siguiente.

Gráfico 11. Inversión federal en fomento agropecuario, bienestar social y desarrollo rural, en los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría.
(Años: 1966-1976)



Datos: Bassols Batalla, Ángel, *México: formación de regiones económicas*, México, UNAM, 1992, p.271

Con la creación del PIDER, la composición de su gasto operativo no fue tan favorecida como si lo fue la agricultura con una asignación del 85.5% del total del PIB, dejando solo un 11.5% para el programa, a pesar de que tenía la enorme responsabilidad de promover los sub-sectores ganadero y forestal en zonas marginadas.

No obstante estas la tabla 5, nos señala los retrocesos en pobreza rural que se dieron en esta administración, un signo del estancamiento de crecimiento económico y social, en tiempos del PIDER. Y a pesar de ello, y sin tomar en cuenta el mal manejo de la política económica, que combinado con la crisis de los precios del petróleo de 1973, implicaron

una severa crisis al finalizar la administración de Echeverría, éste presidente rechazó a nivel discursivo la permanencia de las instituciones señaladas, culpándolas de agudizar la concentración, el empobrecimiento y la dependencia externa.¹⁹⁸

Tabla 5. La Pobreza en México, (1970-1979)

Años	Pobreza Rural	Pobreza Urbana	Pobreza Total
1970	34	20	49
1974	34	28	45
1979	36	34	49

Fuente: Parra Mendoza, Roberto, *Pobreza en México, alternativas viables para combatirla*, México, Trillas, 2008, p. 107.

Más allá de la injerencia de instituciones internacionales en la política económica y social de México, es claro que el gobierno ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación en sus programas para el desarrollo, atrapados en la lógica del Estado y de los grupos de interés. Las intenciones del PIDER, como de muchos otros proyectos de desarrollo rural, no se vieron reflejadas en la realidad de la pobreza extrema, que como se observa en la tabla 6, continuó una línea ascendente. Además, aunque los discursos políticos cada vez más se jactaron del crecimiento del presupuesto en programas contra la pobreza, la realidad al menos para el PIDER, fue que su participación en el gasto público realizado durante el tiempo que operó, (1970-1982), fue de sólo el 1.34%.¹⁹⁹

2.2.- La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y la implementación de la Comisión para el desarrollo de la costa de Michoacán en Aquila.

México tiene una historia importante de políticas y programas de atención a zonas atrasadas o pobres, la cual, se afianzó a finales de la década de los sesenta y no sin algunas diferencias estructurales, llega hasta nuestros días. Programas como el citado PIDER y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

¹⁹⁸ *Ibid.*, pp.43-57.

¹⁹⁹ Cordera, Rolando, *La política...*, p. 5.

Marginados (COPLAMAR), tuvieron como eje central, disminuir los índices de pobreza y marginación en zonas rurales.

En enero de 1977, se creó el COPLAMAR, teniendo como objetivo central, combatir la marginación social y articular las acciones de los diferentes órganos de gobierno, para dotar a las zonas rurales marginadas de elementos materiales y de organización interna, para que fortalecieran sus niveles de desarrollo y logaran una participación en la producción nacional.

El programa se visualizó en 2 ejes

1. Generar empleo y mínimos de bienestar
2. Mejorar la distribución del ingreso y la producción

Un objetivo importante, fue fomentar las formas de organización de los grupos rurales marginados, para fortalecer su capacidad de negociación, ante todas las instancias.²⁰⁰ Los lineamientos básicos, fueron elegir los sectores prioritarios de atención conjuntamente con los estados, mientras que se pretendía que las propias comunidades co-participaran en este proceso y de esta forma integrar los presupuestos finales al programa.

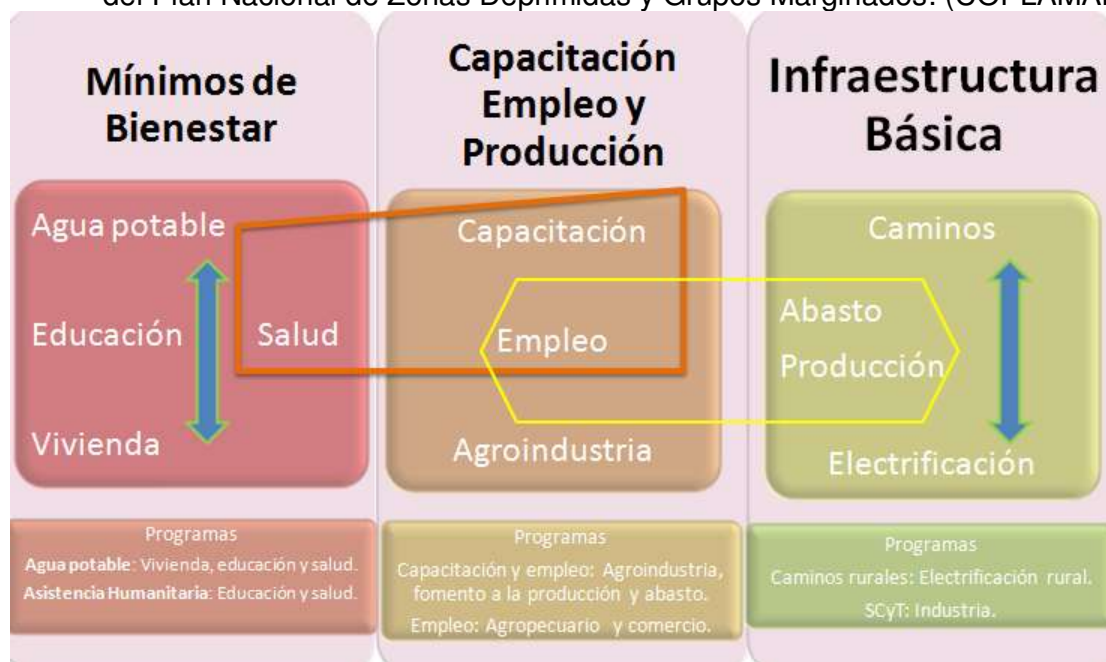
Los objetivos específicos del COPLAMAR consistieron en aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, para que se asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios, y promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas rurales.

También, se consideró lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados y se habló de fomentar mediante este programa, el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.²⁰¹

²⁰⁰ Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.1-5.

²⁰¹ Cordera, Rolando, *La política...*, p. 5.

Diagrama 5. Objetivos, lineamientos y programas integrados de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (COPLAMAR)



Fuente: Elaboración propia con base a los datos obtenidos de: Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.10-22.

Posteriormente, la administración de José López Portillo, realizó esfuerzos para consolidar el sistema nacional de planeación, presentando el Plan Global de desarrollo 1980-1982, con una base conceptual que orientó las políticas públicas regionales, siendo un marco general para la programación y el presupuesto, bajo los siguientes puntos:

- Proveer mínimos de bienestar, (alimentación, salud, educación y vivienda)
- Generar empleo productivo y justamente retribuido
- Impulso a la producción con énfasis en alimentos
- Articular sistemas urbanos y rurales para mejorar la distribución del ingreso.

En este documento, se destaca a los citados Convenios Únicos de Coordinación (CUDC), como instrumentos de planeación regional y bases para la coordinación entre federación y estados. Por su parte, los COPLADES, fueron fortalecidos como mecanismos de compatibilización a nivel local, conjuntando una participación múltiple, entre el gobierno municipal y los sectores sociales, incluyendo al capital privado. No obstante, los

COPLADES sólo presentaron propuestas de inversión porque la palabra última respecto al presupuesto la tuvieron los gobernadores.²⁰²

En este marco, el COPLAMAR amplió sus funciones, y como había sucedido con los proyectos de desarrollo regional por cuencas, se convirtió en mega programa federal, ligándose a casi la totalidad de los programas de gobierno, mismos que retomaron las plataformas básicas del COPLAMAR por lo que la presencia de esta coordinación, fue omnipresente en las secretarías más importantes y su injerencia creció a prácticamente todo el territorio nacional.

Tabla 6. Programas y dependencias asociadas al COPLAMAR

INSTANCIAS	PROGRAMAS/FUNCIONES
GOVERNAMENTALES	
IMSS-COPLAMAR	Para el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria
CONASUPO-COPLAMAR	Programa de abasto a zonas marginadas
SAHOP-COPLAMAR	Programas de mejoramiento a la casa rural
SEP-COPLAMAR	Programas de construcción de casas y escuelas para niños en zonas marginadas
SAHOP-COPLAMAR	Agua potable y caminos en zonas marginadas
STPS-SARH-COPLAMAR	Capacitación y empleo cooperativo para el fomento de la explotación de recursos naturales en zonas marginadas
SARH-SECOM,SHCP,SEPAFIN- CONASUPO-BANRURAL- FERTIMEX ANAGSA,PRONASE- COPLAMAR	Servicios integrados de apoyo a la economía campesina
SARH-COPLAMAR	Desarrollo de agroindustrias
CFE-COPLAMAR	Electrificación en zonas marginadas

Fuente: Elaboración propia con base a los datos obtenidos de: Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.10-22.

²⁰² Véase: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual para la operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación*, 1982, México, Gobierno Federal, 1982, pp.1-5.

Los servicios territoriales de la Coordinación, incluyeron tanto actividades de abasto como de fomento a la producción, pavimentación de caminos, cobertura de servicios mínimos mediante subprogramas asistenciales, generación de centros de comercio regional para generar accesibilidad de productos básicos etc. El Universo de atención de este programa, se calculo en 30mil localidades con 19 millones de habitantes del medio rural, configurados en zonas criticas, que pueden verse en el mapa 3.

No obstante, a partir de 1983, comenzaron a establecerse restricciones en el programa, otorgándose cobertura solo a poblaciones de entre 2500 y ocho mil habitantes. En el sistema CONASUPO por ejemplo, no se generaba abasto si los caminos no estaban en condiciones transitables, ni tampoco si las autoridades establecían que las comunidades estaban orientadas al autoconsumo o al intermediarismo. Además, las comunidades que no participaron en los comités de supervisión y administración y las que no estuvieron de acuerdo con el tipo de materiales y modos de ejecución del programa, quedaron fuera.²⁰³

Otro programa que se sumó a la cobertura del COPLAMAR y que estuvo relacionado con la política social del sexenio 1976-1982, fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se instrumentó a partir de marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los sesenta y que generó un desabasto en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero.

A pesar de que este programa fue ideado para combatir el empobrecimiento de la población rural, el SAM estableció metas basadas en un perfil alimentario y tenía una orientación predominantemente productiva, de autosuficiencia, porque se asociaba a la superación de la pobreza rural. Su estrategia comprendía desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo, pasando por el fomento a PYMES agroalimentarias y el impulso a la investigación tecnológica de procesos alimenticios.²⁰⁴

A partir de 1980, se adoptaron medidas fiscales para apoyar las acciones del SAM y del programa de productos básicos, agrupadas como un paquete de desgravaciones de

²⁰³ Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.1-5.

²⁰⁴ Cordera, Rolando, *La política...*, pp. 5-7.

impuestos y estímulos fiscales. Los primeros en apoyarse, fueron los productos alimenticios de origen agropecuario, dejándolos exentos del IVA y de todos los gravámenes del sector.²⁰⁵ También se otorgaron créditos contra impuestos federales, mediante certificados de promoción fiscal (CEPROFIS), que se utilizaron tanto para pagar impuestos, como para pagar créditos contratados con el BANRURAL o incluso con la banca privada. No obstante, las comunidades más alejadas y los pequeños agricultores no fueron consideradas en este proceso de créditos, de tendencia agro-industrial.

El objetivo base de estos programas (PEI, PIDER, COPLAMAR, SAM), fue ligarlos con el convenio único de coordinación, para evitar incongruencias en los planes de las regiones, y promover marcos programáticos, en base a los siguientes lineamientos regionales (1980):

- Corresponsabilidad de gasto público federal para los sectores
- Reforzar criterios de evaluación seguimiento y control
- Generar proyectos intersectoriales
- Analizar las problemáticas que se presenten en la ejecución.²⁰⁶

En la tabla 8, se establecen los sectores de la administración pública, que fueron fundamentales para la política de desarrollo del portillismo y que complementaron las funciones del sistema COPLAMAR. Destaca en este periodo, el fomento a proyectos productivos agrarios ya que la inversión pública en este sector pasó de 2 693 millones a casi 8mil millones y de esta cifra, el 98% se destinó a la agricultura, contando con un amplio presupuesto la secretaría de la reforma agraria.

Tabla 7. Programas estratégicos para el desarrollo regional, durante la gestión de José López Portillo.

SECTOR ADM.	NOMBRE DEL PROGRAMA	MINIMOS DE BIENESTAR	GENERACION DE EMPLEOS	IMPULSO AL PROCESO PRODUCTIVO	ARTICULACION DEL SISTEMA URBANO RURAL
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL			X	
	ASISTENCIA TECNICA AGRICOLA Y PECUARIA			X	
	ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES AGRICOLAS Y PECUARIOS			X	

²⁰⁵ Silos Alvarado, José, “el comportamiento económico del sector agrícola y perspectivas para los ochenta,” en Rogelio Montemayor, et al., *El sitema económico mexicano*, México, Premia editora, 1982 pp. 328-330.

²⁰⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual...*, pp.25-27.

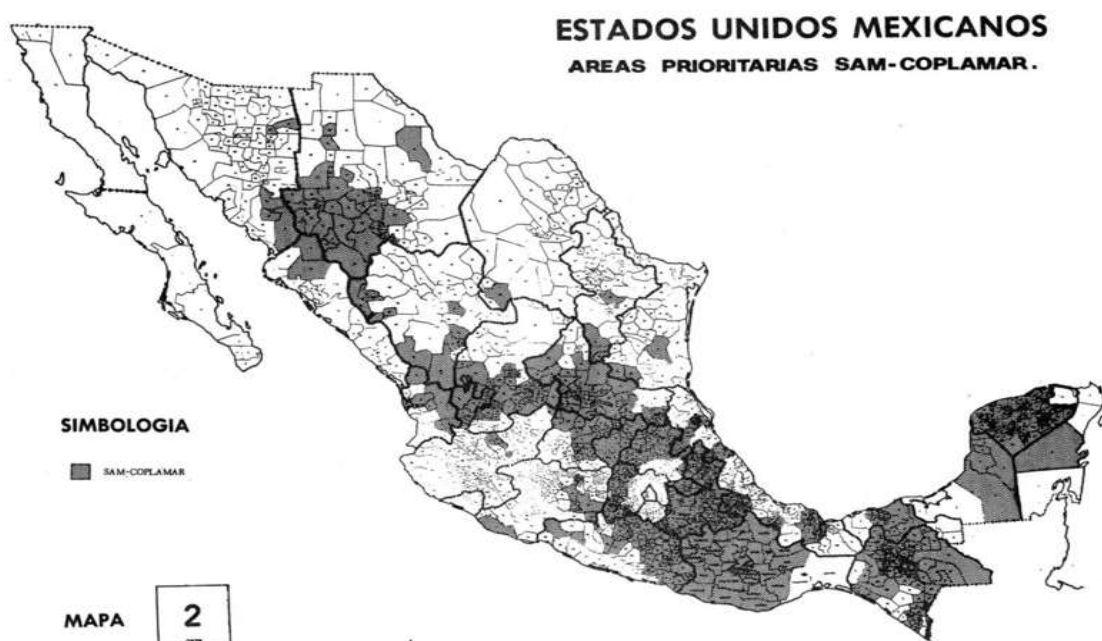
	UNIDADES ESPECIALIZADAS Y COMPLEJOS DE PRODUCCION AGRICOLAS Y PECUARIOS		X	X	
	PRODUCCION Y TRANSFORMACION AGRICOLA Y PECUARIA			X	
	CAPTACION Y CONDUCCION DE AGUA (SARH)				
REFORMA AGRARIA	ORGANIZACIÓN AGRARIA BÁSICA			X	
PFI	ELECTRIFICACION RURAL	X		X	
CYT	TELEFONIA RURAL				X
COMERCIO	FABRICACION DE PRODUCTOS BASICOS PA LA DEFENSA DE LE EC. POPULAR	X	X	X	
	ABASTO, REGULACION Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS BASICOS PA LA DEFENSA	X		X	
ASENTAMIENTOS	CARRETERAS TRONCALES, Y ALIMENTADORAS		X		X
	CARRETERAS URBANAS Y LIBRAMIENTOS		X		X
	CAMINOS RURALES		X		X
	EQUIPAMIENTO PARA EL COMERCIO (SAHOP)		X		
	MEJORAMIENTO URBANO	X	X		
	URBANIZACION PARA USO INDUSTRIAL		X	X	X
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	X			
	VIVIENDA PROGRESIVA	X			
	MEJORAMIENTO A LA VIVIENDA	X			
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	ATENCION PREVENTIVA Y CURATIVA	X			
	CAPACITACION A LA POBLACION	X			
	PRESTACIONES SOCIALES	X			
EDUCACION PUBLICA	AMPLIAR Y CONSERVAR LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	X			
	ASEGURAR EDUCACION BASICA PARA TODOS	X			
HYCP	FINANCIAMIENTO A LAS ACT AGROPECUARIAS Y FORESTALES			X	
	FINANCIAMIENTO A LAS ACT AGROINDUSTRIALES			X	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos obtenidos en: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual para la operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación, 1982*, México, Gobierno Federal, 1982, pp.28-29.

La política regional en base al Plan Nacional de Desarrollo, generó un mapeo de las áreas geográficas prioritarias de México, con la intención de establecer programas diferenciados por sectores. Básicamente, la regionalización continuó dejando múltiples vacíos, porque por un lado reprodujo visiones antiquísimas de desarrollo en base a la promoción del centro de México y dejó a muchas zonas fuera de las áreas de prioridad. La operatividad de los programas para el desarrollo fue la siguiente:

- A) **Centros prioritarios:** A estas zonas, se les inyectó una cantidad mayor de recursos, porque se propusieron como los polos de crecimiento y eran: puertos industriales, centros de servicios regionales, ciudades de impulso y de servicios regionales.
- B) **Áreas prioritarias:** Regionalización subdividida en:
- 1) Ámbitos urbano-industriales
 - 2) Áreas con necesidades de mínimos de bienestar y producción de alimentos
(Mapa 3, zonas marginadas del COPLAMAR y zonas críticas del SAM)
- C) **Áreas de consolidación y control:** Regionalización centralista, (D.F., Toluca, Puebla, Pachuca, Cuernavaca, Tlaxcala)
- D) **Áreas del país sin prioridad asignada:** el resto del territorio

Mapa 3. Áreas prioritarias del programa SAM.

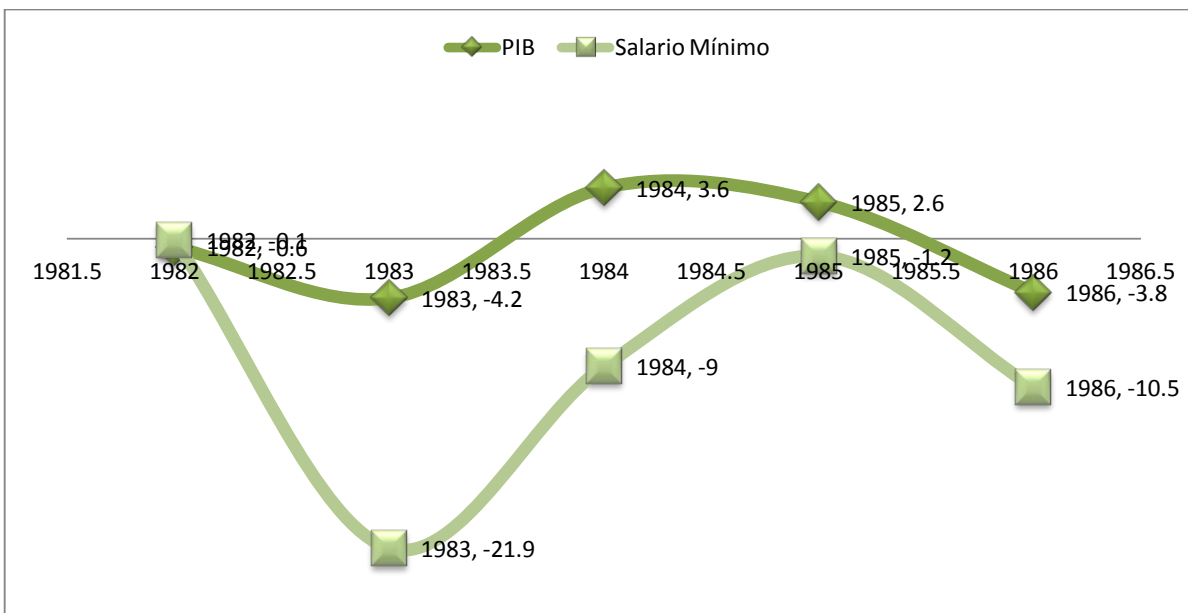


Fuente: Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.10-22.

Como puede observarse en el mapa, el municipio de Aquila estaba incluido en la regionalización de zonas prioritarias, pero en la costa michoacana se vivieron procesos muy disímiles, respecto a lo que se ha presentado en este apartado, entre otras cosas porque estas políticas, muy armadas desde el gabinete, adolecieron de proyectos de formación técnica en las comunidades, para que desde lo local pudieran sobrevivir los proyectos. Además estas políticas de gobierno tuvieron una inspiración externa, tomando los lineamientos del PNUD y del Banco Mundial, dando por resultado políticas

desarrollistas, que aumentaron la presencia del Estado en las comunidades indígenas, incluso en lugares donde antes nunca había llegado, lo que en algún sentido era positivo, pero una vez que los representantes del Estado salieron de las comunidades, sus programas fracasaron en muchas zonas indígenas creando mayor pobreza y marginación.

Gráfico12: Decrecimiento porcentual del PIB y del Salario Mínimo (1982-1986)



Fuente: Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados, *Lineamientos programáticos del sistema COPLAMAR*, México, Gobierno Federal, 1981, pp.11-13, INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 1985, pp.10-22.

2.3.- La implementación de la Comisión para el Desarrollo de la Costa de Michoacán en Aquila y las políticas del Gobierno estatal y el H. Ayuntamiento de Aquila; ¿gestores de desarrollo regional?

2.3.1. Instituciones y Programas públicos en zonas indígenas

Las instituciones creadas después de 1910, pretendieron en primera instancia, organizar la economía, a la sociedad y al sistema político, tratando de romper hábitos precedentes, mediante la creación de leyes y la transformación aparato administrativo y jurídico, aunado a la búsqueda de un reconocimiento internacional. No obstante, uno de los problemas centrales que ha caracterizado a las instituciones de gobierno, fue la centralización de

poder que adquirieron políticos y burócratas, quienes dotaron de fortalezas institucionales al Estado, para intervenir en diversas áreas de la sociedad, generando oposición tanto de los sectores populares, como del sector empresarial.

Diversos investigadores, han señalado que en las instituciones gubernamentales mexicanas, existen múltiples vacíos jurídicos y que sufren constantes modificaciones a nivel organizativo y legislativo.²⁰⁷ Estos cambios, han obedecido generalmente a cambios internacionales y a la indefinición de proyectos trans-sexenales producto del sistema presidencialista y de múltiples resistencias sociales. Debe sumarse a ello, los cambios que en política económica se gestaron a partir de 1970 y las crisis económicas que limitaron o desaparecieron los presupuestos de diversas instituciones.

Las instituciones de gobierno y las políticas que diseña e instrumenta el Estado, se rigen en base a elementos constitucionales y reglas de organización, que pueden ser alteradas por la discrecionalidad de burócratas, grupos de interés y políticos, minando la eficiencia del sector público. Sin embargo, como se ha planteado en páginas anteriores, más allá de hacer una evaluación sobre las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en la costa de Michoacán, cuestión que teóricamente es una función del Estado y de las asociaciones de la sociedad civil, este trabajo pretende generar una discusión sobre los fundamentos que han guiado dichas políticas en México, contrastándolas con la realidad social, política y económica de los pueblos indígenas del país, y principalmente de los nahuas que pertenecen al Municipio de Aquila.

Partiendo del supuesto, de que las políticas públicas son un componente de la acción del Estado, que refleja una relación entre el gobierno y los ciudadanos, entendemos que esta relación puede ser participativa o tender a la dominación y/o subordinación social. De este modo, el análisis de las políticas públicas con relación a los pueblos indígenas, debe intentar comprender el contexto en el que históricamente se han producido y cómo han sido recibidas o resistidas por los destinatarios y que han significado para estas poblaciones.²⁰⁸

²⁰⁷ Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo; un nuevo pacto*, México, FCE, 2003, pp.91-93.

²⁰⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio,” en Luis Aguilar Villanueva (editor), *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Ed. Porrúa, 2003 pp.16-18.

Desde el siglo XIX, la intencionalidad de las políticas públicas en México, ha sido adentrar a las comunidades indígenas a un proyecto político nacionalista, derivado de los ideales de la revolución francesa de 1789, pretendidamente colectivo y homogeneizante, y que tenía la intención de instaurar un fortalecido Estado soberano. Con la culminación del proceso revolucionario iniciado en 1910, se reafirmaron las políticas de modernización en zonas indígenas, aunque estas, continuaron mostrando un sesgo intolerante y represivo, afianzando la tensión entre las etnias y el Estado. Por ello es necesario cuestionar ¿qué ha sucedido cuando estas políticas se han aplicado sobre un grupo social, que se encuentra inmerso en distintos procesos de reivindicación? Sean estos movimientos étnicos, políticos, o de tierras y aguas, generalmente están ligados a la generación de un proyecto autónomo, tal como se ha registrado en diversos pueblos indígenas de México, que históricamente han defendido su particularidad cultural y territorial.²⁰⁹

Por otro lado, las llamadas políticas públicas y sociales, han sido una de la preocupaciones principales de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, por ser sumamente visibles ante la sociedad civil, y porque son una especie de “termómetro social” sobre el desempeño democrático y la gobernabilidad del partido en el poder. Así, las políticas indigenistas del Estado mexicano posrevolucionario, tomaron como una prioridad de su agenda pública la restitución progresiva de las tierras en comunidad y el reconocimiento constitucional de dicho sistema de propiedad.²¹⁰ Y es que el nacionalismo emanado del Partido Revolucionario, promovió una política indigenista integracionista, partiendo del supuesto de que las comunidades indígenas habían estado marginadas de la vida política, económica y cultural del país, por lo que se propuso sumarlas al modelo de desarrollo imperante, que le concedió un papel muy positivo al fomento de la industrialización. Por lo tanto, la integración nacional se llevaría a cabo cuando las poblaciones indígenas se incorporaran al sistema económico, lo que podría consolidar también al mercado interno que se encontraba en crisis. En esta lógica, se planteó integrar a los pueblos indígenas a las zonas industriales generalmente mediante inversiones en obras carreteras, mismas que fueron encargadas al naciente departamento de asuntos indígenas. Dentro de los primeros programas indigenistas posrevolucionarios, destacan las “casas del pueblo” (1922-1924) y las “casas del estudiante indígena” (1925-1932), que

²⁰⁹ Esta particularidad cultural y territorial de los pueblos, resume la idea de etnia, véase: Florescano, Enrique, *Etnia Estado y Nación*, México, Ed. Aguilar, 1997 pp.15-17.

²¹⁰ Acevedo Valerio, Víctor Antonio, *Restrospectiva histórica-económica de la comunidad indígena michoacana*, Morelia, Escuela de historia, UMSNH, 1994 p.128.

tenían la finalidad de incorporar a las comunidades más alejadas al sistema educativo nacional. A ello, se sumaron las misiones culturales y las brigadas de alfabetización estatales, que en aras de impulsar un símbolo de progreso, reprodujeron la política estatal de lenguaje único, intentando unificar al país, aún a costa de la desaparición de particularidades étnicas y culturales.²¹¹ Cabe decir en este punto, que a pesar de la tirante relación entre las comunidades y la lógica evolucionista del indigenismo gubernamental, este movimiento creció e involucró la experiencia de diversos profesores, a partir de las bases de la escuela rural mexicana, reconocida por su orientación pedagógico-social y por su vertiente agrícola productiva. Sin embargo, al identificar a la escuela como el centro rector de la cultura y la lengua occidental, que permitiría resarcir el “atraso” de las comunidades, las experiencias locales fueron diluyéndose, por lo que la escuela rural finalmente no pudo ser parte de una política educativa incluyente de la pluralidad cultural indígena.

En el periodo cardenista, la herramienta institucional para operativizar el indigenismo oficial fue la creación en 1935, del Departamento de asuntos indígenas (DAAI), al que se le encargaron diagnósticos sobre las condiciones de vida de las poblaciones más alejadas con la intención de conjuntar sus conclusiones en la agenda gubernamental. Su director el historiador José Othón de Mendizabal, propuso la creación del Instituto Nacional de antropología, establecido en 1938 y el departamento de Educación indígena de la SEP, que se perfilaron como instituciones de investigación y desarrollo con una clara orientación antropológica. Cabe decir, que el indigenismo de Mendizabal que se entrevé en sus escritos, está inmerso en una visión del desarrollo evolucionista y poco plural, pues considera que la mayor parte de las sociedades indígenas precolombinas eran sociedades primitivas incapaces de generar un desarrollo propio, por lo que creía eran fueron susceptibles de incorporar factores externos de la gran cultura dominante, la náhuatl, a la que si le concede un nivel de desarrollo mayor.²¹² Esta visión coincide con la pretensión estatal de incorporar a las comunidades indígenas a una sola visión del desarrollo.

Pero independientemente de la postura de los ideólogos de régimen, lo cierto es que tales instituciones fueron organismos que se burocratizaron rápidamente y que no lograron

²¹¹ Coronado, Gabriela, et al., *Continuidad y cambio en una comunidad bilingüe*, México, CIESAS, Casa Chata ediciones, 1984, pp.18-19.

²¹² Othón de Mendizabal, Miguel, “La evolución de las culturas indígenas de México y la división del trabajo”, en *Obras completas*, México, Talleres gráficos de la nación, 1946, pp. 40-49

impactar en el modelo corporativista de políticas públicas, que pretendió la construcción de una nación homogénea en términos sociales, económicos, culturales, e ideológicos, ajustándose a los supuestos del partido de Estado dominante y no a la creación de consensos de participación política.

Aún a mediados del siglo XX, las políticas de modernización estatal no habían representado un cambio significativo en las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades, que ante la falta de apoyos para impulsar proyectos productivos, optaron por migrar a las ciudades más grandes del país y a los Estados Unidos. En este contexto, aumentaron las resoluciones internacionales a favor de los pueblos indígenas y las voces de organizaciones indígenas que solicitaban una mayor atención a las zonas que habitaban. Bajo este tipo de argumentos, se impulsó desde los principales gobiernos latinoamericanos la creación del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro en el año de 1940 con auspicio del presidente Lázaro Cárdenas. Tras la creación del Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.), que tuvo su sede en el distrito federal, varios planes y programas de gobierno mexicanos, incorporaron los señalamientos básicos del Congreso que puntualizaron el fracaso de la política indigenista del gobierno, promoviendo una atención especial a los pueblos indígenas en la agenda de políticas públicas.²¹³ Años después se atendió este llamado mediante la sustitución del Departamento de asuntos indígenas por el Instituto Nacional Indigenista creado en 1948, mismo que nació como un organismo con una estructura centralista, bajo la dirección del presidente de la república. No es coincidencia que esta dependencia de Estado, se instaurara en el mismo año de la creación de la organización de estados americanos (OEA) con el impulso de los Estados Unidos, desde donde se instó al gobierno mexicano para su consolidación.

Por otro lado, buena parte de estos trabajos fueron auspiciados con recursos de organismos internacionales, que a cambio solicitaron la información recabada, que también incluía una base de información sobre los recursos naturales de las zonas indígenas. En 1954, por ejemplo, el Instituto Nacional Indigenista publicó un estudio sobre la política indigenista en México a petición de la UNESCO, presentando trabajos desde una

²¹³ Organización de los Estados Americanos, *Informe Anual del instituto Indigenista Interamericano*, a la Asamblea General, I.I.I., 2004, pp.2-3.

perspectiva histórica (de caso), para conocer la organización social, económica y política de múltiples regiones indígenas.

El reconocimiento gubernamental de las diferencias existentes en el nivel de vida entre los pueblos indios y el conjunto nacional, invocó al desarrollo de políticas públicas diferenciadas más definidas, ya que se estipuló que esta desigual situación respondía más a causas materiales y estructurales, es decir a procesos de no actuación gubernamental, que a motivos culturales, por lo cual una meta final fue promover una mayor participación de las poblaciones indígenas en las políticas. Parte importante de esta vinculación fue la creación de escuelas agrícolas indígenas e internados de capacitación técnica, así como programas de alfabetización para indígenas monolingües. Este giro en la política indigenista contribuyó a diversificar la profesionalización y el liderazgo de cuadros indígenas, incorporándolos al sistema educativo y político. Con ello se dio un nuevo impulso a la creación de infraestructura de servicios y educación básica y se generaron pequeños proyectos de desarrollo realizados por los gobiernos y por diversas entidades de crédito, nacionales y extranjeras. A la par se establecieron programas de nivel macro como el plan de fomento agrícola de desarrollo por cuencas hidrológicas y centros coordinadores regionales de asesoría técnica y salud comunitaria en zonas indígenas, cofinanciados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que contaron con la participación de varias agencias especializadas de las Naciones Unidas (ONU).

Ante ello, el indigenismo de integración cambió el modelo de desarrollo industrial por el comunitario, mediante acciones encaminadas a promover el desarrollo de las comunidades indígenas con la introducción de innovaciones técnicas en el orden productivo, organizacional y de servicios. Esta reorientación del indigenismo consideró el convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957, apoyado por organismos como la ONU, FAO, OMS, en torno al respeto de los derechos humanos, valores y costumbres de los grupos indígenas. Valga decir, que estos convenios si representaron un cambio al menos conceptual, en las posteriores legislaciones mexicanas en materia penal y civil, al considerarse al indígena como miembro de una población con rasgos sociológicos diferentes y ya no como un sujeto parte de una colectividad homogénea, aunque en materia de autodeterminación, los avances en las reformas constitucionales han sido magros.

En este sentido, resulta difícil aseverar el lugar que ocuparon los habitantes de las comunidades, en las políticas públicas diseñadas en la década de 1970, lo que se reflejó en sus posibles beneficios locales y en cómo percibieron los impactos de su aplicación. Podríamos decir que el grado de participación de integrantes de las comunidades de Aquila en el ciclo de las políticas (orientación, diseño, implementación y evaluación), con excepción quizá de sus autoridades políticas, fue mínimo. En tanto, la percepción sobre los programas públicos en las comunidades, mantiene una relación directa con la credibilidad que en términos de beneficios, estos proyectos han tenido a nivel personal y comunitario. Ante los magros resultados, no es difícil entender que las opiniones de la mayoría, generalmente sean negativas respecto a los programas de gobierno. Aunque debemos resaltar que las comunidades no han rechazado tajantemente los proyectos que intentaron impulsar el desarrollo regional, pero su retórica anti-gubernamental, también se explica por la división histórica que se ha vivido en México, entre el Estado y los pueblos indígenas, una problemática compleja porque no se han establecido las implicaciones que las políticas indigenistas han tenido en contextos de diversidad cultural y de auto-organización étnica, que no han sido reconocidos por el Estado.

Autores como Stavenhagen y Álvaro Bello, entre otros, han explicado que el mayor problema que han tenido las políticas de gobierno para el desarrollo, es que las acciones del Estado, que desde la década de los cincuenta se intensificaron con la aparición de proyectos y programas de fomento productivo, han sido el reflejo de las ideas de homogeneidad nacional y de asimilación cultural, que tuvieron origen en el siglo XIX.²¹⁴ Las políticas sociales, también emiten códigos ideológicos acerca del desarrollo, de la visión económica y de los supuestos de igualdad jurídica de los ciudadanos, que reflejan un discurso ajeno a la multi-culturalidad de los pueblos indígenas, los cuales, demuestran distintas necesidades, visiones y demandas, a las estrategias de desarrollo del Estado mexicano.

En suma, las distintas visiones sobre el desarrollo del Estado mexicano, manifestadas a través de sus políticas, han repercutido directamente en las condiciones de vida de las personas. Ya sea por su constante presencia o ausencia, estos programas también han definido el rumbo de regiones enteras, logrando en algunos casos promover el trabajo

²¹⁴ Bello, Álvaro, “Políticas públicas y pueblos indígenas en Chile: balance crítico de una historia de contrastes,” en Revista *México Indígena* N°1 (segunda época), agosto 2002, pp. 39-51.

conjunto, la creación de empresas, el mejoramiento de la infraestructura de servicios etc., y en otros, introduciendo relaciones de dependencia y clientelismo, o simplemente exclusión de quienes pertenecen a un grupo étnico y a una geografía determinada; tal como sucedió durante décadas en el Municipio de Aquila, Michoacán.

Según Rodolfo Stavenhagen, las políticas hacia los pueblos indígenas se han generado bajo el cobijo de al menos dos corrientes de intervención, por un lado la del indigenismo que hemos citado en el capítulo anterior y por otro lado la del desarrollismo, impulsado desde la generación de proyectos técnico-agrícolas y de fortalecimiento del campesinado, mediante la dotación de tierras.²¹⁵ Hoy en día, se habla de una tercería vía, el “indianismo” que surge de manera endógena, conformándose por las propuestas de las comunidades, sobre sus necesidades primordiales locales y que apuesta por una definición desde abajo, sobre el desarrollo comunitario.

2.3.2. Planeación local.

El Artículo 26 de la Constitución Mexicana, otorgo a los estados de la República mexicana la posibilidad de participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, estableciéndose una apertura para la coordinación intergubernamental. Bajo esta lógica, el ejecutivo tiene la capacidad de convenir con los gobiernos de los estados, la planeación del desarrollo en materias como salud, educación e infraestructura, por medio de los convenios de desarrollo y coordinación fiscal.

No obstante, esta política de corte centralista, definió las prioridades de las comunidades, sin tomar en cuenta a los poderes municipales y comunitarios. En la década de 1940 se planteó integrar a los pueblos indígenas al mercado de consumo, mediante inversiones en obras carreteras. En Michoacán se atendió de manera inmediata la cañada de los once pueblos mediante la construcción de la carretera La Piedad-Carapan, como una forma también, de minar los conflictos territoriales que se vivían en esa zona.

²¹⁵ Stavenhagen, Rodolfo, *La Cuestión Étnica*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 31-42.

Las resoluciones internacionales a favor de los pueblos indígenas y las voces al interior que solicitaban una mayor atención a las zonas que habitaban, promovieron que el 1º de noviembre de 1948, se creara el Instituto Nacional Indigenista; un organismo con una estructura centralista, bajo la dirección del presidente de la república.²¹⁶

La función principal del INI fue investigar la problemática de las comunidades, con la intención de implementar estudios y programas para obras de mejoramiento social. Así las cosas, el 10 de noviembre de 1948 se expidió la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, asignándose 7 funciones esenciales:

1. Investigación
2. Mejoramiento comunitario
3. Promoción de agenda
4. Coordinación de las políticas públicas
5. Ser un cuerpo consultivo de Instituciones privadas y públicas
6. Difusión de investigaciones
7. Realizar obras en conjunto con la Dirección general de asuntos Indígenas.²¹⁷

Podemos observar que el INI nace como una institución coligada de la citada Dirección Indígena (DAAI) y se mantuvo así hasta 1977, cuando comenzaron a aplicar nuevos análisis socioeconómicos, políticas de defensa de los derechos patrimoniales y de gestión para obras y servicios en los pueblos.

La sede de Michoacán tuvo su sede en Cherán y como en todo el país su política de acción fue integracionista, con base en una educación laica y desligada del bilingüismo, lo que impactó negativamente en la cifras de hablantes indígenas. Siguiendo la tendencia agraria del presupuesto, se creó el banco agrario de Michoacán, del que el Instituto indigenista fue dependiente en términos presupuestales. Estas instituciones, le concedieron una atención prioritaria a las comunidades que conformaron proyectos de resinación, y aquellos con un potencial importante de recursos pecuarios. Para las zonas con territorios más agrestes, se coligaron de los programas de los gobiernos estatales, para atender problemas por parcelamiento y linderos territoriales, pero muy rara vez, para generar proyectos productivos exitosos.

²¹⁶ Acevedo, *Retrospectiva histórica...*, pp. 160-161.

²¹⁷ Instituto Nacional Indigenista, *Informe de acciones*, México, Gobierno federal, 1986, p. 15.

Durante la presidencia de Luis Echevarría Álvarez el Estado mexicano le otorgo al INI un importante incremento presupuestal, que le permitió reanudar las investigaciones atropológicas como estímulo para impulsar una mayor participación en la definición de políticas públicas de manera indirecta y a decir de los dirigentes del programa “evitar el prejuicio de incapacidad cultural” que había sido incompatible con la idea positiva de progreso.²¹⁸ Más allá de la supuesta democratización que suponían las autoridades, se puede decir que a partir de 1978 existió una relación intersectorial del instituto con todas dependencias del gobierno federal, siendo el programa eje el COPLAMAR, que generó convenios programáticos con los Comités regionales.

Los esfuerzos de los programas federales en coordinación con los gobiernos de los estados, se unificaron en un solo programa, denominado convenio único de cooperación. Para su ejecución, los proyectos de sometieron a la evaluación de la Subcomisión de Inversión y financiamiento. En 1971 se creó el Instituto para el Desarrollo de la comunidad rural y la vivienda popular para celebrar convenios con los estados, a la par de los COPRODES, para solucionar los problemas de desarrollo de cada estado, instituto que cedió esta función apenas 4 años después a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.²¹⁹

A pesar de ello, en Aquila los niveles de producción agrícola fueron minúsculos en la década de 1970 y los niveles de marginación muy altos con un índice de 7.023, en contraste con los municipios limítrofes de Lázaro Cárdenas y Chinicuila, que mejoraron su posición hasta en 40 posiciones en 1980.²²⁰ En este contexto se creó la Comisión Coordinadora para el desarrollo integral de Michoacán, en mayo de 1973 y bajo la egida del gobernador en turno, el licenciado José Servando Chávez, se estableció la Comisión para el Desarrollo de la Costa de Michoacán que su vez, dependía de la anterior.

²¹⁸ Instituto Nacional Indigenista, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, Gobierno federal, 2001, p. 25.

²¹⁹ Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista, el caso de México*, México, UNAM, 1982, pp. 160-163.

²²⁰ Navarro, César Lenin, et al., “La marginación en el estado de Michoacán,” en Navarro, César Lenin, José Odón García (coords), *Distribución del ingreso y bienestar social en Michoacán México*, UMSNH, F.de Economía, 2001, pp. 79-80.

Esta comisión se planteó como un organismo planificador y coordinador, para movilizar recursos útiles a la zona sierra-costa y tuvo dos ejes rectores:

1. Obtener información completa y confiable de los municipios y comunidades
2. Determinar los recursos humanos, físicos, administrativos, económicos e institucionales que podrían potencializar el desarrollo de la región.

Estas tareas, serían respaldadas por técnicos de la UMSNH, la UNAM, la UNESCO, el Politécnico nacional, el Colegio de Geografía, y hasta técnicos de la siderúrgica Lázaro Cárdenas.²²¹ Esta comisión múltiple contó con la ayuda de la Secretaría de obras públicas y la comisión forestal, para realizar estudios de fotometría en el área de Aquila y municipios vecinos.

Posteriormente, se crearon foros para confrontar con los propios habitantes, los planos y los proyectos formulados sobre caminos vecinales, electrificación, educación, salud, agricultura, ganadería y aprovechamiento de recursos forestales. Respecto a los apoyos, se distribuyeron semillas de zacates entre ejidatarios y pequeños propietarios, sementales de cebú a criadores y se construyeron baños garrapaticidas y se instalaron vacunas para el ganado, aunque muchos de estos apoyos no llegaron a las comunidades nahuas.

Se iniciaron también los trabajos para el camino Coalcomán-Villa Victoria-Aquila-Coahuayana y otros caminos vecinales, pero en su mayoría se construyeron en Coahuayana ya que sufrió su cabecera una fuerte inundación en 1972. En esta línea se contempló un gasto de 1.7 millones de pesos, para la reconstrucción carretera de ese municipio, pero solo hasta el ranchito. En Aquila se abrieron los caminos, Aquila-mina de tenamaztles; la entanzuela-la providencia-cofradia de ostula y el ramal de providencia a rosario, todos ellos para impulsar la explotación minera que estaba siendo concesionada por parte de las comunidades y el municipio de Aquila.²²²

Los impulsos al turismo se realizaron en 3 secciones: Playa azul-Caletá, Boca de Apizamaruata, y Maruata-Caletá, dejándose de lado muchas playas que pertenecen a las

²²¹ Gobierno del estado, *Informe del gobernador, Lic. José Servando Chávez*, Morelia, 1972, Talleres gráficos del gobierno del estado, pp. 70-73.

²²² *Ibidem*.

comunidades de Coire, Ostula y Pómaro. Aunado a ello, los esfuerzos para llevar agua potable y electricidad se ubicaron en la costa, dejando sin servicios a muchas localidades de la sierra.

El sistema de compras de CONASUPO, impulsó un plan para regularizar el mercado de ajonjolí, pagando 3mil pesos por tonelada, pero no se promovieron programas para promover ese cultivo en las comunidades, que continuaron usando un sistema de cultivo tradicional, enfocado a la producción de Maíz, calabaza, sandía y flor de tzenpazuchitl, pero solo para el mercado local y el autoconsumo.²²³ Bajo esta comisión, se crearon 33 proyectos industriales apoyados por Nafinsa, pero ninguno de ellos se estableció en Aquila. Quien sí tuvo una presencia importante fue la Secretaría de la Reforma Agraria y el departamento de asuntos agrarios local, que realizaron depuraciones y adquisiciones para deslinde de tierras, supuestamente con la intención de regularizar a las comunidades, lo que provocó fuertes conflictos por linderos con grupos “mestizos”, favorecidos con la dotación.²²⁴

Posteriormente se creó el Departamento de organización y desarrollo de la comunidad, con la función de mejorar la educación comunitaria y de fomentar el desarrollo agropecuario, mismo que trabajo de la mano con el centro de coordinación de la región tarasca del INI, mediante 199 promotores culturales y 144 maestros bilingües, que operaron en su mayoría, en la meseta tarasca. En este breve análisis sobre las acciones de gobierno implementadas por la Comisión para el desarrollo de la costa, deja clara la selectividad de los programas que operaron en la región. La mejoría de los municipios limítrofes se explica por las inversiones que realizó los gobiernos estatal y federal en obras de infraestructura agrícola y de comunicaciones y el gran impulso que se dio al polo de desarrollo industrial Lázaro Cárdenas.²²⁵ Bajo esta óptica, la no intervención gubernamental decidida en las comunidades de Aquila, ha deteriorado sus condiciones socio-económicas.

²²³ Entrevista a profundidad, con el comunero, Antonio Sánchez, Comunidad de Colola, noviembre del 2008.

²²⁴ Gobierno del estado, *Informe del Departamento de asuntos agrarios y colonización*. Morelia, Michoacán, 1973, p. 80.

²²⁵ Navarro, César Lenin, et al., “La marginación en el estado de Michoacán,” en Navarro, César Lenin, José Odón García (coords), *Distribución del ingreso y bienestar social en Michoacán México*, UMSNH, F.de Economía, 2001, pp. 74-80.

CAPÍTULO III. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL. CRISIS Y DESREGULACIÓN. (1983-1995)

A partir de 1970, el sistema económico de sustitución de importaciones o modelo desarrollista, presentó serios problemas estructurales, sobre todo por el crecimiento de la deuda externa y el establecimiento de políticas para realizar una disminución en la intervención del Estado, sobretodo en el sector industrial. Aunado a ello, disminuyó la producción agrícola y los ingresos derivados de la producción petrolera, ya no eran suficientes para controlar el gasto público y los intereses de la deuda gubernamental.²²⁶

Al iniciar el periodo presidencial de José López Portillo (1876-1982), el gobierno heredó déficits del presupuesto público, más una grave caída impositiva y deudas al FMI de cerca de 64 mil 100 millones de dólares. En línea con las posturas del acreedor principal del estado, se endurecieron las políticas hacia el sector obrero, se promovió la devaluación del peso y la caída del salario mínimo. No obstante, las inversiones públicas continuaron su espiral ascendente, pero se generó otro problema sustancial; el descenso en el rendimiento de muchas industrias y en las exportaciones agrícolas.²²⁷

A estas problemáticas, se sumó una baja en las inversiones privadas y la generación de políticas públicas encaminadas a priorizar una economía industrial casi mono-exportadora de petróleo, con el supuesto de que sería la vía para el posterior crecimiento de la economía en general.

La obtención de recursos derivados de los altos precios del petróleo, se orientaron a políticas macro-económicas, de estabilidad monetaria y de precios, pero conjuntamente, inició una gran dependencia de las finanzas públicas respecto a dicha producción y quizá peor, de las exportaciones nacionales hacia ese producto. Mientras tanto, aumentaron las importaciones, debido a la política de sobrevaluación del peso y se incrementaron los préstamos externos.²²⁸

²²⁶ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retro-visión y perspectivas*, México, Ed. Siglo XXI, 1977, pp.76-89.

²²⁷ *Ibid.*, pp.66-69.

²²⁸ Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, México, Era, 1986 pp.76-90.

Tabla 8. Comparativa entre los porcentajes de inversión pública y productividad por sectores, durante el gobierno de José López Portillo.

(Años: 1976-1982)

SECTOR	PORCENTAJE APROXIMADO DE LA INVERSION PÚBLICA TOTAL 1976-1982	PRODUCTIVIDAD EN PORCENTAJE, RESPECTO AL PIB 1976-1982	PRODUCTIVIDAD PORCENTAJE, RESPECTO AL PIB 1982-1985
AGROPECUARIO	19%	1.9	-0.2
INDUSTRIAL	47%	3.7	2.9

Datos: NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, 1986, p. 100 y Rueda Peiro, Isabel, *México: crisis, restructuración económica, social y política*, México, UNAM, Ed. Siglo XXI, 1998, pp.56-68.

A nivel microeconómico, la políticas que promovieron la creación de una industria sustitutiva de importaciones, no lograron que la tasa de crecimiento de la productividad industrial naciente fuera más alta, ni que la relación costo-beneficio fuera positiva, siendo uno de los principales factores negativos, las distorsiones internas de las empresas, generalmente provocadas por escasos de crédito, altos niveles de burocracia, falta de competitividad, intervencionismo estatal, etc.²²⁹

Por ello, autores como René Villareal hablaron del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, explicándolo mediante el desequilibrio externo estructural y la incapacidad del mecanismo de ajuste interno aplicado en la década de 1970, la devaluación del peso, para corregir tal desequilibrio.²³⁰ Esta tesis, llamó la atención en las cúpulas administrativas de López Portillo, que ante el creciente debilitamiento industrial y la crisis en los precios del petróleo, promovieron la liberación comercial y la promoción a la competitividad industrial. A partir de entonces, se consolidó la modificación del patrón de desarrollo trazado décadas atrás para minimizar las importaciones, pero que años atrás, al menos desde 1950, había dejado de sustituir importaciones de bienes de consumo no duraderos. Además, a finales de 1967, se permitieron mayores compras en el exterior de insumos intermedios sobre todo a partir de 1967, y el punto crítico arrancó en 1971, cuando la producción más cuidada y protegida, la de los bienes durables se estancó,

²²⁹ Sosa Barajas, Sergio, *La sustitución de importaciones en el crecimiento económico de México*, México, Ed. Tlaxcallan, 2005, pp.8-12.

²³⁰ Villareal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Libro primero, el desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975)*, México, FCE, 1976, pp.207-209.

debido fundamentalmente, según los críticos estudiados en universidades norteamericanas, a obstáculos tecnológicos y de mercado.²³¹ Entre las discusiones sobre el nuevo proyecto de desarrollo para México, tuvieron mucho eco los estudios realizados en la UNESCO y la universidad de Cambridge, sobre el problema en la balanza de pagos, el estancamiento del sector agrario, al empeoramiento de la balanza de servicios y un creciente aumento pagos en exterior.²³²

El Plan Nacional de Desarrollo, 1980-1982, contempló cuatro ejes básicos, destacando el fortalecimiento de la independencia económica y el crecimiento sostenido, la promoción del empleo y el establecimiento de mínimos de bienestar para la población más desprotegida, mediante el mejoramiento de las distribución del ingreso.²³³

Las acciones centrales para el crecimiento económico fueron: modernizar los sectores de la economía, reorientar la estructura productiva, establecer una vinculación eficiente con el exterior y eliminar los subsidios excesivos. La estrategia a seguir para lograr el éxito de estos puntos, retomó las tesis de teóricos como N. Kaldor, sobre el papel de la manufactura en la economía, ya que se le concedió un rol decisivo en los procesos de desarrollo.²³⁴ En teoría, la promoción de las manufacturas en México, suministraría los bienes necesarios para la sociedad y además, a través de la demanda, aceleraría el crecimiento de ramas de servicios y empresas proveedoras de insumos.²³⁵ El fomento de estado al “manufacturismo” fue visto en la planeación económica, como una acción positiva para las exportaciones y que podría aligerar la dependencia respecto a los ingresos derivados del petróleo, por lo que se planteo favorecerla con una política de estímulos fiscales e incluso inducirla y localizarla, tal como sucedió en ciudades fronterizas y del occidente. En contraste y en aparente contradicción, los problemas derivados de las políticas de sustitución de importaciones, como el creciente endeudamiento externo y la sobrevaluación de costos y precios por la estabilidad cambiaria concebida, había favoreció las importaciones, según sus críticos.

²³¹ El propio Villareal, se doctoró en Yale y contó con la aprobación “académica,” de prominentes figuras políticas como Carlos Salinas y Manuel Camacho, *ibid.* pp.291-299.

²³² Muñoz, Humberto, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, Mexico City: Industrialization, Migration and the Labour Force, 1930-1970, en Reports and Papers in the Social Sciences, UNESCO, Paris, Francia, 1983, pp.87.

²³³ Gobierno Federal, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, pp.291-299.

²³⁴ Peñaloza, Tomás, “Un esquema para la promoción de manufacturas en México,” en, *El trimestre económico*, Vol. XLIX, Núm. 193, México, FCE, enero-marzo de 1982, pp.81-84.

²³⁵ *Ibid*, pp.94-98.

A pesar del fomento gubernamental y de establecer campos de sensibilidad de demanda tanto en el mercado interno como externo, a principios de 1980, el producto manufacturero tuvo una disminución cercana al 3%, provocada por una caída de la inversión privada similar. Esto aconteció, a pesar de que el mercado interno tenía déficits de balanza de mercancías, lo que provoco una nueva búsqueda de inserción del gobierno en la economía, esta vez a través de las políticas monetarias que ya habían tenido un distanciamiento respecto al pasado estabilizador, con la devaluación de 1976, cuando tras 22 años de estabilidad cambiaria, se modificó la paridad del peso con el dólar de 12.50 a 26 pesos.²³⁶ Sin embargo, este cambio no fue repentino ya que se regulo el régimen de flotación, al menos hasta 1982, retrasándose los ajustes del tipo de cambio promovidos por las recomendaciones del FMI. Pero aún con la cautela monetaria, se contempló en las políticas económicas las variables de empleo, redistribución del ingreso e independencia externa, que el Plan Global de Desarrollo citado había propuesto, en el marco de la aceptación de un nuevo modelo conocido como de sustitución de exportaciones, que más bien estaba apoyado en la sustitución de protecciones arancelarias.²³⁷

Para implementar este Plan, se instrumentaron una serie de políticas que denominaron “de transición,” caracterizadas por la devaluación, que fue vista como un instrumento de desviación del gasto público interno, hacia el sector exportador. La intención, con esta restricción monetaria, fue disminuir las importaciones, fortalecer la independencia hacia el mercado exterior y hasta impulsar el empleo, siendo el factor clave de esta estrategia la liberalización del comercio y la disminución del proteccionismo, vía restricciones y aranceles. (Véase el siguiente gráfico)

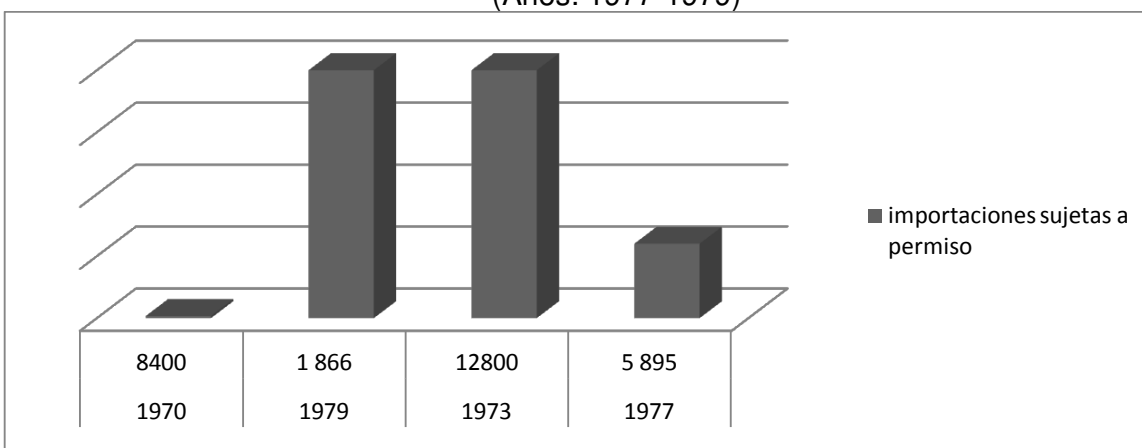
Pero el incremento en los precios del petróleo a finales de 1978, frenaron los convenios establecidos con el FMI y reimpulsaron los altos niveles de gasto público, en el que Petróleos Mexicanos tuvo una participación del 40% en 1979.²³⁸

²³⁶ Tello, Carlos, *La política económica de México. 1970-1976*, México, Siglo XXI editores, 1979, pp.180-186.

²³⁷ Gobierno Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México.

²³⁸ Villareal, *Industrialización...*, p. 403.

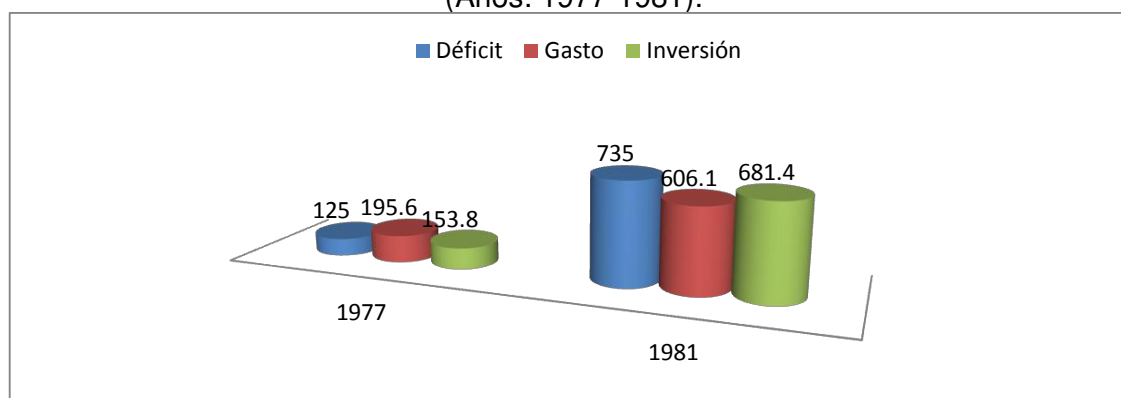
Gráfico 13. Descenso en las importaciones sujetas a permiso en México.
(Años: 1977-1979)



Fuente: Robert Wallace, et al. *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979, p. 94

Por ello, en el sexenio de López Portillo, a pesar de las críticas al modelo de sustitución de importaciones y de los convenios pactados con organismos internacionales, la estrategia de desarrollo fue mixta y por momentos totalmente bipolar. Por un lado se aceptó que el crecimiento de las importaciones se había realizado con endeudamiento externo, por lo que el Estado ratificó el programa de estabilización del FMI, en torno a la reducción del déficit fiscal y en la promoción de una economía ligada al mercado mundial y basada en el fomento a las exportaciones.

Gráfico 14. Déficit y Gasto público en el sexenio de José López Portillo,
(Años: 1977-1981).



Datos: Sosa Barajas, Sergio, *La sustitución de importaciones en el crecimiento económico de México*, México, Ed. Tlaxcallan, 2005, pp. 77-78.

Pero, si bien el déficit público bajó de 6.8% respecto al PIB en 1975 a 2.6% en 1977, la gran confianza en los precios del petróleo que generaron excedentes en las exportaciones,

promovieron que el gasto corriente del gobierno se volviera a incrementar en ese mismo año, pasando de 195.6 millones a poco más de 606 en 1981, mientras, como lo muestra la gráfica precedente, el déficit público volvía a incrementarse.

Para los encargados de planificar el desarrollo, este repentino crecimiento en el gasto e inversión pública, impactaría en la ampliación del mercado interno y poco a poco, podría consolidarse la sustitución de las importaciones, gracias al crecimiento en el ritmo de la demanda y a la aparición de empresas que llenaran el vacío de productos manufacturados del mercado mexicano.

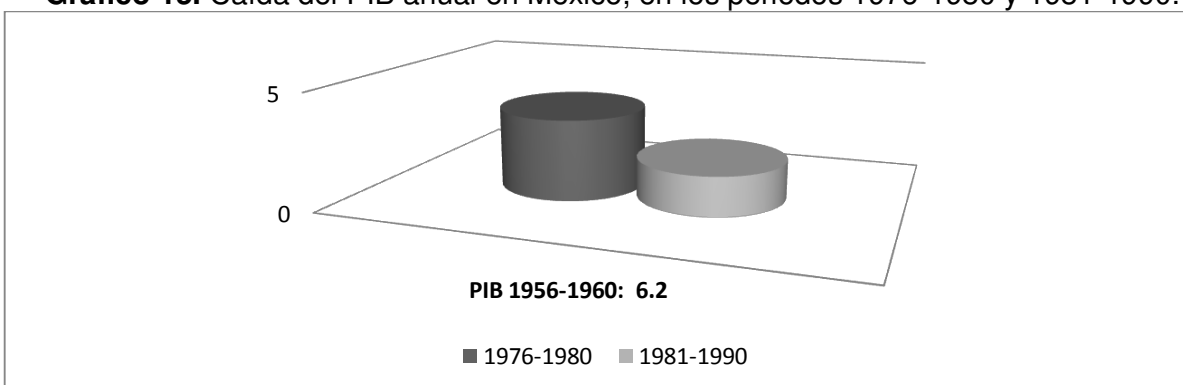
Pero un nuevo revés freno las aspiraciones desarrollistas, a nivel internacional cayeron los precios del petróleo en 1981, reduciéndose la actividad económica, lo que provocó el fin de la “estabilidad monetaria” apoyada por los ingresos extraordinarios, al devaluarse en un 75% el peso mexicano en febrero de 1982. A partir de entonces fueron frecuentes las fugas de capital y la especulación con el tipo de cambio entre el peso y el dólar americano. Los ingresos del petróleo se usaron fundamentalmente para pagar el servicio de la deuda, hubo una gran salida de divisas y fuga de capitales, mientras la tan anunciada apertura externa, no se consolidó. Con la intención de limitar el agio cambiario y como una medida desesperada, el gobierno promovió la nacionalización de la banca, planteando que el sector se vería beneficiado, ya que aumentaría la inversión y a su vez el ingreso y posteriormente el consumo, pero lejos de estabilizar el sistema financiero, esta acción generó fuertes críticas a nivel internacional y también de los sectores empresariales quienes identificaron la medida como populista.

Estas críticas se sumaron a los resultados de análisis financieros de círculos académicos cercanos a las tesis del FMI, que vieron como un error histórico el sistema de sustitución de importaciones latinoamericano, al considerarlo un bloqueo pernicioso del proceso económico y un proceso de industrialización espontánea.²³⁹ Se contempló el fin del modelo de desarrollo precedente, porque después de un periodo de crecimiento, decayó en un alto déficit fiscal y comercial, en altas tasas de inflación y los responsables de su implementación, descuidaron sectores cruciales para la economía local, como el

²³⁹ Flores, Edmundo, “Reflexiones sobre las industrializaciones sustitutivas y exportadoras,” en, *El trimestre económico*, Vol. L, Núm. 198, México, FCE, abril-junio de 1983, pp.629-634.

agro-exportador. Los controles que impuso el Estado mexicano para fomentar el mercado interno, derivaron en políticas fiscales y monetarias comprometidas con plazas financieras internacionales, debido a su incapacidad de pago y sus intentos expansivos del gasto a inicios de los ochenta, solo incentivaron la desconfianza y fuga de capitales. Se pensó entonces, en la viabilidad de un modelo de desarrollo con una intervención estatal mínima, lo que resultaría funesto para diversas regiones del país, pues detono la implementación del sistema neoliberal en el sexenio siguiente, que disminuyó el fomento al sector agropecuario local y los apoyos a las pymes que con una baja productividad habían sobrevivido, hasta antes del fin al proteccionismo estatal. También fue el fin de numerosos programas públicos para el desarrollo, que habían manejado cifras importantes como el PIDER y el COPLAMAR.

Gráfico 15. Caída del PIB anual en México, en los periodos 1976-1980 y 1981-1990.



Datos: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales*, Aguascalientes, INEGI, 2001, pp. 89-90.

Además, tras la enorme devaluación de 1982, el Estado mexicano firmó otra carta con el FMI, a fin de reducir déficit fiscal que pasó de 8.5% en 1983 a 5.5% en 1984 y bajó hasta 3.5% en 1985.²⁴⁰ Estas medidas, incluyeron una política cambiaria flexible, la disminución de subsidios a la producción de bienes básicos y a los servicios públicos, conjuntamente con la consagración de la tan anunciada liberación del comercio. Este proceso se dio, en medio de una fuerte caída en la producción industrial, constantes salidas de capital, altos niveles de inflación, aumento de la pobreza y una descomunal caída en los niveles de crecimiento del PIB, que en décadas anteriores habían sido superiores al 6 %, mientras en la llamada década perdida nunca fue superior al 2%, una cifra que por cierto, no se ha podido superar hasta nuestros días.

²⁴⁰ Sosa Barajas, *La sustitución...* p.75.

3.1.-. Políticas públicas para impulsar la pequeña propiedad rural y disminuir los apoyos de corte técnico y social; los Programas de Desarrollo Regional y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El agotamiento de la estrategia petrolera y la crisis económica, fortaleció la crítica neoclásica y el gobierno mexicano dio por terminado el modelo de sustitución de importaciones, para dar paso a las recomendaciones que el FMI había emitido con anterioridad.²⁴¹ La nueva intervención estatal en la economía, tendría como objetivo central, liberar el intercambio comercial y evitar en lo posible su control, que provocaba una fuerte afectación a las exportaciones. Fue prioritario también, el emitir recortes al presupuesto, con el fin de equilibrar la balanza de pagos, lograr el ajuste macroeconómico y en mediano plazo lograr un crecimiento sostenido.

Los procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo liberal exportador, permitieron reasumir cierto crecimiento económico y revertir la crisis de la deuda externa, pero contribuyeron a crear una nueva deuda de carácter social, pues creció la desigualdad, la marginación y la pobreza extrema. Desde entonces, las políticas para combatir la pobreza han sido prioritarias en la agenda nacional y también han delineado las acciones de los organismos financieros internacionales. Esas instituciones han producido medidas que tienden a estandarizar el diseño de los programas sociales. Entre ellas destacan la descentralización y la promoción de la participación de los pobres en los programas sociales, los cuales, que han tenido un matiz rural-agrícola.

En ese sentido, cuando los excedentes petroleros crearon un eventual superávit financiero, las políticas públicas federales se volcaron hacia el sector agrícola, ya que en 1979 descendió la producción de maíz en dos millones de toneladas, así como la oferta de frijol y sorgo. En 1980 se importaron más de 6 millones de granos básicos para satisfacer la demanda interna.²⁴² La entidad encargada de frenar la crisis del agro mexicano, fue la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) que había sido creada en 1976, fusionando la anterior secretaria de recursos hidráulicos y la de agricultura. Esta unión, fortaleció a la nueva dependencia y más aún, entre 1980 y 1982 con la instrumentación del

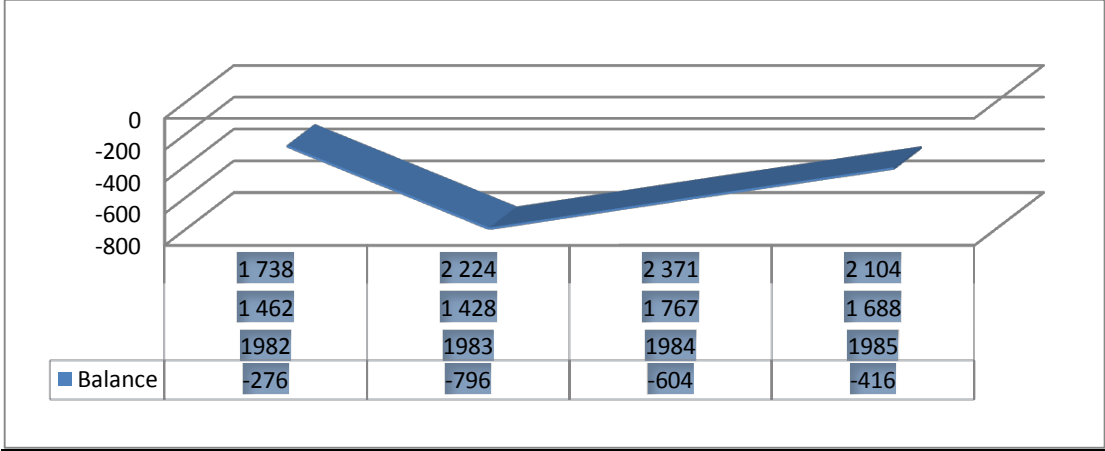
²⁴¹ Denominado “programa trianual de estabilización,” suscrito después de la crisis de 1976, Escalante, Juan Antonio, “Restauración y transición en el modelo de desarrollo,” en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, p.707.

²⁴² Escalante, “Restauración...”, pp.740-741.

sistema alimentario mexicano (SAM), que incremento sustancialmente su presupuesto. Sin embargo, la crisis agrícola de 1982 que se extendió hasta 1983 debido a la presencia de graves sequías, contrajo gravemente la producción agrícola, presentándose balanzas comerciales negativas de hasta -796%, en 1983, (véase el gráfico 19).²⁴³

Desde 1980 en los ciclos agrícolas primavera verano se promovió el programa de apoyo a la comercialización de los ejidos (PACE) y CONASUPO, otorgó apoyos a la comercialización de maíz y frijol en zonas de temporal, para facilitarles el transporte y la venta de sus productos en las tiendas rurales (BORUCONSA). Además, los financiamientos al campo emitidos por Banrural, consolidaron la siembra de sorgo y maíz en Michoacán, aunque estos apoyos estaban más orientados al fomento de la ganadería, en lo concerniente a la alimentación del ganado, lo que ocasiono cambios de uso de suelo en varias zonas.²⁴⁴

Gráfico 16. Balance comercial negativo del sector agropecuario en México.
(Años: 1982-1985).



Fuente: SARH, Subsecretaría de Planeación, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal, avance a diciembre de 1994*, México, 1994, pp. 151 y 156.

Desde la década de los años sesenta, uno de los instrumentos públicos más importantes para apoyar el sector agropecuario, fue el sistema de abasto que se instauró en el año de 1962 con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares

²⁴³ Goicoechea, Julio, “Modernización y estancamiento: Paradojas del sector agropecuario en México”, en *Comercio Exterior*, agosto de 1996, pp.50-51.

²⁴⁴ Leyva, Xóchitl, *Poder y desarrollo regional*, Zamora, COLMICH, CIESAS, 1993, pp.71-72.

(CONASUPO), la cual, tenía por objetivo garantizar la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica.

Dentro de las estrategias para fomentar la producción agrícola se generaron compañías e institutos paraestatales, para fomentar la producción y venta de los cultivos que se pensaron estratégicos para el desarrollo. La comisión de productores de azúcar (Azúcar S.A), el INME (Instituto Mexicano del café), la Compañía de tabacos mexicanos, la empresa de comercialización de algodón, la Comisión del cacao y la comisión nacional de fruticultura (CONAFRUT), fueron las más importantes. Los presupuestos de cada uno de estos organismos públicos implicados en los apoyos en los precios agrícolas, fueron elevados en un primer momento, pero fueron decayendo, hasta que la mayoría de estas compañías fueron vendidas o transferidas a empresas privadas entre 1990 y 1993.²⁴⁵ Cabe destacar que el volumen de producción al que se podrían aplicar los precios garantía eran limitados, por que dependían de CONASUPO y esta dependencia mantuvo un modo discrecional con el que se anunciaban los precios y al ajustarse con la inflación creaban una gran incertidumbre. Además, la CONASUPO actuaba solo como comprador en última estancia, cuando los productores no encontraban un mercado y como sucedió con las compañías e institutos de compra de productos agrícolas, la intervención del gobierno en los precios terminó en 1989, con excepción del maíz y el frijol.²⁴⁶ En ese mismo año se liberaron los permisos de importación para oleaginosas y otros productos básicos, lo que afectó una vez más la balanza comercial agropecuaria.

Una de las respuestas del Estado para paliar el criticado fin de los precios garantía, fue crear la dependencia ASERCA (Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria), en ese mismo año de 1989, con el fin de promover el desarrollo de mercados agrícolas privados y facilitar las transacciones directas. ASERCA, otorga ayuda financiera, priorizando el apoyo a los productos agrícolas que más importaban en México.²⁴⁷ Esta dependencia continúa vigente, no así la CONASUPO, que durante más de 35 años fue el principal instrumento del gobierno para el abasto alimentario rural en México, por lo que su

²⁴⁵ Palerm, A, *Planificación regional y Reforma Agraria*, Ediciones Gernika, México, 1993, p.14.

²⁴⁶ DICONSA, *Antecedentes del programa de abasto rural*, en:

www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=30

²⁴⁷ Como se verá en el próximo capítulo, el presupuesto de ASERCA ha decaído a favor de programas directos de apoyo al campo (PROCAMPO) con la finalidad de terminar los apoyos a los precios de las mercancías y promover apoyos al ingreso agrícola, véase: ASERCA, *Información económica y comercial*, en: www.infoaserca.gob.mx

desaparición en 1999, dio por terminado un sistema de almacenes regionales de abasto y tiendas comunitarias en gran parte del país.

Otro de los programas con mayor alcance en zonas rurales fue el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH), que contó con un sistema de comunicación rural, organizado y planeado mediante vídeos y materiales impresos de apoyo, para analizar la situación y planeación participativa con los campesinos. La metodología de PRODERITH se basó principalmente en Unidades de Campo, constituidas por pequeños grupos multidisciplinarios que trabajaban con las comunidades y este período de discusión y debate, apoyado y enriquecido por el vídeo, tuvo como resultado planes locales de desarrollo.²⁴⁸ Entre 1978 y 1984, el Sistema de Comunicación Rural produjo más de 400 vídeos, principalmente para apoyo técnico, pero las crisis económicas y los programas de ajuste estructural, minaron su presupuesto, por lo que el programa perdió entre el 60 y el 70 por ciento de su personal capacitado. En 1986 el PRODERITH entró a una segunda fase orientando sus acciones a aspectos del sector salud, disminuyendo casi totalmente su función de capacitación técnica, debido a su mínimo presupuesto.

Estos recortes presupuestales a los programas y políticas cobijadas por los excedentes petroleros como el citado SAM, que supusieron autosuficiencia e incremento de la producción subsidiada de alimentos, mediante canales de distribución y acceso entre los sectores más débiles de la población, fueron provocados por la falta de sostenibilidad de los mismos. La continuidad de esos programas se interrumpió con las crisis económicas y por su carácter subsidiario, se consideraron en el marco de las políticas de no intervencionismo estatal, como un lastre. Mucho se dijo de la crisis estructural en el sistema económico, pero poco se habló de la pérdida de capacidad de gestión económica del estado, para evitar el descenso salarial e impulsar las exportaciones. Es claro, como han planteado diversos estudios, que el discurso del Estado, utilizó la crisis para justificar la eliminación de subsidios y a cambio promovió la obtención de ganancias artificiales con los ajustes inflacionarios.²⁴⁹

²⁴⁸ FAO, *El modelo PRODERITH y sus alcances*, en www.fao.org/docrep/W3616S/w3616s02.htm

²⁴⁹ Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, Era ediciones, 1986, pp.133-135.

En esta tónica catastrofista externa, planteo Miguel de la Madrid: *Vivimos una situación de emergencia*, al promover el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con los objetivos siguientes:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productoras, los intercambios y bienestar social
- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional
- Estimular el sector empresarial e impulsar el sector social.²⁵⁰

El instrumento central del plan nacional, fue el Programa Inmediato de Reordenación económica (PIRE). Con una duración trianual, los objetivos del programa fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases del desarrollo. Estos puntos se instrumentaron a nivel regional, mediante los programas regionales de empleo (PRE), para impulsar proyectos productivos, todo ello acompañado de una reforma municipal, que otorgó mayores atribuciones a los ayuntamientos en materia fiscal y de planeación local.²⁵¹

La estructura del desarrollo regional en la administración de Miguel de la Madrid, se integró en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que implicó la descentralización de la Administración federal y la reforma municipal, mediante la reubicación de organismos y empresas de la zona metropolitana de la ciudad de México.²⁵² Pero mientras la economía nacional decaía, los programas de fomento para el desarrollo regional y los CUDS, sustentados en el modelo centro-periferia de redistribución del gasto y descentralización de las zonas concentradoras de producción, comenzaban a sufrir un revés, hacia una nueva concentración del fomento estatal a las grandes urbes industrializadas (DF, Guadalajara, Monterrey, etc.). Ejemplo de ello, fue el Fondo de Garantía y Fomento a la industria mediana y pequeña (FOGAIN), constituido desde 1953 y que había mantenido una política

²⁵⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Gobierno Federal 1983, pp. 116-127.

²⁵¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Gobierno Federal 1983, pp. 116-127.

²⁵² Aranda Sánchez, José, La política regional en México: los programas estratégicos, 1983-1988,” en Calva, José Luis, *Desarrollo regional y urbano*, T. I, Instituto de Geografía, UNAM, Universidad de Guadalajara, JP editores, México, 1995, pp.42-44.

de favorecer el equilibrio regional, mediante la concesión de créditos en todas las entidades federativas. Este programa fue modificado en 1982, con la intención de concentrar sus créditos en las áreas metropolitanas, en detrimento de zonas con altos niveles de marginación.²⁵³

En la tabla 11, podemos observar sin embargo, un incremento en el producto interno de estados que pertenecen a la región centro, tales como Veracruz y tabasco con un monto superior al 26% y en la región centro occidente, un incremento mayor al 15%, en comparación de solo un 4% en la zona centro. El manejo de estas cifras podría señalarnos la eficiencia de los programas de descentralización emitidos, pero en la realidad regional, estos datos refieren a un incremento en la concentración del ingreso, en ciudades como Guadalajara y Morelia, y para el caso de Campeche y Veracruz, el aumento se explica por las enormes extracciones de petróleo producidas en su territorio, sin que pueda hablarse de un desarrollo regional compartido.

Tabla 10. Incrementos absolutos del producto interno regional, por Regiones.
(Años: 1980-1985)

<u>REGIONES</u>	<u>TOTAL</u> %	<u>ESTADOS</u>
ESTE	26.1	VERACRUZ, TABASCO
NORTE	13.3	CHIHUAHUA, COAHUILA.,DURANGO, ZAC. Y SLP
CENTRO- OCCIDENTE	15.9	JALISCO, AGUASCALIENTES, COLIMA, MICH., GTO.
CENTRO ESTE	4	DF., HIDALGO, ESTADO DE MEXICO, MORELOS, PUEBLA, QRO. TLAX.

Fuente: Aranda Sánchez, José, “La política regional en México: los programas estratégicos, 1983-1988,” en Calva, José Luis, *Desarrollo regional y urbano*, T. I, Instituto de Geografía, UNAM, Universidad de Guadalajara, JP editores, México, 1995, pp.43-44.

Por otra parte, en el ámbito macroeconómico y ante el escenario de crisis, el proyecto de Miguel de la Madrid tuvo como objetivo restablecer los pagos por servicio de la deuda externa. Llama la atención que no se pensara en consensuar y refinanciar estos montos en

²⁵³ Gómez Domínguez, Pablo y Armando Cortés, *experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, 1987, NAFINSA, pp.144-145.

un primer momento, pues se estimaba que el solo pago de intereses habría llegado a constituir el 43% de las exportaciones de 1982, incluyendo el petróleo.²⁵⁴ Esta actitud del gobierno de Miguel de la Madrid, ha sido analizada como una estrategia para lograr el respaldo financiero internacional a la posible renegociación de los pagos, ya que existía una negativa del sistema para continuar otorgando préstamos a México. Y efectivamente, al final de ese año, se logró posponer a 8 años los pagos de la deuda principal y se mejoraron las condiciones de interés, pero este movimiento no significó un beneficio para el país, ya que dicha administración continuó incrementando el saldo de la deuda, hasta en un 54%.²⁵⁵

El acercamiento al Fondo Monetario Internacional para renegociar la deuda externa, provocó que el Estado mexicano retomara las recomendaciones de este organismo y del Banco Mundial, de corregir el déficit fiscal, estimado en 16 mil millones de dólares.²⁵⁶ A partir de este punto, forzosamente se redujo la deuda interna mediante el recorte de gastos y se reestructuró la deuda externa privada con ayuda gubernamental, mediante el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), mientras las transferencias anuales de recursos al exterior representaron el 6% del PIB.²⁵⁷

En su primer informe de gobierno, Miguel de la Madrid reconoció que su política económica no rindió los frutos esperados, por lo que se volvió a recurrir a la crisis mundial, para explicar los pobres resultados en el país, en materia de inflación, desempleo, déficit público, etc., es decir una completa paralización del proceso de desarrollo.

La tónica de las políticas gubernamentales, de disminuir los montos de la inversión pública, aplicándose fuertes cortes a los programas y de promover la inflación y la disminución del salario mínimo como un método para lograr competencia, acotó la participación del Estado en la economía, teniendo un efecto perverso en el estado de la esfera productiva y social.

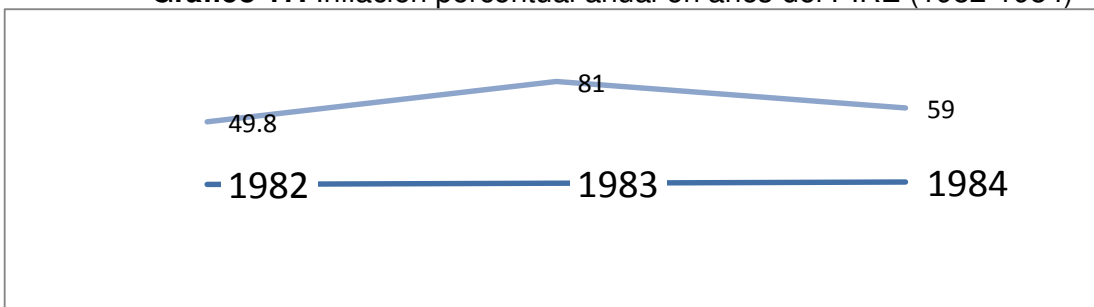
²⁵⁴ Solís, Leopoldo, "Reflexiones sobre el panorama general de la economía mexicana," en González E., Héctor, (Comp.), *El sistema económico...*, p. 353.

²⁵⁵ Esto hacia el final del periodo en 1988, Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, 2007, UNAM, pp.636-637.

²⁵⁶ Solís, "Reflexiones...", p. 353.

²⁵⁷ Lustig, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE, 1994, pp.54-55.

Gráfico 17. Inflación porcentual anual en años del PIRE (1982-1984)



Datos: Reyes Heroles, Jesús, “Hacia una política integral de ingresos, Salarios, empleo inflación,” en González E., Héctor, (Comp.), *El sistema económico mexicano*, México, 1982, La red de Jonás, Premio editora, p. 268./ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, 2007, UNAM, p.641.

La interrelación del Estado con un modelo de desarrollo exterior y dependiente de recortes al gasto, creó una barrera de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil, generándose un desbordamiento de las políticas públicas que se centraron mucho más en decisiones administrativas centralizadas, que en la capacidad de participación de los individuos. Además, la creencia decimonónica de la abundancia nacional, ahora nutrida con el boom petrolero, no terminó como lo señalaron los discursos oficiales, contribuyendo a la crisis de las finanzas públicas, que a pesar de los recortes, seguían mostrando un fuerte déficit debido a la inestabilidad macroeconómica, que apenas comenzó a estabilizarse hacia 1987.

Como puede observarse en la gráfica 17, los resultados del Plan de Desarrollo y de su instrumento de ejecución el PIRE, no fueron acordes con las metas previstas, que estimaban disminuir los porcentajes de la inflación en niveles de entre 40 y 35%, ya que la intención del programa era disminuir la tasa mensual de inflación en 2% aproximadamente.²⁵⁸

Al final del sexenio, los procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo liberal exportador, permitieron reasumir cierto crecimiento económico y revertir la crisis de la deuda externa, pero contribuyeron a crear una nueva deuda de carácter social, pues creció la desigualdad, la marginación y la pobreza extrema.

²⁵⁸ Solórzano Olvera, M., *Génesis del gobierno de las ciudades y el Municipio libre* en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Números 26, 27 y 28, INAP, México, 1987. pp. 17-25

Estas deplorables condiciones socioeconómicas, se conjuntaron con la urgente necesidad de la sociedad de ver terminado el proyecto de construcción democrática, que había arrancado básicamente en 1968, pero que seguía siendo aplazado. A partir de 1988, la constante modificación de las normas electorales confirmaron un marco general de cambio político en México, en el que intervinieron nuevos actores políticos independientes del gobierno, que cuestionaron las elecciones de 1988 y se convirtieron en fuerzas políticas que negociaron la liberación del Estado priista en términos político-electorales.²⁵⁹

Este clima de democratización, impactó a las políticas para combatir la pobreza que se convirtieron en prioritarias para la agenda nacional y mostraron un matiz participativo. Por su parte, los organismos financieros internacionales venían delineando medidas que tienden a estandarizar el diseño de los programas sociales, mediante la descentralización y la promoción de la participación de los pobres en los programas sociales.

En ese sentido, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se sujetó a los mecanismos externos, identificándose como un programa de combate a la pobreza, equiparable a la generación de políticas asistencialistas globales. El Pronasol comenzó operar el 5 de diciembre de 1988, con la consigna de combatir la pobreza extrema bajo 4 principios generales:

1. Respeto a las decisiones y formas de organización de la población.
2. Participación organizada e intervención social permanente, desde la elaboración de proyectos, hasta la ejecución y evaluación de los mismos
3. Ejercicio continuo y constante de corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno
4. Garantizar la transparencia, honestidad y eficiencia.²⁶⁰

Los proyectos del Pronasol estaban orientados principalmente hacia las zonas rurales, con la intención de suministrar infraestructura básica (vivienda, electrificación y caminos), y bienestar social, mediante inversiones en salud, educación, nutrición y apoyo a actividades productivas. La mayoría de las acciones de este programa se orientaron a la construcción

²⁵⁹ Estas negociaciones permitieron la creación de un tribunal electoral y la concreción de una ley electoral, véase:

Labastida, Julio, y Miguel Armando López Leyva, "México: una transición prolongada (1988-1996/97)," en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, Núm. 4, Octubre-diciembre, 2004, pp. 769-776.

²⁶⁰ Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, p.69.

de centros de salud y educación, teniendo importancia también el suministro de agua potable y caminos rurales.

La administración de Carlos Salinas, consideró la estrategia de fortalecer a los municipios vinculándolos con el Programa de Solidaridad, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que se centró en darle prioridad al combate a la pobreza. Para este propósito, los convenios únicos de desarrollo (CUDS), que habían operado en la administración pasada se transformaron en convenios de desarrollo social (CDS) y se convirtieron en el eje de la coordinación de los 3 niveles de gobierno, para ejecutar obras y programas productivos y de bienestar.²⁶¹ El coordinador general del Pronasol, Carlos Rojas Gutiérrez definió las acciones del programa social en 3 puntos básicos:

- I. Conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, que en el neoliberalismo era antagónicos.
- II. Aumentar la eficacia y cobertura de las políticas sociales, con nuevos esquemas de participación que minimicen la apropiación clientelar de los programas.
- III. Transitar hacia un modelo de desarrollo que mantenga una política social integrada, prestigiada, y eficiente de justicia social.²⁶²

En el esquema de participación y toma de decisiones que prometió Pronasol, de acuerdo a su normatividad, involucró a la comunidad en la selección de aquellas acciones y obras consideradas como prioritarias. Así, cada ayuntamiento formó un consejo Municipal de Solidaridad, presidido por el Presidente municipal que se convirtió en el enlace con la comunidad que en teoría, participaba en comités para descifrar sus necesidades más urgentes.

Por ello, el primer nivel de decisión se estableció en las comunidades indígenas, mediante la formación de los comités de solidaridad, el segundo nivel de decisión estuvo constituido por los consejos municipales compuestos a su vez, por representantes de las comunidades, quienes junto con el presidente municipal, seleccionaron las prioridades en función del nivel de pobreza de las comunidades.

²⁶¹ Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y municipio," en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, pp.83-84.

²⁶² Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, pp. 443-447.

El presupuesto global de PRONASOL fue de 1.64 miles de millones de pesos en 1989 y el 60% de esos recursos se aplicaron en zonas rurales. Para este efecto, existió un programa de contraloría social, conformado por miles de representantes de la sociedad civil, denominados vocales de control y vigilancia, para efectuar la vigilancia de los recursos públicos y supervisar su uso correcto. Sin embargo, no quedaron claras las formas de selección y acción de estos puestos, por lo que es muy probable que fueran manipulados política y electoralmente.

En materia de educación se estableció el programa de solidaridad para una escuela digna, pero se trasladó a los gobiernos estatales la dirección de los establecimientos educativos de nivel básico y los de formación docente, incluyendo normales de educación indígena y especial y fueron los gobiernos locales los que dispusieron de esos recursos, muchas veces de manera discrecional. Otra rama del programa fue “Niños en solidaridad,” como respuesta a la deserción escolar, otorgándose becas equivalentes a un tercio del salario mínimo.²⁶³

El Pronasol copió y utilizó la estructura organizativa de la comunidad rural, la mayor parte de las áreas que atendió no eran focalizadas, sino parte de la responsabilidad de otras dependencias especializadas, (Apoyos a la creación de industrias, Salud, Vivienda, Agua, Educación, etc.), por lo que la grandilocuencia de sus áreas de atención, tal como se presenta en la tabla 11, rebasaron los objetivos de un programa de combate a la pobreza y más bien promovió una imagen de promoción política.

Tabla 11. Áreas prioritarias y sectores de la población, beneficiados por el PRONASOL (Años: 1989-1992)

SECTORES		ÁREAS	
BENEFICIADOS:			
Programa Nacional de Solidaridad	1. Indígenas	Bienestar Social	Salud
			Educación
			Vivienda
			Alimento y Abasto
			Urbanización
		PRONASOL	Apoyos a la

²⁶³ Rojas, “El Programa...” pp. 446-448.

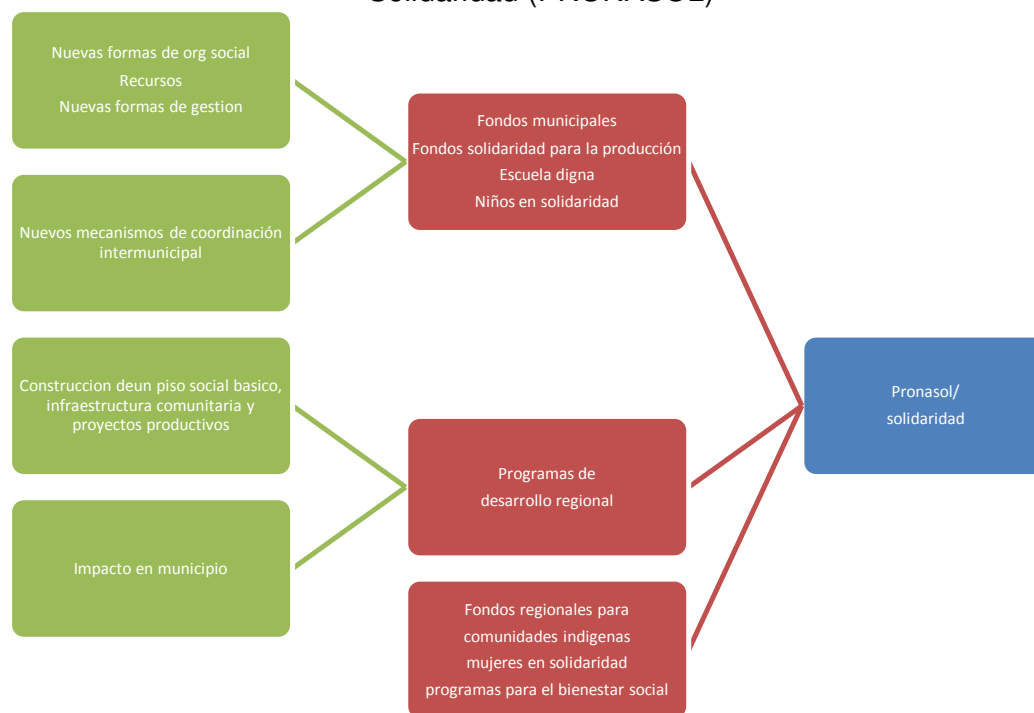
2. Campesinos 3. Habitantes urbanos	Producción	Agropecuario
		Agroindustrial
		Micro industrial
		Piscícola
	Desarrollo Regional	Programas Regionales
		Fondos Municipales
		Infraestructura
		Carretera

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, Gobierno Federal, 1994.

El programa Nacional de solidaridad, que se conformo con tres vertientes: bienestar social, apoyos productivos y desarrollo regional, era concebido oficialmente como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador y a la vez descentralizador de las acciones del gobierno federal, al permitir la participación de la población y supuestamente fortalecer el federalismo. Los resultados de sus acciones fueron presentados en el exterior y con estos supuestos, el programa fue apoyado por el Banco Mundial.²⁶⁴

²⁶⁴ Ceja Martínez, Jorge, “Andar haciendo política: la democracia desde abajo y el vínculo local– global en el caso PRONASOL”, Guadalajara, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, 1997, pp. 46-49.

Diagrama 7. Objetivos, Impactos y programas integrados del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)



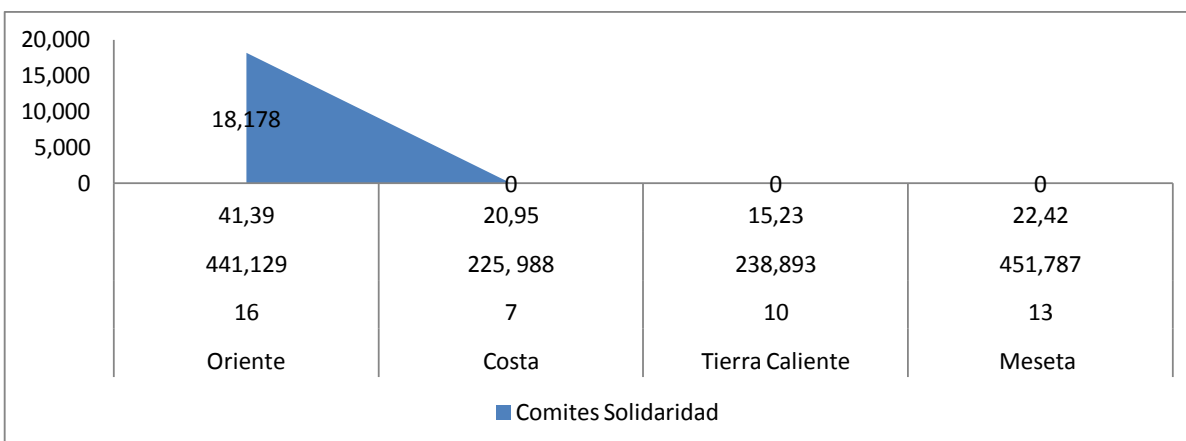
Fuente: Ortega Lomelín, Roberto, “Federalismo y municipio,” en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, p.86.

Durante el salinismo, el Pronasol canalizó 46 mil millones de pesos mediante una vasta red de comités y células en todo el país, con especial atención en las zonas pobres de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Veracruz. En Michoacán, en 1991, se habían formado 130 Comités de Autogestión, que desarrollaban obras como colocación de banquetas y pavimentación de calles.²⁶⁵

En el plano de la organización y participación comunitaria, la promoción de comités permitieron que se formaran nuevas organizaciones, mientras que en las ya existentes se sustituyeron a los antiguos líderes por nuevos, con el aval de las autoridades políticas, existiendo múltiples quejas de que estos puestos habían sido repartidos entre los cotos de poder del PRI, marginando a grupos de oposición.

²⁶⁵ Aponte, David, “Cartografía electoral para nuevo pronasol, en *El universal*, México, 19 de septiembre del 2005.

Gráfico 19. Comités de Solidaridad en Michoacán e inversión regional en programas de desarrollo. (1989-1994)



Fuente: Elaboración propia en base a: Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad en Michoacán, 1989-1994, Memoria de evaluación*, México, Gobierno Federal, 1994, pp.19-21.

En la comunidad de Ostula, del municipio de Aquila, por ejemplo, existieron varios conflictos de tinte partidista, al interior de la asamblea comunal, teniendo incidencia los nombramientos citados y el favorecimiento con recursos públicos a quienes se anotaban en las listas de los comités.²⁶⁶

Al final el Pronasol fue absorbido por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, que a su vez, se transformo en 1992, en la secretaria de desarrollo social SEDESOL con el propósito de integrar todas las políticas en materia social y sumarlas a las de desarrollo regional.²⁶⁷ Muchos de los avances en la organización de las comunidades, a través de los comités de solidaridad, se fueron perdiendo en el sexenio posterior, los cuales sumaban a finales del periodo de Salinas, más de 150 mil. Pero a pesar de los cambios en los programas, su utilización político-electoral a nivel municipal continúa vigente, al contemplarse como bases del sistema priista en activo, la discrecionalidad de los recursos, que se otorgan bajo mecanismos electorales.

²⁶⁶ Gledhill, *Cultura y desafío*..., pp.125-126.

²⁶⁷ Carreño, *Resumen*... p.91.

3.2.- Las sociedades cooperativas pesqueras y su desregulación; el fin del fomento estatal a este sistema.

Las agrupaciones con organización cooperativista han tenido una gran presencia en México desde épocas precolombinas. Ya en la época colonial aparecieron los gremios de artesanos y con la independencia, las sociedades mercantiles. Las formas de cooperación en las comunidades indígenas, han estado asociadas a la producción agrícola, precisamente por su sistema de tenencia de la tierra. Aunque los rasgos de su pasado son amplios, las primeras sociedades cooperativas que llamaron la atención mundial, fueron realizadas en Rusia, conocidas como “Granjas,” posteriores a la Revolución comunista de 1917.²⁶⁸ El presidente Elías Calles visitó estas asociaciones y formuló un proyecto de Ley de Cooperativas, aprobado en 1927 y reformulado en 1938. Para entonces, México se había convertido en uno de los principales países no comunistas con agricultura colectiva a gran escala, materializada en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en la ley sobre ejidos, que culminó el reparto agrario del cardenismo.²⁶⁹

La implementación de sociedades cooperativas, respondió a la necesidad de crear proyectos productivos, que atendieran tanto las necesidades de sus afiliados, como de la sociedad donde se instauraran. La propia ley de cooperativas de 1938, definió sus objetivos y forma de operar, a través de la conformación de una asamblea de socios y su trabajo promovido e impulsado bajo el control del Estado. Con la rectoría del Estado, se dio el boom de esta figura productiva, autorizándose durante el sexenio cardenista, un registro de cerca de mil cooperativas en las que se incorporaron 131 739 socios, cifra que fue evolucionando hasta llegar a 6610 cooperativas en 1976.²⁷⁰ En el periodo de Luis Echeverría se creó, la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo, para apoyar el nacimiento de cooperativas como una forma de integrar al desarrollo a zonas que no fueron partícipes de los grandes proyectos de desarrollo, como el caso del municipio de Aquila.²⁷¹ En esta región, se promovió la organización formal de los pescadores mediante cooperativas, dotando de infraestructura, capacitación y servicios a los grupos pesqueros de las poblaciones costeras, a quienes además se apoyó con un programa de compras a

²⁶⁸ Schiller, Otto, *Formas de cooperación e integración en la producción agrícola*, México, Ed. Siglo XXI, 1972, pp. 37-39.

²⁶⁹ Bartra, Roger, et al., *Caciquismo y poder político en el México agrario*, México, Editorial Siglo XXI, pp. 24-26

²⁷⁰ Rojas Coria, Rosendo, et al., *Tratado de cooperativismo mexicano*, México, FCE, pp. 80-86

²⁷¹ Marín Guardado, Gustavo, “La pesca en la costa de Michoacán: una visión de conjunto,” en Alcalá, Graciela, et al., *Espacios y actividades costeras en Michoacán, aproximaciones varias*, México, Colmex, Colmich, 2003, p.39.

precios preferenciales, a cargo desde la empresa paraestatal PROPEMEX (Productos Pesqueros Mexicanos).

La infraestructura construida por Productos pesqueros mexicanos y SEPESCA, a fines de los años 70, se ubico en las poblaciones de San Telmo y Boca de Apiza, pertenecientes al municipio de Cohahuayana, orientando la comercialización de especies marinas hacia Tecomán, Colima. Se estableció una pequeña plataforma continental, que no permitió la pesca de arrastre, por lo que las técnicas de extracción se desarrollaron en base a redes y líneas de anzuelo. La captura se contabilizó como muy modesta, ante lo largo del litoral costero y el valor de la explotación que no superó en esos años las 4 mil toneladas.²⁷²

Posteriormente, casi todas las organizaciones pesqueras de la zona fueron apoyadas con recursos del programa federal denominado “Solidaridad,” pero a pesar de que esos recursos se etiquetaron como fondo perdido, no fueron útiles para capitalizar las empresas cooperativas, que continuaron presentando problemas contables. Sumado a ello, existieron mínimos intentos para promover la acuacultura, a pesar de la potencialidad para generar proyectos de aprovechamiento en los esteros, para el cultivo del camarón y el ostión. Ante este panorama crítico, los pescadores de la parte costera de la comunidad de Pómaro, se sumaron a cooperativas de Lázaro Cárdenas, las cuales, pronto se politizaron sin generar proyectos productivos relevantes.²⁷³

En este contexto, hacia 1988 de acuerdo con datos de la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo, de la STP, existían en México 8017 cooperativas, con un total de 349,047 socios, convirtiéndose desde el punto de vista gubernamental, en un lastre para las finanzas públicas, debido a su incapacidad productiva y su ineficiente dirigencia política. Sería en 1994 cuando se produjo la derogación de la Ley Cooperativa Cardenista de 1938 y se sustituyó por una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, que no contemplo asesoría técnica para que las cooperativas se sostuvieran en el mercado sin la ayuda y orientación del aparato estatal.

²⁷² Dirección General de Informática y estadística, Departamento de pesca, *Volumen y valor de la producción pesquera desembarcada en la costa michoacana*, México, 1977.

²⁷³ Peralta Maya, Servando, *Estructura económica regional del estado de Michoacán, 1990-1998*, Morelia, CIDEM, 2001, p. 32.

En Aquila la mayoría de las cooperativas fueron desmanteladas de manera abrupta desde 1984, periodo en el que los índices de pobreza alimentaria y migración, alcanzaron niveles nunca vistos en el municipio.²⁷⁴ Los planes de desarrollo siguieron considerando a la pesca, como un gran potencial de región costa, pero hacia 1990 de las más de 40 mil toneladas que se obtuvieron, solo el 5% provino del mar y el resto de aguas interiores, mientras de los 7625 pescadores registrados en el estado, menos del 20% pertenecían a cooperativas pesqueras, que en 1990 eran tan solo 24.²⁷⁵

Según los registros de la Secretaría de pesca del gobierno del estado, casi todos los recursos estatales se dirigieron a centros acuícolas ubicados en la región central y occidental, debido fundamentalmente a que los corredores comerciales estaban orientados al mercado local y en menor medida a los estados vecinos de Querétaro y Guanajuato, los cuales demandaban productos de agua dulce. Además, otros programas de fomento, como la empresa comercializadora paraestatal “Productores pesqueros de Michoacán”, que beneficiaba solamente a los pescadores de Pátzcuaro, Morelia y de la presa infiernillo con compra de producto a precio preferencial, fue desmantelada a finales del gobierno salinista.²⁷⁶ Bajo estas condiciones de mínimo apoyo gubernamental, la infraestructura construida por Productos pesqueros mexicanos y SEPESCA, en la década de 1980, tanto en el Ranchito, como en San Telmo y Boca de Apiza, no opera actualmente por estar semi-destruida, por lo que no es posible generar procesos de conservación y procesamiento, que le pudieran dar un valor agregado al producto pesquero. El pequeño tamaño de la plataforma continental actual, no permite la pesca de arrastre por lo que los recursos se extraen con redes agalleras, palangres, líneas de anzuelo y buceo con compresora para langosta.

En el distrito de Coahuayana, al que esta adscrito Aquila, contó con solo 590 pescadores en el año 2000 y de esos, la mayoría (495) estaban organizados en 10 cooperativas con un registro anual de solo 200 toneladas, en su mayoría de tiburón, langosta, lisa pargo y huachinango, producción que es mucho menor respecto a los niveles

²⁷⁴ Marín, “La pesca...”, p.40

²⁷⁵ Aunque se estaban habilitando otras 29 desde el gobierno estatal, véase: Figueroa Zamudio, Genovevo, *4º informe de gobierno, información sectorial*, Morelia, Gobierno del estado, 1990, pp. 130.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 131 y 139.

alcanzados en la década de 1970.²⁷⁷ Ha habido pocos intentos para promover la acuacultura, aunque existe un cultivo de tilapia en El Ticuiz, Municipio de Coahuayana, pero en general no hay proyectos de aprovechamiento de esteros para el cultivo de camarón y ostión. Las cooperativas de Lázaro Cárdenas han integrado a los pescadores de la parte sur de la comunidad de Pómaro, pero hay quejas de que continúan estando muy politizadas y que realizan poco trabajo.

De tal suerte el mercado interno es mínimo, aunque ha tenido un ligero crecimiento ante la apertura de nuevas cocinas y restaurantes a nivel de playa, pero casi toda la producción se comercializa en Tecomán y Manzanillo.

Hoy en día, los pescadores de Aquila se encuentran desorganizados y en su mayoría, han tenido que desarrollar otras actividades para generar ingreso, debido a los bajos índices de consumo local y a la presencia de intermediarios que imponen, sin ningún control gubernamental, los precios de compra a los pescadores en los ríos y en el mar, los cuales, por carecer de cooperativas pesqueras que los respalden con resguardo y congelación para obtener mayores beneficios, deciden vender su extracción de forma inmediata.

3.3.- La creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM) y su impacto en la costa michoacana.

En distintas épocas y administraciones, tanto el federalismo como el municipio han sido considerados nominalmente como la base del desarrollo, sobretodo porque a partir de una identidad local estimulan una mayor autonomía regional, que enfrenta el centralismo político y económico. La Constitución de 1917 estableció al estado federal y al municipio como conquistas sociales, promotoras de orden y democracia, pero generalmente estuvieron subordinados a las decisiones tomadas desde el gobierno federal. En el lapso de 1980-1989, se constituyo un nuevo sistema de coordinación fiscal, otorgando una mayor independencia a los estados en este rubro.

También en la década de 1980, tras años de concentración de decisiones políticas que “centralizaron” el desarrollo, el Estado mexicano adquirió la responsabilidad de organizar

²⁷⁷ Peralta, *Estructura...*, p.60.

un sistema democrático de planeación nacional, con la participación de gobiernos estatales y municipales. Las estrategias en teoría, implicaron instrumentos como la consulta popular, la concertación y la coordinación entre los 3 niveles de gobierno. Se adoptaron nuevos conceptos institucionales, para articular esquemas descentralizadores de distribución de competencias y de apoyo recíproco.²⁷⁸ Para el gobierno federal, el desarrollo regional debería darse de forma descentralizada y para ello, promovió convenios de desarrollo y la creación de sistemas de planeación estatales, como condición de asignación de recursos federales.

Uno de los primeros intentos para impulsar los gobiernos locales, fue la creación en la década de 1970, del Instituto para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular (INDECO), que aunque dependía organizativa y operacionalmente del gobierno del estado, estableció relaciones de planeación con municipios y comunidades, para generar obras de urbanización, de infraestructura y de emergencia social, etc.²⁷⁹ El plan nacional de desarrollo económico y social de 1966-1970, continuo con la línea de aceleración de la industrialización y promoción del sector agropecuario en Michoacán, debido a las condiciones mínimas de industrialización en el Estado. El plan estatal de desarrollo de Michoacán fue creado en 1978 y financiado por NAFINSA, orientando la mayoría de su presupuesto al crecimiento de la ciudad de Lázaro Cárdenas y que culminó en un profundo fracaso de planeación, que el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 intento corregir con la llamada planificación democrática, poniéndolo como eje central en los desarrollos regionales.²⁸⁰

El concepto de planeación visto como un proceso en el que se prevén los recursos necesarios, para el logro de fines determinados de la manera más eficiente y eficaz posible, no fue aplicado correctamente en el sistema de planeación promovido en el municipio de Aquila. La atención a las necesidades de la sociedad, a través de la concreción de proyectos financiados con gasto gubernamental, elevó los costos de

²⁷⁸ Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 17, Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y municipio," en Carreño, *Resumen...*, pp.67-72.

²⁷⁹ Gobierno del estado, *Informe del gobernador, Lic. José Servando Chávez*, Morelia, 1973, Talleres gráficos del gobierno del estado, pp. 70-73.

²⁸⁰ Vargas Uribe, Guillermo, "Antecedentes históricos de la planificación en Michoacán: de la época prehispánica a la década de 1980," en Navarro Chávez, J.C. Lenin, J. Odón García, Víctor Acevedo V. (coords), *Planeación y desarrollo en México y Michoacán*, Morelia, ININEE, UMSNH, 2002, pp.373.

transacción debido al elevado burocratismo y a la inconsistencia del proceso, que en teoría comprende las siguientes etapas:

1. Organización administrativa.
2. Diseño del plan estatal
3. Elaboración de planes regionales
4. Elaboración de políticas
5. Ejecución del plan por los sectores públicos y privados
6. Control, supervisión y ajuste.²⁸¹

Para la elaboración de nuevas estrategias se planteó la conformación de análisis de las condiciones básicas de la población, mediante la utilización de las estructuras comunitarias. Después de la operación de los comités de desarrollo y de solidaridad, se conformaron trabajos legislativos para promover La Ley de Planeación del estado de Michoacán, promulgada en 1989. Esta legislación definió la planeación como de carácter permanente bajo los siguientes objetivos:

- I. Transformar progresivamente el desarrollo económico y social del Estado.
- II. Fortalecer el régimen democrático como sistema de vida, impulsando la participación social en las acciones del gobierno.
- III. Atender las necesidades básicas de la población, procurando el desarrollo equilibrado entre las subregiones, municipios y sectores sociales del Estado.
- IV. Coordinar las acciones y esfuerzos en la planeación nacional, regional, estatal y municipal.
- V. Buscar el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo para propiciar la estabilidad en el proceso de desarrollo económico y social del Estado.²⁸²

Los instrumentos principales de coordinación de acciones para el desarrollo regional fueron los COPLADES y los COPLADEM. El Comité de Planeación para el Desarrollo del

²⁸¹ García García, José Odón y Víctor Acevedo Valerio, “Planes y políticas regionales,” en Navarro Chávez, J.C. Lenin, J. Odón García, Víctor Acevedo V. (coords), *Planeación y desarrollo en México y Michoacán*, Morelia, ININEE, UMSNH, 2002, pp.98-99.

²⁸² Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, “Ley de planeación del estado de Michoacán de Ocampo,” *Periódico Oficial del estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, 17 de abril de 1989.

Estado de Michoacán, fue conformado para tratar de armonizar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación, información, como en la ejecución de obras y en la prestación de servicios. Esta instancia tiene la función de apoyar a los comités de planeación del desarrollo y garantizar la participación de la sociedad en los procesos de planeación y seguimiento de las finanzas públicas. Para lograr estos objetivos, esta instancia conformo gabinetes, subcomités regionales, comisiones, consejos de desarrollo y amplios grupos de trabajo.²⁸³

En relación con el plan nacional de desarrollo el COPLADEM influye en la elaboración del plan estatal, en los planes de desarrollo regional y es una instancia de apoyo en la edificación de la planificación municipal. En el municipio de Aquila, las acciones de planeación se han orientado principalmente a establecer políticas con componentes participativos y la generación de proyectos agroindustriales, que no han sido concluidos y no se han podido establecer acuerdos con las comunidades para la elaboración conjunta de planes de desarrollo entre las comunidades.

3.4.-Los signos del fracaso; aumento en la concentración del ingreso y el resurgimiento de una etnicidad. Crítica al proyecto de Estado, en los foros indígenas de Aquila.

En la década de 1980 se observó un profundo cambio en las actividades agrícolas y pecuarias en los sistemas de producción y organización de las comunidades de Aquila. Los procesos de invasión de tierra han caracterizado las formas productivas de las comunidades y estas invasiones se impulsaron desde la década de 1950 desartandose de las reglas comunitarias de limitación de ganado y cercado de parcelas. Como respuesta a estas invasiones se desarrolló un fenómeno de cercado con alambre de púas y de desarrollo de policías comunitarias para la defensa territorial.²⁸⁴

A partir de este momento los patrones de cultivo cambiaron disminuyendo el número de variedades sembradas, pero creció la elaboración de praderas artificiales especializadas

²⁸³ Vidales Gonzáles, Raúl César y Ma. Arcelia González, *Hacia un sistema de planeación del desarrollo en Michoacán*, Morelia, 2007, Gobierno del estado de Michoacán, CEMIF, Facultad de Economía, UMSNH, pp. 31-32.

²⁸⁴ Cochet, Hubert, *Paisajes agrarios de Michoacán*, Zamora, 1998, COLMICH, pp. 297-302.

para el cultivo de ajonjolí, frijol, jamaica y camote, pero sobretudo de mariguana e incluso de amapola. Estos elementos, tanto la producción de enervantes como el proceso de cercar los terrenos, han hecho que los recursos comunitarios puedan ser vistos como privados, dificultando la utilización de varios ecosistemas y reduciendo los recursos para las familias de las comunidades.

La irregularidad en tenencia de la tierra desde el punto de vista de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), se ha debido en gran medida, a que las comunidades carecen de la documentación necesaria sobre sus linderos, lo que ha provocado un mayor rezago agrario y fenómenos de minifundismo, originados tanto por la dotación o invasión de porciones de territorio, como mediante arrendamientos y aparcerías.

Aunque desde el sexenio de López Mateos, se firmó un decreto presidencial confirmando el derecho de Ostula a poseer 19,032 Hectáreas, la comunidad nunca ha recibido la posesión definitiva de sus tierras, puesto que se ha negado a aceptar los linderos establecidos por ingenieros y autoridades de años posteriores. Sin importar las diferencias políticas entre facciones de la comunidad, todas están de acuerdo en que es necesario continuar a mantener el control absoluto sobre todo el territorio comunal y sus recursos. Las gentes de esta región conceptualizan su “comunidad” como un grupo organizado de personas con una identidad única que tienen control exclusivo de un territorio. Este tipo de idea es muy diferente de la visión oficial de Ostula y las demás comunidades como “comunidad agraria” definida por la adjudicación de Hectáreas a individuos, cuyos derechos sobre la tierra son reconocidos por el Estado.

En México como en muchas partes del mundo, se ha establecido constitucionalmente el respeto a la comunidad indígena y se han firmado múltiples acuerdos internacionales en torno a los derechos de los llamados “pueblos originarios.”²⁸⁵ No obstante, el reconocimiento de los derechos indígenas en la carta magna, fue un pendiente de centenas de años, apenas consolidado con la reforma al artículo 4º de la constitución mexicana, efectuada en el año de 1992. Pero aún con esta legislación, se han presentado múltiples dificultades de definición sobre la libre autodeterminación y la autonomía

²⁸⁵ Acuerdos promovidos desde la década de 1970 por instituciones como la OIT, ONU, OEA, etc., Véase: CIDH, *Proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, (aprobado por la comisión interamericana de derechos humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95º período ordinario de sesiones).

indígena, promoviéndose a la vez reformas contradictorias como la del artículo 27, que puso fin al reparto agrario permitiendo la enajenación de tierras colectivas y la negación de los sistemas jurídicos indígenas; aspectos que siguen debatiéndose en diversos foros hasta el día de hoy.²⁸⁶

En este contexto, las reformas al artículo 27 constitucional durante el sexenio de 1988-1994, entre otras políticas agrarias salinistas, promovieron la aparición de distintas alternativas de organización rural, como respuestas a la visión burocrática de las políticas gubernamentales. La postura de Salinas de Gortari al respecto, fue evitar la subordinación de las comunidades a los grandes programas de desarrollo, descentralizando la intervención del Estado en tales proyectos y eliminando los precios garantía y subsidios al campo. En sustitución, se establecieron los apoyos directos al campo PROCAMPO, y PROCEDE, (programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos), que dejaron solo mayor empobrecimiento rural, a pesar de la reforma de 1992, que incluyó la liberalización de 95 millones de hectáreas.²⁸⁷ El llamado fin del paternalismo gubernamental, tendría como objetivo central la tecnificación del campo, con la intención de mejorar su competitividad en el marco del TLC, y a la vez, promovió el desmantelamiento de instituciones como CONASUPO, TABAMEX, O FERTIMEX, provocando alzas en los precios, inter-mediarismo y deterioro en pequeños productores.

En contraparte, las políticas indigenistas del periodo de Carlos Salinas se centraron en revisar los derechos individuales aplicados en la ley y en la solución de problemas agrarios. El llamado “derecho positivo,” y el derecho indígena se unificaron partiendo de criterios de igualdad, aunque manteniendo el reconocimiento de la diversidad cultural.

Una de las políticas más exitosas desde el punto de vista gubernamental fue la dirección de procuración de justicia del INI, que conjuntamente con organizaciones civiles, generó un censo de presos indígenas.

²⁸⁶ Véase: Aragón Andrade, Orlando, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4º constitucional de 1992* Morelia, UMSNH, I.I.H., Facultad de Derecho, 2007, pp. 159-207.

²⁸⁷ García Bátiz, Ma. Luisa, et al. *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, México, Universidad de Guadalajara, UCLA, 1998, pp.133-136.

Tabla 12. Presos indígenas liberados por el INI en México

AÑO	FUERO FEDERAL	FUERO COMÚN	Presos TOTALES
1989	619	734	3 769
1990	264	938	6 325
1991	249	773	5 884
1992	550	1 103	4 759
1993	275	1343	5 881
Total	1957	4 891	

DATOS: Espinosa, Guillermo, "Los pueblos indígenas de México," en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, p.569.

Por lo que respecta a la conciliación agraria, el rezago agrario continuó siendo alto por conflictos entre las propias comunidades indígenas y por invasiones a su territorialidad. La SRA y el INI, coordinadamente formaron las brigadas mixtas de conciliación agraria para casos urgentes, financiadas con recursos de solidaridad. Los criterios de atención al rezago agrario, fueron los índices de marginalidad regional y la gravedad del conflicto. Trabajaron en Chihuahua, Oaxaca y Michoacán principalmente, pero solo en la meseta tarasca, Cocucho y Nurío, logando conciliación con recursos federales para proyectos productivos, pero ignorando los conflictos agrarios de la zona nahua del estado.²⁸⁸

A decir del gobierno, el PRONASOL, se inspiró en las costumbres indígenas de apoyo mutuo y reconocieron ellos a los protagonistas principales de las regiones. En teoría el Pronasol respondió a la necesidad de superar exclusión económica y política, generando redes de solidaridad para generar acciones productivas que impulsarían el desarrollo.

En este tenor, existió una convocatoria nacional para apoyar proyectos comunitarios con un presupuesto de más de 34 millones de pesos para el apoyo de aproximadamente 3500 proyectos y aunque el presupuesto del Instituto Nacional Indigenista, no está bien definido para el periodo salinista, en teoría se compuso del presupuesto normal de solidaridad y del recurso asignado por los Comités de Solidaridad.

²⁸⁸ Espinosa, Guillermo, "Los pueblos indígenas de México," en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, pp.572-573.

Tabla 13. Presupuesto del INI y de Solidaridad para la atención de pueblos los indígenas en México

AÑO	PRESUPUESTO NORMAL	SOLIDARIDAD	OTROS
1989	68.03	51.742	12.285
1990	92.115	136.744	34.633
1991	149.198	220.640	30.817
1992	190.239	220.547	78.989
1993	239.531	241.405	30.64

DATOS: Espinosa, Guillermo, "Los pueblos indígenas de México," en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, p.563.

Los fondos regionales de solidaridad, reconocieron la injusticia en distribución de los recursos en zonas indígenas. En 1990 se crearon 100 fondos regionales de solidaridad (FRS) cada uno con medio millón de pesos para el desarrollo autogestivo. La organización interna de las comunidades funcionó como interlocutora con el estado para impulsar acciones planificación, ejecución y supervisión de sus propios programas. Pero, se culpó a la marginación, como el obstáculo a la correcta absorción de los recursos de inversión.²⁸⁹ La decisión sobre los proyectos recayó en las propias comunidades, también su ejecución y vigilancia, lo que en múltiples ocasiones derivó en propuestas poco estructuradas y en la mayor parte de ellos, existe una fuerte presencia de programas federales de infraestructura básica.

Tabla 14. Programas de beneficio social comunitario del PRONASOL.

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	ELECTRIFICACIÓN	URBANIZACIÓN	ESPACIOS DEPORTIVOS	VIVIENDA	REGULARIZACIÓN y TENENCIA DE LA TIERRA	ALIMENTACIÓN Y ABASTO	INFRAESTRUCTURA CARRETERA Y CAMINOS RURALES
Participa: CNA, Secretarías estatales y Oaapas	CFE (Hasta 1989 COPLAMAR, en zonas prioritarias)	Comités de solidaridad	Constructor privado	FONHAPO Y SOLIDARIDAD AD	CORETT	CONASUPO , DIF	Programa tripartita
Las comunidades construyen su red de	Comités de electrificación por asamblea de solidaridad, pero no	Pavimentación, alumbrado publico	Supervisan comités (poco avanza)	Autoconstrucción 65% Resto sector privado		Tendas, lecherías, cocinas populares	Rehabilitación

²⁸⁹ *Ibid.*, pp.182.

distribución	participa en trabajos técnicos		
Si acepta asamblea, pago de cuota q recolecta el comité	Comunidad aporta recursos	Comunida d aporta recursos y trabajo	Aporta terrenos, materiales y faenas

Fuente: Consejo consultivo del programa Nacional de Solidaridad, *El programa nacional de solidaridad*, México, FCE, 1994, pp.175-182.

A pesar de los recursos de Solidaridad, hasta 1995, de las comunidades conformadas en el municipio, solamente 2 tenían servicio de teléfonos conectado a la red nacional, es decir solamente el .37 % de comunidades tenían este servicio. Diez poblaciones contaban con telefonía rural, que es un servicio deficiente que constantemente por desperfectos se suspende, forma únicamente el 1.87 % en relación al total de poblaciones. El servicio de telégrafos y correos, en relación al número de poblaciones, es de un .75 %, en este punto prácticamente estos pueblos estaban incomunicados.²⁹⁰

Así mismo la mayoría de las poblaciones no contaban con carretera y el traslado a ellas, se hacía en camionetas particulares, o taxis cuando hay carretera de terracería y si no a lomo de bestia o a pie.

La agricultura y la ganadería, (salvo el caso de San Pedro Naranjestil, Pómaro y las cercanías a la población de Aquila en donde los mestizos ganaderos han invadido terrenos indígenas por usufructo) es para sobrevivencia de los habitantes de las mismas comunidades, a pesar de que Aquila se convirtió en productor de carne bovina, con una presencia productiva de 8.2% a nivel estatal. La problemática central para que no se desarrollaran los proyectos ganaderos en las comunidades, fue el incremento en precios de insumos, la ineficiencia en técnicas de producción y la inconsistencia en esquemas de comercialización y de programas de mejoramiento genético.²⁹¹

Es triste reconocerlo pero la cohesión social y productiva en las comunidades solo puede apreciarse de manera eficiente, en las fiestas populares o reuniones de duelo y en

²⁹⁰ Entrevista a profundidad con el Mtro. Ampelio Rodríguez, Aquila, septiembre de 2008.

²⁹¹ Peralta, *Estructura...*p.32.

algunos casos aislados que los han integrado, como la formación de comisarios de bienes comunales en Aquila y Pómaro o la integración de resistencia de los indios de San Pedro Naranjestil ante la invasión de ganaderos mestizos. Las prácticas colectivas se han olvidado e impera el individualismo, aunque existe la facilidad del entendimiento y comprensión entre ellos; por ejemplo, “si en terrenos comunales ya repartidos, aún cuando estén cercados, es una práctica indígena que continúa vigente, si existe madera o cocos o algo que sea necesario a otros vecinos, estos indígenas están prestos a brindar lo que sea solicitado.” ²⁹²

En los servicios de salud existen clínicas de la Secretaría de Salud del IMSS (COPLAMAR), médicos particulares y del ISSSTE, esto solo se podía encontrar en la cabecera municipal por lo tanto en relación al número de poblaciones que conforman este servicio se reducía a un 0.56 %.

En respuesta a esta carencia, las poblaciones indígenas cuentan con parteras, hierberos, sobadores y hueseros; en casos de enfermedades que requieran hospitalización o cirugía, tienen que bajar o salir de su lugar de origen, (2 ó 3 horas en bestia) hasta la comunidad que esté más cercana y a paso de carretera de preferencia, La Placita, Aquila, El Ranchito, Coahuayana o Chinicuila que es en donde existe servicio de taxi para de esta forma poder trasladarse en otra hora o dos, a la ciudad más cercana, Tecomán, Colima.

Existen enfermedades endémicas como el paludismo y el dengue, que aunque han sido controladas, no han sido erradicadas y proliferan en épocas de lluvias, además de las epidémicas como el sarampión, viruela, gripas y enfermedades hídricas por la fuerte contaminación que vienen sufriendo los ríos, arroyos y pozos no profundos que abastecen de agua para uso doméstico y para beber, esto empeora con las primeras lluvias, debido a que se arrastran todos los desechos acumulados, consecuencia de los hábitos inadecuados de limpieza de los mismos pobladores.

El turismo es incipiente debido a la falta de infraestructura, hacia 1995 sólo existían 14 hoteles a lo largo de sus 194.5 km de playa, generalmente rústicos contruidos poco a poco, por algunos particulares, por venta de alguna propiedad o porque le fue bien en “El

²⁹² Entrevista a profundidad con el Mtro. Ampelio Rodríguez, Aquila, septiembre de 2008.

Norte". Existe una intervención mínima directa del Gobierno Estatal o Federal, que apoye un proyecto turístico, respetando las normas y costumbres de estos pueblos.

Estas condiciones de pobreza, alimentaron los movimientos migratorios de carácter internacional en Aquila y los fenómenos de migración de la sierra hacia la costa que es entendida como un método para mejorar la obtención de recursos, pero también como una forma de escapar de la presión sobre la tierra que se ha visto en las comunidades.

Según datos del INEGI en 1990, el 96% de indígenas censados radicaba en municipios con alto grado de marginalidad y múltiples rezagos de estructura física, mientras del total de esta población, el 60% mantenía un ingreso inferior al salario mínimo. La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994 dio un ímpetu grande al movimiento de derechos indígenas en Aquila al señalar puntualmente el sistema de discriminación y desventajas que tienen estos grupos sociales. Los movimientos políticos sobre derechos indígenas ya tenían una larga trayectoria en Michoacán, centrados en las comunidades Purépecha de la región central del estado. La Nación Purépecha (Organización Nación Purépecha), ha presentado una propuesta radical para la ley indígena estatal, según la cual se crearía una especie de estructura paralela administrativa para tratar de todos los aspectos de la vida en las zonas con una mayoría de población indígena. La nueva ley que sigue en discusión, garantizaría a las comunidades indígenas control absoluto de todos los recursos en sus territorios (incluyendo recursos minerales y costeros) y el nuevo Consejo de Pueblos Originarios tendría la palabra final sobre decisiones en asuntos agrarios, al igual que en la administración de programas de desarrollo social, de educación y de medio ambiente. Sería, de hecho, un aparato de gobierno para la población indígena, financiado a través de impuestos y que recibiría los presupuestos que en la actualidad se asignan a los programas que tienen a las comunidades indígenas como objetivo.²⁹³

Uno de los resultados de esta política fue el Forum Indígena que tuvo lugar en Aquila en octubre de 2002, en el que activistas de Ostula desempeñaron un papel prominente. Este foro tendría que elegir representantes para un nuevo Consejo Indígena propuesto como medida provisional por el gobernador Cárdenas Batel, junto con la elaboración de

²⁹³ Entrevista a profundidad con el Mtro. Ampelio Rodríguez, Aquila, realizada en septiembre de 2008.

propuestas y recomendaciones para la elaboración de políticas (propuestas basadas en la discusión en las comunidades de una pauta de trece cuestiones propuestas por el gobierno).

Sin embargo, el sistema creado por el gobierno del estado no le otorgaba al Consejo Indígena, que estaría formado por representantes de las autoridades civiles y/o agrarias de las comunidades, muchos poderes reales. Otro de los puntos polémicos es que el enfoque del gobierno del estado parece reproducir el modelo neoliberal bajo el cual los apoyos a las actividades productivas por parte del estado dependen de una contribución económica por parte de los beneficiados que simplemente no es posible para la mayoría de los indígenas, aunque también incluye algunos programas asistencialistas, que son dirigidos hacia las familias a través de las mujeres y ancianos. Aunque estos programas asistencialistas son generalmente bienvenidos en las comunidades, son también criticados por activistas indígenas como medidas diseñadas para desviar la atención de las propuestas más radicales. Este foro tendría que elegir representantes para un nuevo Consejo Indígena propuesto como medida provisional por el gobernador, junto con la elaboración de propuestas y recomendaciones para la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, este proceso, hoy en día sigue inacabado.

CAPÍTULO IV. NUEVOS DISEÑOS DE POLÍTICAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y PROMOVER EL DESARROLLO REGIONAL (1995-2008)

4.1.-. El papel del PROGRESA y de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE).

A partir de la administración de José López Portillo, se comenzaron a enlazar con la hechura de los programas públicos, los conceptos de organismos internacionales como el Banco Mundial y la ONU sobre los grupos marginados. La crisis interna del Estado mexicano, expresada en descontentos sociales y crisis financieras, hizo que los organismos internacionales vieran con preocupación el gasto expansivo del gobierno y acabaron ejerciendo presión, a través de condicionantes a los préstamos otorgados a México, para que se realizaran diagnósticos sobre la administración pública y para que más tarde, se impulsaran programas para mejorar los índices de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Como apuntó Rene Villareal, esta “actitud gubernamental” significó el rompimiento de la visión política de un Estado rector, para volcarse en una especie de liberalismo social, promovido por el principal “donante” de la zona centroamericana y de los organismos internacionales, Estados Unidos, a partir del llamado consenso de Washington. En este escenario se planteó no disminuir la importancia del gobierno en los procesos para impulsar el desarrollo regional, pero también crear las condiciones para reformar la administración pública y sobretodo impulsar la consolidación de un mercado eficiente, en el que el sector privado, pudiera retomar su papel central en el sector productivo.²⁹⁴

Aunque este proceso se implementó desde mediados de la década de 1980 en países como Costa Rica, fue hasta el gobierno de Carlos Salinas cuando en México se entrelazaron plenamente los lineamientos de las instituciones externas con las decisiones de acción política internas, al considerarse como eje rector de la administración salinista el

²⁹⁴ Villareal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno*. México, FCE-Nafin. 1993, p.217.

combate a la pobreza, mientras se instrumentaban a la vez, procesos de apertura comercial, de reforma fiscal, administrativa y de liberalización financiera.²⁹⁵

Durante la administración Salinista, la política social se concentro en el PRONASOL, programa que surge en contexto de crisis y de aumento de la pobreza, con la consigna de mejorar las condiciones de vida de grupos vulnerables e indígenas y de promover la participación y gestión de las organizaciones sociales. El instrumento de planeación fue el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), que consideró la estrategia de fortalecer a los municipios vinculándolos con el Programa de Nacional de Solidaridad, que se conformo con tres vertientes; bienestar social, (educación, salud, agua, comunicaciones, tenencia de la tierra, ecología) apoyos productivos (trabajo, aprovechamiento de recursos, pequeña minería, pesca y acuacultura) y desarrollo regional (camino y carreteras, desarrollo de grupos étnicos).²⁹⁶

La secretaría de desarrollo urbano y ecología se transformo en Secretaria de desarrollo Social (SEDESOL), con el propósito de integrar todas las políticas en materia social y sumarlas a las de desarrollo regional. Por ello, este programa se convirtió en el instrumento central y de intervención del gobierno federal sobre escenarios locales, utilizando la estructura de los convenios únicos de desarrollo (CUDS), que habían operado en la administración de Miguel de la Madrid, y que posteriormente se transformaron en convenios de desarrollo social (CDS). Estos organismos fueron utilizados como ejes de coordinación de los 3 niveles de gobierno, para ejecutar obras, programas productivos y de bienestar social. Cada Ayuntamiento formó un consejo Municipal de Solidaridad, presidido por el Presidente municipal que se convirtió en el enlace con la comunidad, misma que en teoría, participaba en los comités para descifrar sus necesidades más urgentes. Ciertamente se multiplico la organización de las comunidades a través de los comités de solidaridad, pues a finales del salinato existieron 150 mil representaciones.²⁹⁷

Con estos antecedentes, se cumplían dos aspectos medulares de los postulados internacionales sobre políticas para el desarrollo. El primero fue operar los programas de

²⁹⁵ Trejos, Juan Diego y Thomas Gindling, “La desigualdad en Centroamérica durante 1990,” en *Revista de la CEPAL*, Núm. 84, Santiago de Chile, CEPAL, Diciembre 2004, pp.179-181.

²⁹⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, Gobierno Federal, 1994, pp.13-14.

²⁹⁷ Ortega Lomelín, Roberto, “Federalismo y municipio,” en Carreño Carlon, José, (comp.) *Resumen de una visión de la modernización de México*, T. I, FCE, México, 1994, pp.83-91.

combate a la pobreza en base a lo dictaminado por el Banco Mundial, BID etc., y en segundo, implementar mejoras en el modelo de gestión pública, sobretodo promoviendo procesos de desburocratización y de incorporación de participación ciudadana en la hechura de políticas públicas; tal como lo señalaban teóricos e instituciones como la OCDE, preocupadas por impulsar sistemas democráticos en Latinoamérica y a la que se sumó México en 1994.²⁹⁸ Con ello se expandieron mediáticamente los logros de estos programas fuera de México y desde el gobierno federal se considero al Pronasol como un modelo novedoso a nivel local, que rompió la organización burocrática del pasado.²⁹⁹

No obstante, hacia principios de 1995 era claro que la relación de dependencia entre el modelo de desarrollo salinista sustentado en el programa “Solidaridad” y los comités comunitarios que afianzaban la estructura de esta política, se había burocratizado, convirtiéndose en una barrera para la comunicación entre el gobierno y la sociedad civil. El desbordamiento de los aparatos públicos, así como la crisis política derivada del asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, contribuyeron a esta distorsión de la gestión pública, momento en el que se le dio más apoyo a las decisiones administrativas, que a la capacidad de participación de los individuos a los que iban dirigidos los programas.

Otro aspecto a considerar en este proceso negativo para la participación pública en el desarrollo social, fue la crisis económica nacional de finales de 1994, que tuvo como antecedentes las depresiones económico-financieras de 1976 y de 1988, señales claras del agotamiento del modelo de desarrollo iniciado en los años cuarenta y del histórico mal manejo de los recursos públicos.

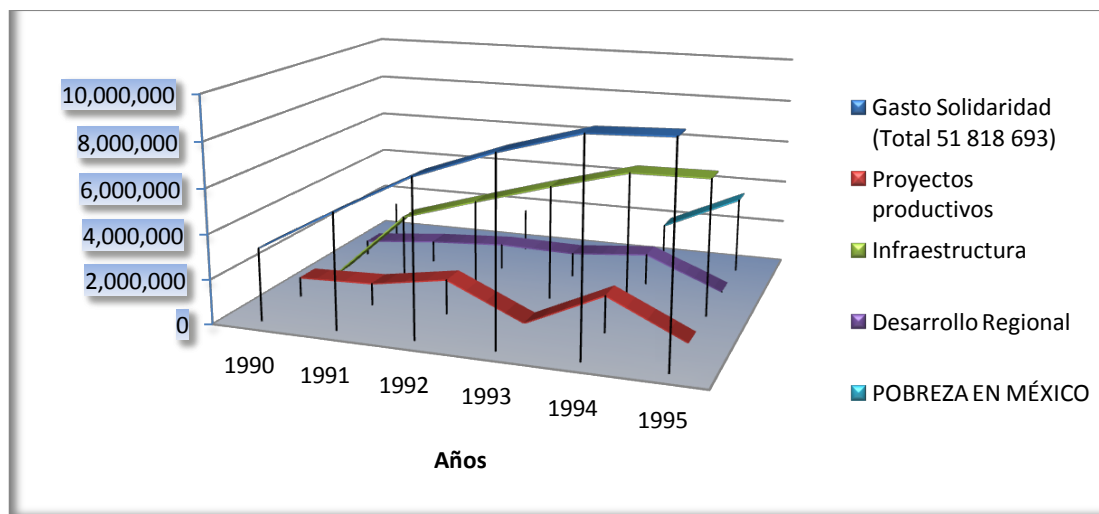
En suma, el egreso en materia social del programa de Solidaridad fue de casi 52 mil millones de pesos, una enorme suma que representó la mitad del total del gasto programable del sexenio salinista, pero como puede observarse en la gráfica 21, a pesar del enorme expendio y del cacareo gubernamental, al final se evidenció el fracaso del

²⁹⁸ Sobre todo las ideas del francés Michel Messenet sobre una gestión pública sin burocracia, fueron retomadas por la OCDE (creada en 1961), para crear un modelo de administración pública orientada al “cliente”, teoría también conocida como gobierno empresarial o desburocratizado, véase: Paramés montenegro, Carlos, *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*. Madrid, 1974), Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, pp.65-66; Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987, pp. 27-28.

²⁹⁹ Carreño Carlon, *Resumen...*, pp.13-41.

programa en los niveles de pobreza extrema, que continuaron creciendo. Además, el conciliar este enorme gasto social, con las políticas de ajuste presupuestal que se instrumentaron con la orientación del Banco Mundial y el FMI, resultó en un fuerte antagonismo, al menos respecto a las políticas neoliberales de la federación.

Gráfico 21. Gasto anualizado del Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1995, (en millones de pesos) e incremento porcentual de la pobreza extrema en México.



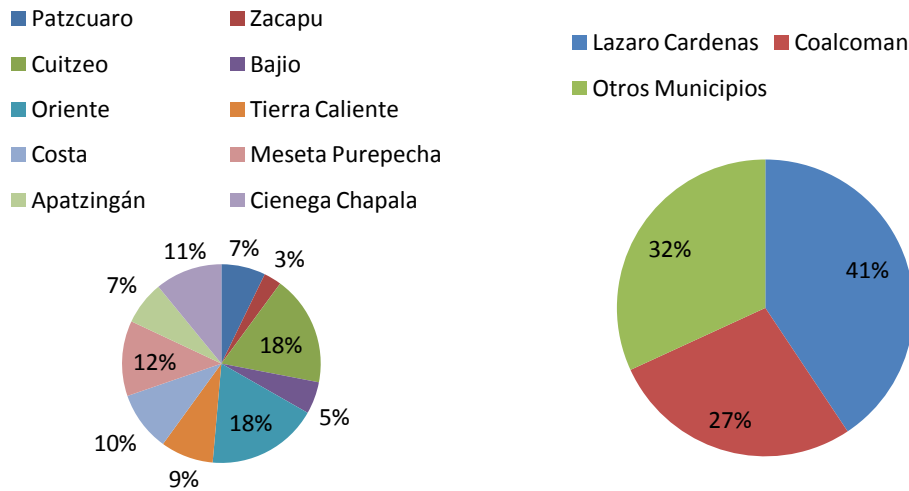
Datos: Sedesol/INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México, 2005, en <http://seguimiento.sedesol.gob.mx>; Solidaridad, *Seis años de trabajo*, México, Sedesol, 1994, pp. 27-28.

En Michoacán, como en muchas partes del país, los pobres resultados del grandilocuente programa de Solidaridad vieron la luz a finales del sexenio de Carlos Salinas. Retomando como ejemplo el gráfico precedente, podemos advertir que la mayor parte del presupuesto de Solidaridad se destinó a infraestructura, mientras un porcentaje mínimo del mismo, fue considerado para realizar programas de desarrollo regional. Según el subcomité de evaluación de Solidaridad en el estado, se asignó a Michoacán entre 1989 y 1994 poco más de tres mil millones de pesos, incluyendo la participación estatal que fue del 27% de ese monto.³⁰⁰ Más de la mitad de ese dinero público (54.3%), se fue al rubro de bienestar social, concepto que fue entendido como la necesidad de paliar los rezagos en infraestructura, sobretudo educativa, con programas como Escuela digna, y hospitalaria. En contraparte, sólo la cuarta parte de ese presupuesto se designó al desarrollo

³⁰⁰ “Memoria de evaluación, Solidaridad en Michoacán, 1989-1994”, datos citados en: González Buitrón, María Arcelia, *Pobreza y desarrollo social en México*, México, CEMIF, DEI, 1999, pp. 194-195.

productivo, y aún de esa partida, la mayor parte se asignó a la realización de caminos rurales y carreteras (77%) y sólo el 19% a obras convenidas con el Municipio. Por otro lado, del rubro de Solidaridad para la producción, que llegó al estado hasta 1990, se tomó casi todo su presupuesto para un programa netamente asistencialista, como lo fue crédito a la palabra y solo el 6% del total invertido se dirigió a creación de empresas, mientras un mínimo 3% se asignó a proyectos de desarrollo en zonas indígenas.³⁰¹

Gráfico 22. Asignación del presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad para Michoacán, (1989-1995). Análisis porcentual por Regiones y desglose del monto determinado para la región costa.



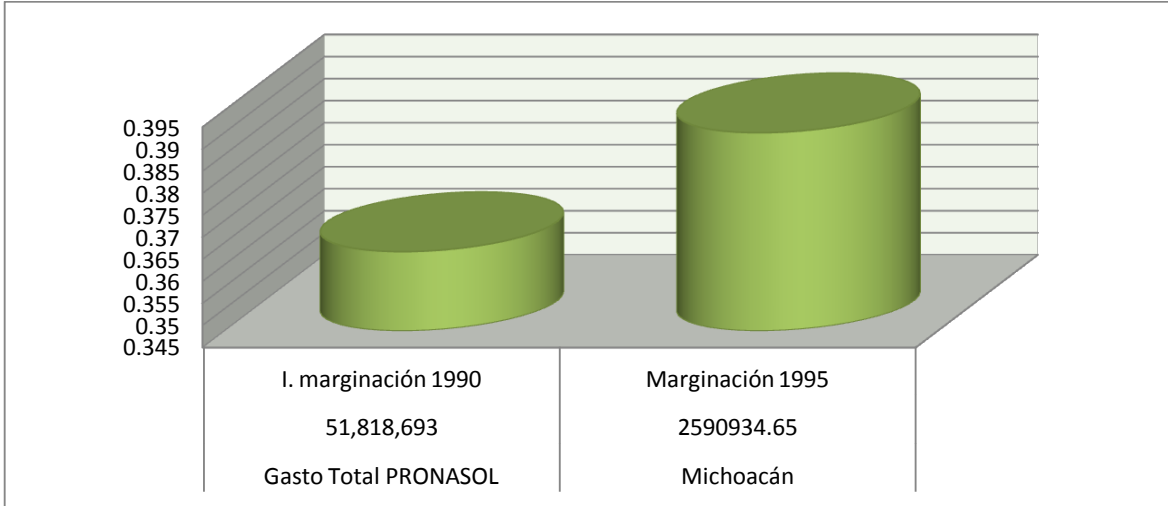
Fuente: Elaboración propia en base a: “Memoria de evaluación, Solidaridad en Michoacán, 1989-1994”, datos citados en: González Buitrón, María Arcelia, *Pobreza y desarrollo social en México*, México, CEMIF, DEI, 1999, pp. 194-197.

Como había venido pasando con las políticas y presupuestos estatales para el desarrollo en Michoacán, se ve claramente en el gráfico precedente, que en el programa de Solidaridad estuvo presente la exclusión y el favoritismo presupuestal, al darle prioridad a las zonas cercanas a la capital, (regiones Cuitzeo, Pátzcuaro, Meseta Purépecha, Oriente), en detrimento de las regiones con los índices más altos de marginación, tierra caliente y costa. Una de las explicaciones de las autoridades a este fenómeno, es la

³⁰¹ *Ibid.*, pp. 200-203.

densidad poblacional de las regiones conexas al ayuntamiento de Morelia, pero diversos analistas han ponderado el uso electoral de este programa en particular.³⁰²

Gráfico 23. Gasto asignado del Programa Nacional de Solidaridad para el Estado de Michoacán y aumento en el índice de marginación estatal. (1989-1995)



Fuente: Elaboración propia en base a: Solidaridad, *Seis años de trabajo*, México, Sedesol, 1994, pp. 27-28; Navarro Chávez, José César Lenin, et al., “La marginación en el estado de Michoacán, 1970-1995,” en J. César Lenin Navarro Chávez, et al (Coords.) *Distribución del Ingreso y bienestar social en Michoacán*, Morelia, UMSNH, Facultad de economía, 2001, p.82.

A final de cuentas, en términos de evaluación e impacto del programa en el estado de Michoacán, es evidente que hacia 1995 los niveles de marginación continuaron empeorando; mientras tanto, la crisis económica en ciernes comenzaba a empeorar las condiciones de pobreza de la mayoría de la población.

Este “descuido” de la administración pública a nivel de programas para el desarrollo regional, se replicó en materia de política económica, tanto a nivel macroeconómico como interno, expresado sobretudo en la presencia de fuertes déficits en la balanza de pagos, bajas abruptas de la tasa de interés y en una “sobre-liberalización” de la regulación bancaria; aspectos que coadyuvaron para que la llamada crisis del efecto tequila tomara enormes dimensiones.³⁰³

³⁰² Véase por ejemplo: Laurell, Asa Cristina, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza,” en *Revista Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert., N° 131, Mayo-Junio de 1994, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.pp. 200-203; Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, “Programa solidaridad, determinantes partidistas y consecuencias electorales,” *El Colegio de México, Revista Estudios Sociológicos*, Vol. 12, núm. 34, abril de 1994, pp.155-159.

³⁰³ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, 2007, UNAM, pp.26-39.

La salida de capitales del país y la crisis del recién privatizado sistema bancario, había alcanzado límites que sólo podían ser franqueados a costa de propiciar una crisis devaluatoria más severa. Los recortes al gasto público, promovieron un diseño de políticas públicas de carácter asistencialista, con la idea por un lado de contribuir a paliar los efectos de la crisis, sobre todo en materia de alimentación, y por otro de mejorar los índices de pobreza extrema, pero con el antecedente de sanear las finanzas públicas y el enorme gasto gubernamental, que inmediatamente fue disminuido. Esta estrategia de disminución de costos, colocó a las finanzas públicas en una apuesta por mejorar el control macroeconómico de la economía, provocando una disminución de la participación del estado, en la creación de proyectos para el desarrollo, lo que derivó en una mínima diversificación económica regional y en un deterioro de la infraestructura productiva de muchas localidades rurales.

Un gran número de programas e instituciones de apoyo al campo que se habían gestado anteriormente, en lo que se conoce como el periodo de estado de bienestar, fueron desaparecidos paulatina o súbitamente como puede apreciarse en la siguiente tabla. En esta tesitura, la cúpula salinista logró en 1990 la modificación del artículo 28 constitucional, que permitió la desincorporación de empresas paraestatales, consideradas como estratégicas para el desarrollo. Las múltiples concesiones y ventas de empresas públicas tan importantes como, ferrocarriles mexicanos, aeropuertos, puertos, en el sistema estatal de televisión etc., le dieron al Estado un beneficio de 30 mil millones de dólares, una cantidad que parece importante, pero que no refleja el costo real de estas empresas.³⁰⁴

Tabla 16. Programas, instituciones y empresas eliminadas del aparato estatal mexicano (1995).

PROGRAMA/INSTITUCIÓN	OBJETIVOS	SITUACIÓN ACTUAL
Programa de solidaridad social. 1973	Integrar a las poblaciones rurales y urbanas al sistema de seguridad social	Desaparecido
Apoyo al comercio ejidal	Ampliación de la red comercial en los ejidos	Desaparecido
Productora Nacional de Semillas PRONASE	Producción y distribución de semillas	Desaparecida

³⁰⁴Salinas de Gortari, Carlos, “Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28”, en *Periódico Oficial de la federación*, 27 de junio de 1990, *Ibid.*, pp.679-681.

BANRURAL	Crédito a productores campesinos	“67”
CONAFRUT	Producción, Transformación, y comercialización de frutas	“67”
Comisión Nacional de desmonte	Deforestación para cultivos agrícolas	
FERTIMEX	Impulso a la producción agrícola, mediante una política de precios oficiales únicos de fertilizantes	
ANAGSA Aseguradora nacional Agrícola y ganadera	Seguros agrícolas	
BUROCONSA Bodegas rurales de CONASUPO	Acopio de productos agrícolas	
Almacenes nacionales de depósito (ANDSA)	Apoyo al crédito rural	
INMECAFE	Apoyo a productores, cubriendo las cuotas de exportación del café	
IMPECSA	Impulso al pequeño comercio	
PRONAL	Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición y apoyo a la producción de alimentos	
PRODERITH Programa de Desarrollo Rural del Trópico Húmedo	Incrementar la producción agrícola en el Trópico, y mejorar el nivel de vida de sus habitantes	

FUENTE: Herrera Tapia, Francisco, “Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México,” en: *Estudios Sociales, Revista de investigación científica*, Vol. XVII, núm. 33, CIAD, México, 2009, pp.21-22.

Según palabras del propio Secretario de Hacienda, de las 1,115 compañías estatales que había en 1982, más del 80% fueron desincorporadas hacia fines de 1991. Tan solo durante la administración del Presidente Salinas, se vendieron dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana y Aeroméxico), una de las más grandes minas de cobre en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía de telefonía nacional (Teléfonos de México) y los bancos comerciales que tenían una mayor presencia en el mercado financiero.³⁰⁵ Todas las transacciones fueron criticadas y revisadas por el sector periodístico y académico, pero existió una especial atención en el sector bancario comercial, que desarrollo una política imprudencial de otorgamiento de préstamos y comenzó a cobrar altas tasas de interés, dando por resultado un fenómeno generalizado

³⁰⁵ Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, pp.36-37.

de créditos impagables para los usuarios en los albores de 1995. La respuesta del gobierno zedillista a este proceso, fue la creación de un pagaré denominado FOBAPROA-IPAB, estos documentos fueron pagados a los bancos mediante Cetes (papeles de deuda pública) a 91 días, los cuales, representaron la enorme suma de 75,000 millones de dólares, más los intereses devengados.³⁰⁶

Los ingresos totales obtenidos por la venta de paraestatales, fueron aproximadamente 14 500 millones de dólares, suma muy inferior tan solo al costo del Fobaproa y se usaron mayormente para reducir el monto de la deuda interna que se estimaba en 258, 274 millones de dólares y estaba en manos de inversionistas privados. Un número importante de los acreedores del gobierno, compraron las empresas que se ofertaron, incluso con créditos públicos y a sabiendas de la mínima regulación empresarial, posteriormente las manejaron en condiciones de monopolio.³⁰⁷ Mientras tanto la deuda externa que se situaba a fines del sexenio salinista en 140,311 millones de dólares, continuó creciendo, sobretodo en base al sistema PIDEREGAS (Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto), mientras generaba pagos de intereses por 50,000 millones, monto que aumentaría considerablemente en los años de la crisis.³⁰⁸

Ante este escenario, la imagen externa de México como “ejemplo paradigmático” de políticas de liberalización económica, que habían promulgado el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cambió radicalmente una vez que ocurrió la crisis económica de 1995.³⁰⁹

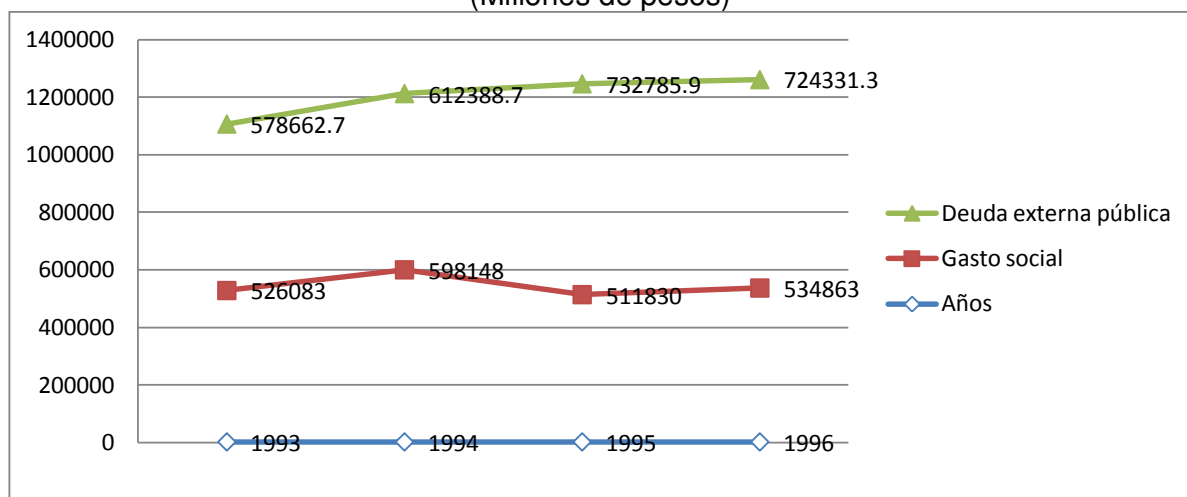
³⁰⁶ Ibarra Puig, Vidal, “La banca comercial en México: entre los negocios y la supervivencia,” *Revista análisis económico*, núm. 39, Vol. XVIII, México, tercer cuatrimestre de 2003, UAM - Azcapotzalco, pp.124-129.

³⁰⁷ Tan solo Telmex, comprada por Carlos Slim, ganó más de tres mil millones de dólares en 1992 rompiendo un récord mundial de ganancias, véase Moctezuma Barragán, Pablo, *México dependencia y autoritarismo*, México, MS Editores, 1994, pp.7-9.

³⁰⁸ Guillén R., Arturo, “México: Deuda externa y desarrollo económico,” Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Amerique Latine et Caraibe: Sortir de l’impasse de la dette et de l’ajustement*, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM), Bruselas, Bélgica, 23-25 de mayo de 2003, en www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/arturo14.pdf, pp.3-7.

³⁰⁹ Dussel Peters, Enrique, “Características de las actividades generadoras de empleo, en la economía mexicana”, en *Revista Investigación Económica*, Vol. XVIII, México, enero-marzo 2003, Facultad de Economía, UNAM, p. 123; cabe destacar que este mismo autor evidenció la complacencia de Organismos como la OCDE, por el crecimiento del sector agroexportador y manufacturero a partir de la crisis de 1995 y que según su análisis, se debió a la devaluación del peso, véase: *El tratado de libre comercio en Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, México, ONU, CEPAL, 2000, pp.60-72.

Gráfico 24. Deuda Externa Pública y Gasto público para combatir la pobreza. 1993-1996
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a: Cordera Campos, Rolando y Carlos Cabrera Adame (Coords.), *La política Social en México, tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2007, p. 91; "Informe sobre Deuda externa en latinoamérica," Banco Central de Brasil, en <http://bcb.gob.br>.

La percepción al interior del país también era sumamente negativa, ante la enorme ola de corrupción y malos manejos. Otros elementos negativos como la muerte de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, el levantamiento neo-zapatista de 1994 y la sistemática violación a los derechos humanos de ciudadanos críticos del régimen, reflejaron la necesidad gubernamental de tratar de enarbolar los "logros" en materia social. Por ello, la campaña política del PRI para las elecciones de 1995, se ligó al programa Pronasol, que también comenzaba a ser criticado tal como el aparato de estado, por sus altos niveles de descomposición, mala administración y uso político de los recursos públicos. Pero ante el fenómeno de la crisis, el gasto social resultó ser uno de los pocos reductos de la administración saliente, que podría justificar el mantenimiento del sistema de Estado, que ante la pauperización de los estratos medios y de bajo ingreso, comprometió los apoyos del Pronasol en núcleos con preferencias políticas afines al sistema, beneficiándolo electoralmente.³¹⁰

En las zonas rurales la pobreza del campo fue evidente. En el gobierno de Carlos Salinas había reformado el artículo 27 constitucional, para convertir en propietarios a los ejidatarios, quienes pudieron vender y/o rentar legalmente su parcela ejidal, mediante el Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares (PROCEDE), el

³¹⁰ López Sandoval, Marcelino, *La rentabilidad política electoral del gasto social en el sistema político mexicano durante el periodo 1994-2006*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2007, pp.4-7.

cual, no abonó en la situación agobiante del sector.³¹¹ Ante ello, el gobierno elaboró una política alternativa que se denominó PROCAMPO. En realidad este programa, que comenzó su ejecución a finales de 1993, retoma la propuesta de la OCDE de modificar las políticas agrarias en los países miembros, bajo el contexto de apertura comercial y planteando la modernización del campo mexicano.³¹²

Esta política substituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, siendo un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. La mayor parte de los beneficiarios fue, y sigue siendo mayormente población de bajos ingresos, que generalmente usan toda su producción para el consumo familiar, cuestión que reforzó la explotación del maíz para el autoconsumo. La entrega de \$350 pesos como apoyo por hectárea de cultivo (monto de 1994), fue insuficiente para mejorar las condiciones de producción, quedando como un aporte mínimo para la economía familiar, dado que la mayoría de los ejidatarios cuentan con parcelas que no superan las 3 hectáreas.³¹³

Además, al desarticularse el papel de Conasupo como ofertante de granos, se suplió esta función, con la creación de la dependencia ASERCA (Apoyos y servicios a la comercialización), que otorgo apoyos en efectivo, guiando objetivos electorales y de apoyo de las organizaciones de productores, a la política agraria federal.³¹⁴ Sumado a ello, los pequeños y medianos propietarios del campo, sufrieron la apertura comercial del TLC, que involucró mayores importaciones de alimentos y las altas tasas de interés que la banca privatizada cobraba por el financiamiento agropecuario. Estas políticas de corte asistencial, también provocaron una desigual distribución del ingreso en zonas rurales, al desarrollarse grandes empresas que fueron beneficiadas con financiamiento gubernamental e inversiones externas, mientras el grueso de la población rural e indígena incrementó sus condiciones de pobreza, aspecto que fue la base del levantamiento armado de Chiapas,

³¹¹ García A., Miguel A., *13 años después, el PROCEDE...¿procede?*, México, Maderas del Pueblo del Sureste, A.C. y Foro para el Desarrollo Sustentable, A.C., 2006 pp.13-14.

³¹² Schwentesius, Rita y Manuel Gómez Cruz, "Políticas agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el campo en el contexto internacional," en *Revista Estudios Agrarios*, México, SAGARPA, Procuraduría Agraria, Año 5, núm. 13, Sep-Dic. 1999, pp.70-72.

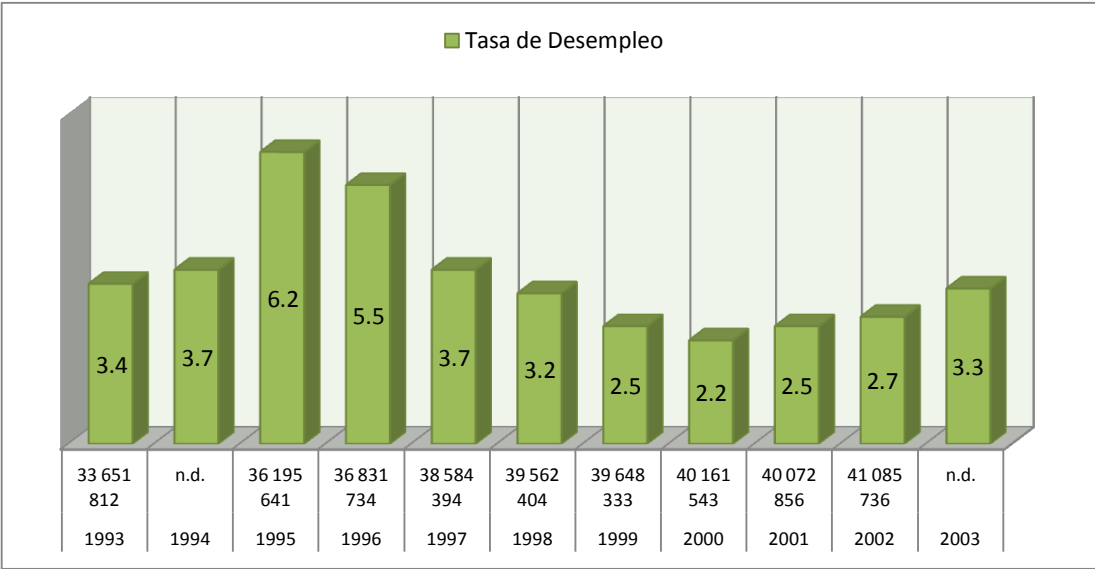
³¹³ SAGARPA-ASERCA, "Regulación y normatividad de PROCAMPO," en <http://sagarpa.gob.mx>.

³¹⁴ Fox, Jonathan y Libby Haight, "La política agrícola mexicana, Regulación y normatividad de PROCAMPO," en Jonathan Fox y Libby Haight, (Coords.), *Subsidios para la desigualdad*. México, Woodrow Wilson International Center, 2010, pp. 18-19.

que cuestionó una vez más la eficacia del Estado y expresó un fuerte rechazo a la política económica neoliberal.³¹⁵

Esta situación de caos fue acentuada por la desestructuración del sector paraestatal y por los efectos que provocó la recesión en las empresas privadas, lo que llevó a ambos sectores al despido de miles de trabajadores. Si a esto sumamos la desincorporación de múltiples programas públicos para el Desarrollo y el cierre de muchas empresas, la consecuencia directa fue un desmedido incremento en los niveles de desempleo. A pesar de ello, el candidato priista Ernesto Zedillo ganó en los comicios de 1994, con un triunfo poco cuestionado electoralmente.

Gráfico 25. Tasa de Desempleo Abierto Nacional (Años: 1993-2003)



Nota: Las cifras se refieren a la población de 14 años y más; **Fuente:** INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 1995 y 2005.

Sin embargo, continuó permeando un manejo inapropiado de la economía, mientras se producía una nueva fuga de capitales, que provocó una drástica devaluación del peso, el cual, perdió en pocas semanas más de un 70% de su valor, dando pie a lo que internacionalmente se denominaría efecto "tequila." En este momento, México tuvo que

³¹⁵ Reyes Heróles, Federico y Francisco Juárez, “La crisis testimonios y perspectivas”, en *Revista este país*, núm.214, México, CONACULTA, enero 2009, pp. 6-7,véase también: EZLN, *Documentos y comunicados*, 3 tomos, México, ERA, 1998.

acudir otra vez al auxilio internacional, especialmente de Estados Unidos, incrementando la deuda pública, como puede verse en el gráfico 23.

Tras la crisis, la política económica de Zedillo viró hacia el establecimiento de una política fiscal sana y una flotación libre de la moneda, que sentaron las bases para que descendiera la inflación (de 27,7% en 1996 a 15,7% en 1997), disminuyera el déficit en la balanza comercial al crecer las exportaciones en 30% y se incrementaran las reservas internacionales.³¹⁶

Sin embargo, los efectos de la crisis continuaron afectando a la mayoría de la población, por lo que el gobierno mexicano introdujo en las localidades rurales de alta marginación, un nuevo componente de combate a la pobreza, el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). En términos generales, este programa creado en 1997, consistió en el otorgamiento de transferencias monetarias a las madres identificadas como pobres, pero con la condicionante de que sus hijos asistieran a la escuela y realizaran visitas regulares a las clínicas de salud y todo ello fue monitoreado mediante visitas programadas. En suma, la operación del PROGRESA se basó en tres campos de acción:

- ❖ Educación: Becas para evitar la deserción escolar
- ❖ Salud: disminución de las enfermedades y la mortalidad en niños y mujeres.
- ❖ Alimentación: mejorar la calidad nutricional de la población.

Bajo estos criterios de acción, el PROGRESA integró las políticas de educación y salud, en aras de mejorar las condiciones de vida e instrucción de los niños y jóvenes más vulnerables, induciendo la participación activa de los padres y de las comunidades, que también se beneficiarían del programa, con la edificación y mejoramiento de la infraestructura local y con la creación de fuentes de empleo.³¹⁷

³¹⁶ Rames Osorio, M.C.: "El Sexenio Zedillista (1994-2000): El Agotamiento del Sistema" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Núm. 51, México, Edumed, noviembre 2005.

³¹⁷ Torres Torres, Felipe, (coord.), *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, México, Plaza y Valdéz editores, UNAM, 2003, p.171.

Tabla 17. Componentes del Programa PROGRESA, montos de las transferencias económicas y condicionantes para recibir los apoyos.

COMPONENTE EDUCATIVO	Condicio nante	Transferenc ias monetarias	COMPONENTE DE SALUD	Servicio/ Condicionante	COMPONENTE ALIMENTICIO	Condicionante
BECAS	1. Límite máximo: 580 pesos por hogar	Primaria Min.80 pesos (3º prim.) Máx. 165 pesos (6º prim.) Secundaria Min. \$240 Max. \$305 pesos (niñas)	SALUD PREVENTIVA	Atención médica en: -Saneamiento -Planificación -Atención prenatal y posparto Inmuniza- -ciones -Infecciones intestinales y respiratorias -Diabetes e hipertensión	TRANSFEREN CIA MENSUAL (290 pesos)	Visitas al sector salud Asistencia a sesiones de educación
UTILES	Prim. \$175 Sec. \$170		SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS	Papillas 3 sabores		
			CAPACITACIÓN PARA LA SALUD	Platicas		

Fuente: Elaboración propia en base a datos citados por: Lozada Vázquez, Luz María, *El papel de progresa en la reproducción de unidades domésticas campesinas*, UNAM, SEDESOL, 2002, pp.71-77.

De la tabla precedente, podemos destacar que el programa tuvo varias condicionantes concatenadas a sus componentes, para de alguna manera “obligar” a los beneficiarios a la atención educativa y sanitaria. Además asumió un elemento de género, al otorgar los apoyos a las madres e incrementar los montos económicos en el caso de las niñas.

La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), órgano creado con el objeto de coordinar y evaluar la ejecución del programa, pero también en conjunto con el Bansefi, para instrumentar las entregas de apoyos a los beneficiarios, mediante contratos de depósito al ahorro.³¹⁸ En la operación participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las

³¹⁸ Esta acción pretendía incrementar la base de usuarios bancarios mediante el programa, sobretudo a partir del sexenio de Vicente Fox, ver: Gómez Hermosillo-Marín, Rogelio A.,(responsable de la publicación), *Contrato de prestación de servicios financieros para la entrega de apoyos económicos a las familias beneficiadas por el Progreso..(sic)*, México, Sedesol, 2001, 8 pp.

entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, sobretudo mediante asesorías nutricionales y brigadas médicas.³¹⁹

La población objetivo fue la que mantenía condiciones de pobreza extrema y para seleccionar a las localidades y familias beneficiarias el principal criterio era el ordenamiento de estas, por medio de un indicador de marginación. No obstante se aplicó un método de focalización, que consideraba seleccionables únicamente a las familias que tenían acceso a servicios de educación y salud, bajo criterios de distancia precisos. Aun así, la cobertura pasó de 400 mil familias en 1997 a 2 millones 300 mil en 1999, con una presencia de programa en 2 mil municipios.³²⁰ Los lineamientos de PROGRESA se basaban en los siguientes principios estratégicos:³²¹



Llama la atención de esta lista, que a diferencia de otros programas la medición y evaluación del Progresas se realizó desde el inicio. La metodología, consistió por un lado, en observar a familias sin acceso al programa y por otro, en hacer un seguimiento de la condición de las familias antes y después de recibir el apoyo del Progresas. El estudio que citamos en la siguiente gráfica, lo hizo el IFPRI, (Instituto internacional de investigación de políticas alimentarias), mediante un análisis de costo-beneficio realizado por investigadores norteamericanos.³²²

³¹⁹ CONPROGRESA, *Características de los beneficiarios del Progresas*, México, Gobierno Federal, 1999.

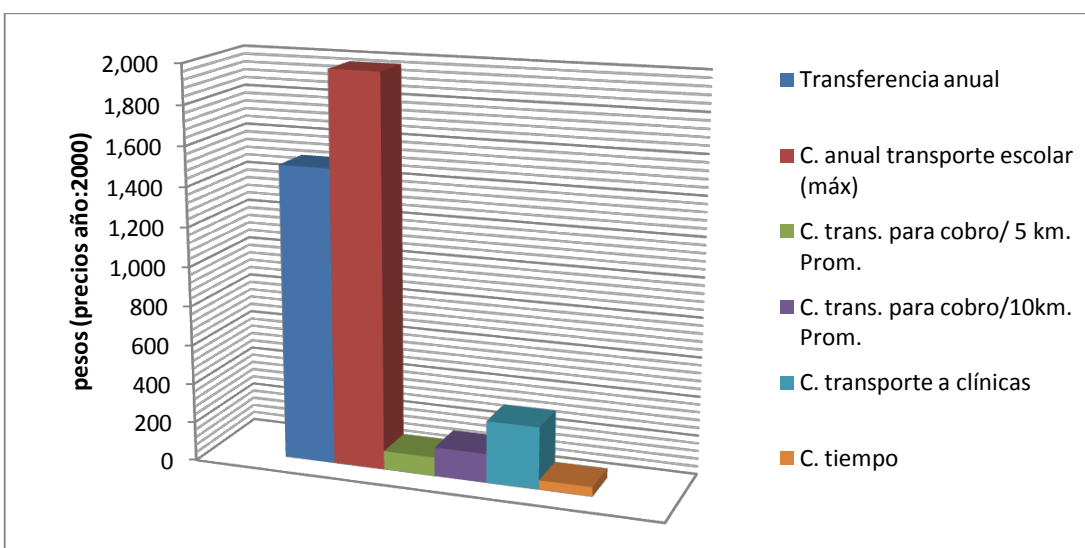
³²⁰ Torres, *Seguridad...*, p.172.

³²¹ Lozada Vázquez, Luz María, *El papel del Progresas en la reproducción de unidades domésticas campesinas*, México, UNAM, Sedesol, Oportunidades, 2002, p.79.

³²² SEDESOL, *Mas oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del progresas*, México, Sedesol, Progresas, 2003, pp.17-39.

En dicha evaluación se calificó al programa como una intervención por el lado de la demanda, pero que necesitaba mayor coordinación por el lado de la oferta. Se planteó que la SEP y el Sector Salud, por representar las líneas prioritarias del Progreso, deberían asignar recursos en áreas que pudieran incrementar la demanda, para evitar deteriorar la calidad de la oferta. Es decir, mostrar una asignación eficiente de los recursos y generar una distribución más equitativa, para generar un decremento sostenido de pobreza.³²³

Gráfico 25. Transferencia anual del PROGRESA a familias beneficiarias y costos anuales aproximados de transporte y tiempo, por familia. (Precios del 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a Coady, David P., “La aplicación del análisis social de costo-beneficio a la evaluación de progreso,” en SEDESOL, *Mas oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del progreso*. México, Sedesol, Progreso, 2003, pp.8-29.

En la evaluación de Coady, se evidencia que las transferencias, como subsidio para la acumulación de capital humano, resultaron ineficientes en las localidades con menos infraestructura, por los gastos que representó para las familias los constantes traslados a las clínicas y lugares de cobro. Es evidente también, una clara tendencia segregacionista, ya que fueron excluidos tanto los hogares pobres ubicados en regiones con menor marginación, como los que no tenían acceso adecuado a la infraestructura pública necesaria para recibir el apoyo.³²⁴

³²³ Coady, David P., “La aplicación del análisis social de costo-beneficio a la evaluación de progreso,” en SEDESOL, *Mas oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del progreso*. México, Sedesol, Progreso, 2003, pp.5-17.

³²⁴ *Ibidem*.

En esta evaluación hay un sesgo importante respecto al componente político del Progreso, pero respecto al análisis económico, que es de costos, se plantea un fuerte déficit en la eficiencia operacional del programa, que impidió la generación de altos retornos. Esta detracción al Progreso se centró en 3 puntos medulares de su estructura; los costos de focalización, de ubicar y seleccionar a las familias susceptibles de apoyo, los costos de condicionamiento, que pretendían garantizar que los hogares cumplieran sus corresponsabilidades y los costos operación o burocracia. Como se observa en la gráfica 25, los hogares debieron incurrir en gastos privados para poder recibir sus transferencias, incluyendo escalas de tiempo (4 horas por mes, solo para cobrar el recurso) costos del transporte a escuelas, centros salud y centros distribución.³²⁵

Otra medición realizada por Gertler, estimó que en relación a los costos, los hogares que podían recibir hasta 750 pesos mensuales, realmente obtenían un beneficio neto de 125 pesos al mes (1500 pesos anuales), una vez desglosados los gastos ya aludidos. Este mismo informe refiere que los gastos de transportación se elevaban aún más, si los becarios asistían a la escuela secundaria, ya que solo el 31.1 % de los niños en edad de asistir a este nivel, tenían una institución cercana a su hogar. Además, los beneficiarios recogían sus transferencias cada 2 meses, lo que implicó mayores costos en tiempo de viaje y espera, siendo la distancia promedio a los puntos de distribución de 9.9km.³²⁶

No obstante, estos autores no reflejaron esta postura crítica en el informe final de la evaluación a cargo de Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, en el que se le dio una calificación positiva al Progreso. En este informe que se promocionó en casi todo el mundo, se posicionaron elementos como el aumento de matriculación en educación primaria, el incremento del consumo de alimentos de las familias beneficiarias y la disminución de enfermedades, a pesar de que estos incrementos no superaron un promedio de 15 por ciento.³²⁷ La referencia a los costos de transportación apenas es mencionada y se valora en 27 por ciento respecto al total de las transferencias, lo cual es una cifra menor a lo sustentado en los documentos de Coady y Gertler, aunque no deja de ser importante. A final del reporte, la valoración del IFPRI alaba al programa

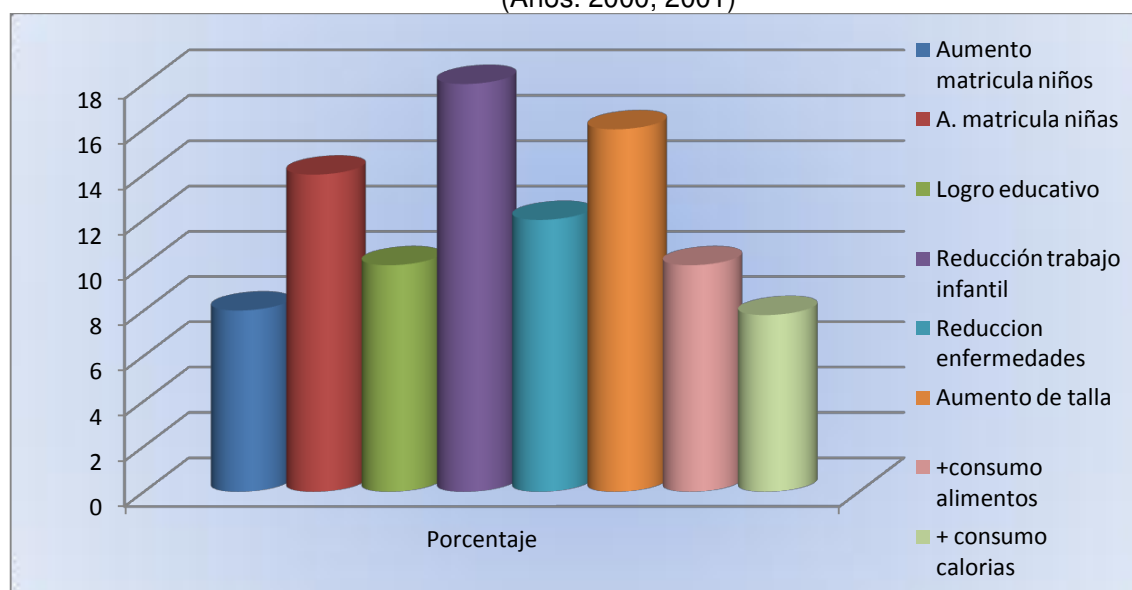
³²⁵ *Ibid.* pp. 9-11.

³²⁶ Gertler, P. J., *Final Report: The Impact of PROGRESA on Health*, Washington, D.C, November, International Food Policy Research Institute, 2000, p. 19

³²⁷ Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, *México Progreso, rompiendo el ciclo de la Pobreza*, Washington D.C. USA., IFPRI, 2002, pp.2-8.

señalando "México está implantando un programa efectivo que sirve como modelo y que está marcando precedente a lo largo de Latinoamérica, en países como Honduras, Nicaragua y Argentina," conclusión que refleja el apoyo que diversos organismos internacionales, incluyendo a los Estados Unidos, dieron a la metodología de focalización a hogares pobres, rasgo esencial del pensamiento neoliberal y de la política social del gobierno de Ernesto Zedillo.

Gráfico 26. Síntesis de la evaluación realizada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), al programa PROGRESA (Años: 2000, 2001)



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, *México Progresá, rompiendo el ciclo de la Pobreza*, Washington D.C. USA., IFPRI, 2002, pp.2-8.

Otra evaluación que coincidió con el IFIPRI fue la que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), refrendando la calificación positiva del programa, considerándolo por sus 3 ejes: innovador a nivel global, estimulante de la demanda, con bajos costos de operación, dirigido realmente a los más pobres y el primero en considerar múltiples evaluaciones, tanto internas como externas.³²⁸

No obstante, respecto al diagnóstico emitido por el IFIPRI, Julio Boltvinik se preguntó en su columna semanal del periódico La Jornada, si el Progresá se convirtió un modelo porque sus evaluaciones fueron positivas, o si éstas fueron positivas porque ya era un

³²⁸ Parker, Susan y Jhon Scout, "Evaluación del Progresá, a partir de indicadores de seguimiento y evaluación, 1998-2001," en CIDE, *Resumen ejecutivo de la evaluación del Progresá por el CIDE*, México, CIDE, 2001, pp.45

modelo. En caso de no serlo, como lo sugiere, el análisis realizado por el IFIPRI pasaría de ser un análisis de ejercicios objetivos a un dictamen ligado a intereses políticos.³²⁹

Este mismo autor en conjunto con investigadores del ITESO y la Universidad de Guadalajara, analizaron al Progreso y a la pobreza en México, en base al propio método estadístico que adoptó el programa. En este documento se puso en duda la mecánica de focalización individual, sistema que Boltvinik calificó como "discriminante" y calculó los errores de exclusión en los que se incurría con el procedimiento. En síntesis, esta fueron sus conclusiones:

- 📊 **La aplicación de los métodos estadísticos**, no sitúa al investigador en una posición objetiva y hace menos transparentes las valoraciones.
- 📊 **Los métodos estadísticos**, en principio, no parecen ser los más adecuados para decidir quién recibirá y quién no, los apoyos de un programa de lucha contra la pobreza, pues no presta atención a los casos individuales e incurre en errores tanto de inclusión como de exclusión.³³⁰

Para Boltvinik, el usar una sola línea de pobreza extrema en vez de sostener una visión plural de la misma, llevó a la subestimación de los pobres extremos en las localidades seleccionadas. Esta metodología del Progreso, consistía en elaborar padrones de familias en la pobreza extrema, tomando en cuenta criterios socioeconómicos tales como: jefatura del hogar, tamaño de los hogares, composición por sexo y edad de los miembros de las familias, alfabetismo y nivel educativo de cada miembro, actividad económica e ingreso de las personas, posesión de bienes, presencia de discapacitados, etc. Estos indicadores se usaron para aplicar un sistema de puntajes homogéneo en todo el país.³³¹ Así, las cifras de exclusión fueron muy altas, ya que según las mediciones de la pobreza de la Cepal y del INEGI, los pobres en el país eran 50.4 millones de personas, cifra que contrasta con los 6.1 millones que sí fueron incluidos en el Progreso.³³² Esta profunda desigualdad del programa, señala la consideración de no pobres a mucha gente que no padecía pobreza alimentaria, pero que no satisfacían el resto de sus necesidades básicas. Además, la

³²⁹ Boltvinik, Julio, "Economía Moral," en *La Jornada*, México, 17 de noviembre del 2000.

³³⁰ Boltvinik, Julio y Fernando Cortés, "'La identificación de los pobres en el Progreso'", en Fernando Cortés (coord..) "*Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*", Guadalajara, Universidad de Guadalajara, ITESO, Universidad Iberoamericana, Editorial Amaroma, 2000, pp.55-59.

³³¹ SEDESOL, *Mas oportunidades...*, pp.52-54

³³² *Ibid.*, p.59.

divergencia se acrecentó en función de los criterios de selección, por lo que incluso el informe del IFPRI aceptó que el Progreso dividió a las comunidades, “produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progreso”.³³³

Por otro lado, respecto a la forma en que fueron utilizados los recursos del Progreso, el estudio de caso que realizó Luz María Lozada en la comunidad de Huehuetla en la sierra norte de Puebla, documentó que lejos de dirigirse a la salud y educación familiar, se orientaban a la compra de maíz para los cerdos y en menor medida para el consumo familiar, denostando la falta de apoyos para el campo. También encontró en su estudio que el impacto de estos apoyos representó un 34% de los ingresos mensuales promedios de las familias en pobreza extrema, por lo que más del 50% de los beneficiarios, tenía que migrar constantemente a zonas con presencia de empresas agro-exportadoras y a la ciudad de Puebla donde se empleaban como albañiles.³³⁴

Todas estas valoraciones, incluido el diagnóstico de costos de transportación anteriormente citado, fueron sesgados y no reportados en la evaluación final del Progreso, por lo que más que una casualidad o descuido, podemos inferir el efecto político negativo que hubiera tenido para las autoridades, el incluir estos análisis en la versión final de los logros del programa.

Desde su inicio, el Progreso consideró la desaparición de objetivos políticos explícitos, en contraste con los alcances del precedente Pronasol, que en este sentido, promovió la participación de los miembros de la comunidad y no sólo de algunas familias. Al ponderar como eje de operación el nivel familiar, no el comunitario y renunciar a utilizar las estructuras organizativas denominadas “comités de solidaridad,” existió una pérdida de recursos organizativos, evidenciando incertidumbre y discontinuidad.

Por otro lado, es evidente la tendencia a reconcentrar espacios de poder que el Estado había trasladado a las organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales (ONG's), lo que puede interpretarse como una función de recentralización política. Pero

³³³ Adato, M., *The Impact of PROGRESA on Community Social Relationships*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, September of 2000, p.31.

³³⁴ Lozada Vázquez, Luz María, *El papel del Progreso en la reproducción de unidades domésticas campesinas*, México, UNAM, SEDESOL, 2002, p.111-139.

también evidencia la fragilidad política del programa, aspecto que minó su institucionalidad y su eficacia, que fue cuestionada por su atención a una población fuera del mercado, sin tierras, sin ingreso y sin empoderamiento político y de gestión, convirtiéndose en un mecanismo de asistencia social y no en un instrumento eficaz para superar la pobreza.³³⁵

Previo a las elecciones presidenciales del año 2000, el grupo parlamentario del PRD, denunció el uso electoral del Progresá, considerándolo el principal instrumento electoral del gobierno, con una influencia directa sobre millones de votantes extremadamente pobres, indicando su crecimiento para el año el 2000 con presencia en:

- 31 estados de la República (menos en el Distrito Federal)
- 2 mil 128 municipios (de 2 mil 426, 87.7%)
- 56 mil cinco comunidades marginadas (de 201, 138; 27.8%)
- Dos millones 559 mil 831 familias extremadamente pobres. (7 millones de personas en total)

Con estas cifras, el grupo parlamentario de oposición, intentó demostrar que el gobierno federal usó el Progresá y otros 137 programas para movilizar abstencionistas en forma masiva y para garantizar el voto duro, además de controlar el descontento social y desmovilizar la posible lucha postelectoral.³³⁶ Según este análisis, existió una relación directa entre la presencia del Progresá y los resultados electorales, que coincidieron con triunfos del PRI. Asimismo, el componente de género del programa, fue criticado debido a que se consideró a las mujeres como la máxima influencia familiar y que al representar más de la mitad del padrón electoral (51.7%), podrían estar sujetas a la promoción del voto de manera coaccionada.³³⁷

Independientemente del lenguaje político del documento citado, diversas fuentes han apuntalado el uso con fines político-electorales del programa, siendo los actores locales quienes

³³⁵ Barba, Carlos, "Progresá: paradojas de un programa de combate a la pobreza", en E. Valencia, M. Gendreau y M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/iteso, 2000 pp. 241-255.

³³⁶ *Progresá y elecciones*, documento elaborado por el área de Política Social del Grupo Parlamentario del PRD para prevenir a la población sobre el uso electoral de recursos públicos destinados a programas de combate a la pobreza, México, 2000, pp. 1-5.

³³⁷ *Ibidem*.

más incurren en este tipo de prácticas.³³⁸ Existe también literatura que ha analizado lo difícil que resulta medir el uso electoral del Progresista, ya que cuenta con una baja cifra de denuncias por parte de los beneficiarios, ligado ello a los altos índices de corrupción y control que mantienen los enlaces municipales en diversas regiones.³³⁹

Lo cierto es que aunque se pretendió blindar el uso electoral del Progresista, fue evidente el crecimiento de los recursos destinados al programa conforme se acercaban las elecciones del 2000, que dicho sea de paso, no favorecieron al partido en el poder.

A pesar de ello este programa se mantuvo con la llegada del panista Vicente Fox a la presidencia de la república, debido a la buena imagen internacional que habían consolidado los directores del programa y seguramente también, a su susceptibilidad de ser utilizado electoralmente. Sus lineamientos, coincidieron también con los ejes de la política social foxista, que reutilizó la legislación que había emitido la SEDESOL, en torno a la ejecución de acciones intersectoriales para mejorar la educación, la salud, y la alimentación, en coordinación con otros programas sociales, que coordina dicha secretaría, para fomentar el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema.³⁴⁰ El objetivo, final era incorporar en los sectores desprotegidos un desarrollo integral, mediante una participación activa de las comunidades y la interrelación de acciones con los gobiernos estatales y municipales.

Como puede verse en el gráfico 27, la coordinación del nuevo programa de combate a la pobreza, implicó la generación de proyectos productivos y la vinculación de estrategias y acciones con otros niveles de gobierno. Pero el programa Progresista, ahora denominado Oportunidades, siguió y sigue operando a través de transferencias directas y de la prestación de servicios a hogares extremadamente pobres, condicionando el acceso de estos beneficios, a que las familias seleccionadas inviertan los recursos obtenidos en el capital humano de sus hijos, a través de una mejor alimentación, de su asistencia a centros

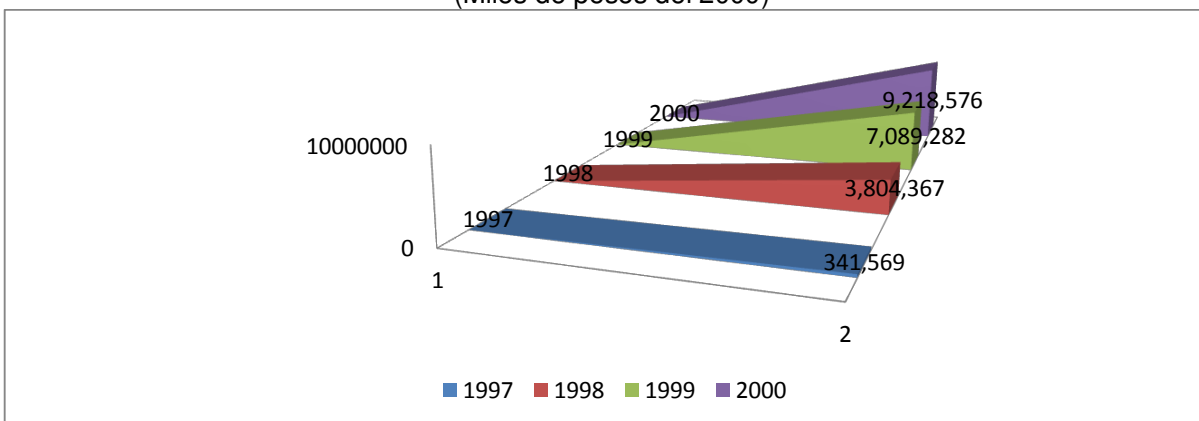
³³⁸ “Denuncia ante la PGR por el uso electoral del Progresista en Panajuelo, Michoacán,” en *El Universal*, 31 de agosto del 2001; Cornelius, Wayne, “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas del 2000”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 20, México, Flacso, pp.11-31.

³³⁹ “Schedler, Andreas, “El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 1, 2004, pp. 57-97.

³⁴⁰ Poder Ejecutivo, SEDESOL, “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de marzo del 2002, pp.9-12

de salud y a la escuela, porque el programa considera que esto incrementa las potencialidades de los niños y jóvenes en edad escolar para generar ingresos en el futuro.

Gráfico 27. Gasto total anual gubernamental destinado al programa PROGRESA
(Miles de pesos del 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a: SEDESOL, *Mas oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del progreso.* México, Sedesol, Progreso, 2003, pp.28-29.

No obstante, estos programas focalizados fundamentalmente en dos líneas tradicionales, salud y educación, lejos de estimular a la economía familiar han desestimulado las potencialidades de desarrollo personal y comunitario, también no han animado el nacimiento de pequeñas empresas, y su enfoque desapegado del fomento rural no ha alentado la producción agrícola.³⁴¹

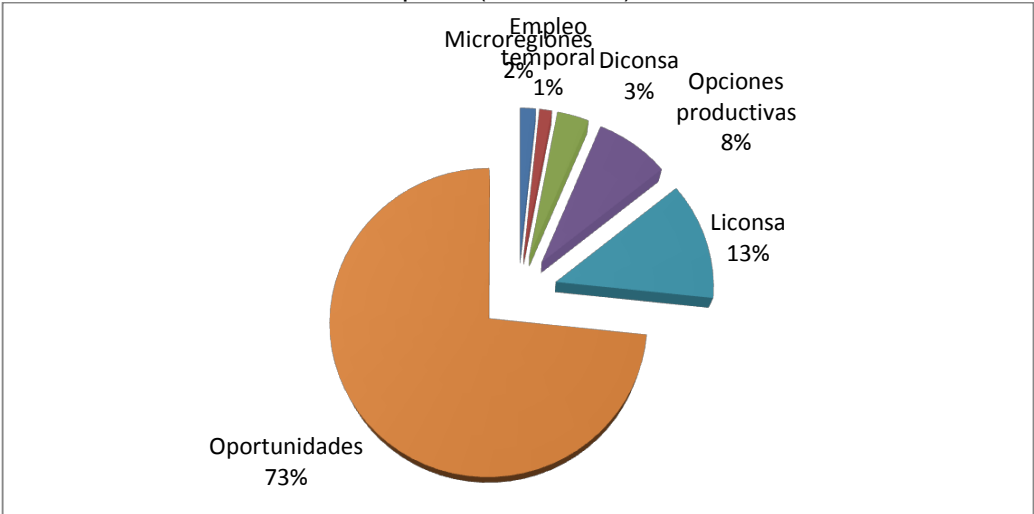
A pesar de la “transición democrática,” que separó al PRI de la presidencia, las políticas sociales y para el desarrollo impulsadas desde la transición, mantuvieron una tendencia a imitar de manera parcial o incluso total, los programas de viejo cuño, como ocurre por ejemplo con Liconsa (leche a bajo costo), Diconsa (tiendas para comercializar productos básicos con ahorro de 10%) y el propio Progreso, que como hemos visto, han demostrado fragmentación, corrupción, manejos clientelares y sobretodo, graves deficiencias de eficiencia y coordinación.

Nuevos trabajos de evaluación sobre los programas sociales y la pobreza, como el citado en la gráfica siguiente, apuntan la enorme presencia de los programas que otorgan un beneficio monetario directo a las familias, en contraparte con los programas para

³⁴¹ Véase: Palacios Escobar, Ángeles, “Características de la política social en México,” en http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm, 2007, pp.29-42

desarrollar proyectos productivos que apenas llegan al 9%. Aún de ese total sólo el 19% de los beneficiarios son hablantes indígenas y apenas el 3.4%, señala que los recursos obtenidos les son suficientes para vivir bien.³⁴²

Gráfico 28. Presencia de los programas sociales del gobierno federal en las familias del país. (Año: 2003)



Fuente: Elaboración propia en base a: Hernández Licona, Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez, “Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios”, en Miguel Székaly (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, 2005, Sedesol, Porrúa, CIESAS, Anuies, pp. 337-382.

En suma, mientras programas públicos van y vienen, los niveles de pobreza y desigualdad persisten. Si en 1950 el 88.4 % de la población tenía pobreza de patrimonio, 52 años después en 2002, el 51.7 % mantenía esa clasificación, solo que por el crecimiento poblacional equivalía a 53.3 millones de mexicanos en pobreza de patrimonio.³⁴³

El cambio, en la orientación de las políticas sociales del gobierno en la década de 1980, dejaron de considerar como una responsabilidad exclusiva del estado el desarrollo social, dando una mayor participación a actores privados y generando nuevos criterios de selectividad en los programas, respecto a los sectores más pobres. Ante estos procesos de descentralización, fueron necesarios esfuerzos asistenciales, supuestamente para generar

³⁴² Székely Miguel y Claudia Nateras, “Escuchando más de cerca lo que dicen los pobres: resultados de grupos foco”, en Miguel Székaly (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, 2005, Sedesol, Porrúa, CIESAS, Anuies, p.383-390.

³⁴³ Hernández Licona, Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez, “Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios”, en Miguel Székaly (coord.), *Desmitificación....*, p.339

un mayor crecimiento económico, cuestión que no se realizó. Mientras tanto, decaía el financiamiento público y se desmantelaban cada vez más instituciones públicas, ya que el peso relativo de los dos programas analizados como porcentaje del PIB es también distinto. Entre 1989 y 1994, el Pronasol representó en promedio anual el 0.51% del PIB. Por su parte, el presupuesto del Progres a en 1997, representaba sólo el .04% del PIB, y hacia 1999 significó solamente al 15.8% del total de los recursos presupuestados para combatir la pobreza.³⁴⁴

Con ello, la mayor parte de las políticas sociales han sido encaminadas a generar mayor concentración de la riqueza y mantener la desigualdad social, por lo que tomó cada vez más fuerza, la propuesta de reformar los sistemas de planeación regionales. En Michoacán, durante la administración de Cárdenas Batel (2002-2008), se impulsó una iniciativa de modificación de la ley orgánica de la administración pública, con la intención de proponer un sistema de Planeación del desarrollo a partir de un proceso de intercambio y participación social. Esta reforma se cristalizó el 12 de abril del 2002 y con ella se creó la Secretaria de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE), a la que le correspondió las siguientes atribuciones:³⁴⁵

- ❖ Elaboración y actualización periódica del Plan Estatal de Desarrollo
- ❖ Elaborar el proyecto anual del presupuesto de egresos.
- ❖ Formular y proponer la celebración de convenios de coordinación con las dependencias de la administración pública federal.
- ❖ Diseñar y aplicar los mecanismos de evaluación que requieran los programas de inversión pública estatal y federal convenidos.
- ❖ Desarrollar y difundir un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto socioeconómico de los programas estatales.
- ❖ Representar al Gobierno del estado ante el Comité de Planeación para el Desarrollo y fungir como Coordinador general.
- ❖ Coordinar las acciones que la Federación y el estado convengan con los gobiernos municipales.

³⁴⁴ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM, SEDESOL, 2002, pp. 286-293.

³⁴⁵ Cárdenas Batel, Lázaro, "Reforma a la Ley orgánica de la administración pública del estado de Michoacán de Ocampo," en *Periódico Oficial del estado de Michoacán*, Morelia, 12 de abril de 2002.

- ❖ Promover convenios de colaboración con los Municipios para fortalecer el desarrollo.

Estas atribuciones de la Seplade, enfatizan a la participación social como el eje central de este sistema. La idea propuesta fue trabajar bajo un complejo entramado de instancias y organizaciones pero con el lineamiento de la Secretaría. El objetivo central fue transformar progresivamente el desarrollo económico y social del Estado, fortaleciendo a la vez el régimen democrático como sistema de vida de las instituciones. De tal forma, la naciente secretaría, se convirtió en la institución rectora de ejecución de las políticas y programas para el desarrollo social.

Con la consigna de sustentarse en la participación ciudadana, en sus informes y documentos de trabajo, se incorporaron conceptos en boga como desarrollo local, desarrollo sustentable, reconstrucción del tejido social, redes sociales comunitarias y críticas a la modernidad, etc.³⁴⁶

4.2.-El Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Michoacán y los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (SUPLADER); los pasos y problemas en su implementación.

Una de las críticas recurrentes a los modelos y agendas de políticas públicas para el desarrollo, ha sido la falta de atención, por parte de la burocracia gubernamental, a las partes demandantes en el proceso, la población civil. La desconexión entre las realidades regionales y los programas públicos, ha promovido fuertes déficits en materia de eficiencia, por lo que en años recientes se han incorporado a los planes de desarrollo gubernamentales, conceptos con un alcance global, como participación ciudadana, calidad de vida, desarrollo de capacidades humanas, planeación participativa, etc.

Los cambios de administración política acaecidos en Michoacán, sobre todo a partir de las elecciones federales de 1988, le dieron ese giro de cooperación entre sociedad y gobierno a las políticas locales. Precisamente una de las propuestas centrales de la

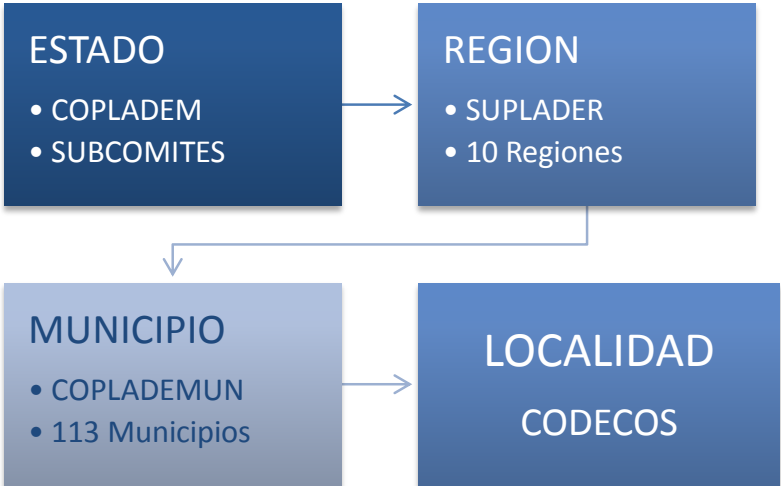
³⁴⁶ SEPLADE, “informes de labores”, en *Memoria de trabajo 2002-2008*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 2008.

estructura de los comités de Solidaridad a los que hicimos referencia páginas atrás, fue visualizar la inversión pública en las localidades, como un “cheque en blanco,” sujeto a las necesidades particulares de cada población, aunque como es sabido esta política derivó en contrastes de uso político electoral.

El plan estatal de desarrollo (1990-2000), dio cuenta del incremento en el grado de marginación en el estado, planteando como estrategia de política pública un programa de fortalecimiento comunitario, propuesta que se mantuvo en constante discusión. En este contexto, la Asamblea Legislativa de Michoacán, aprobó la creación en Michoacán de un sistema estatal de planeación democrática, que como vimos se instrumentó mediante la instauración de la SEPLADE.

Esta nueva dependencia, promovió líneas directrices en base la búsqueda de políticas que tuvieran como fin una organización auto-gestiva de los recursos públicos para el desarrollo. El sistema integral de planeación, mantuvo en la cima de su organización al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán, (COPLADEM) que se conformó de los subcomités regionales, sectoriales y de los especiales que generalmente se encargaron de la estadística.

Diagrama 8. Esquema organizacional del Sistema Estatal de Planeación, de la administración estatal 2002-2008.



Fuente: SEPLADE, “informes de labores”, en *Memoria de trabajo 2002-2008*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 2008.

Los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (Suplader) se conformaron para impulsar proyectos y obras a nivel Regional, conformándose en base a la regionalización del siguiente mapa y que continúa vigente.

Mapa 4: Regionalización como estrategia para la Planeación y el Desarrollo Regional en Michoacán.



Fuente: Cplade, “Regionalización para la planeación y el desarrollo de Michoacán, en cplade.michoacan.gob.mx/cplade/.../Libro%20N.%

Los lineamientos para el funcionamiento de los Supladers en el Estado de Michoacán, incluyen la participación de los siguientes actores:

- COPLADEM. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán.
- SEPLADE. Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal.
- SUPLADER. Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional.
- DELEGADO REGIONAL.- (Responsable de impulsar los procesos de planeación participativa en cada región y supervisor de la correcta aplicación de los recursos públicos que, en el seno de cada Suplader, se hayan definido).
- FDR.- Fondo de Desarrollo Regional. (Recursos públicos etiquetados) ³⁴⁷

En el año 2005 se elaboró el primer Programa de la Región IX Sierra Costa, que a decir de sus responsables, asumió la teoría del Desarrollo Endógeno con la finalidad de revertir las desigualdades y planteó una estrategia general denominada “Agenda pública,” para

³⁴⁷ Véase: Cárdenas Batel, Lázaro, *1er informe de Gobierno*, Morelia, Gobierno del Estado, 2003, pp.32-33.

propiciar un desarrollo regional equilibrado y sostenible.³⁴⁸ Se creó el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) como instrumento para impulsar los proyectos de desarrollo regional. Este Suplader de la sierra costa, consideró a la región como un espacio geográfico en el que interactúan la sociedad y la acción de gobierno con sus recursos y una visión común en sus municipios. El concepto de desarrollo regional sobre el que se basa su accionar, es entendido como un proceso mediante el cual se mejora la calidad de vida de la población asentada en la región, y que obligadamente debe ser integral, equitativo y sustentable, aunque estos conceptos no se definen en el documento.³⁴⁹

Se consideró, que el objetivo central del Suplader era abrir espacios de participación a los habitantes de la región costa, quienes deberán tener la visión, y responsabilidad del desarrollo de su región, apegándose a las políticas que genere la SEPLADE y buscando la participación “pro-activa” de los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad.

El Suplader está integrado por miembros de los sectores público, privado y social de la región, conformados de la manera siguiente:

- ❖ Representantes del sector social
- ❖ Autoridades Indígenas (con voz y voto)
- ❖ Empresarios
- ❖ Representante del sector educativo público y privado de nivel medio superior y superior
- ❖ Representantes de organización de ganaderos
- ❖ Asociación Ganadera y Agrícola.
- ❖ Presidentes municipales de la región
- ❖ Representantes del gobierno del estado de Michoacán: (Titulares de las secretarías Seplade, Suma, Sedeso, elegidas por votación del Suplader.
- ❖ Representantes del gobierno federal: (Sedesol, Semarnat, Sagarpa...).

La estructura organizativa del Suplader estará integrada por una Coordinación general, la Asamblea general; integrada por todos los miembros del Suplader, y por las comisiones de trabajo; tres permanentes y una temporal. La comisión de Planeación, apoya la integración de la propuesta de inversión regional anual, a través de consensar criterios de acciones y propuestas en concordancia con los ejes de trabajo o líneas prioritarias definidas en la región.

³⁴⁸ Véase: Cárdenas Batel, Lázaro, *3er informe de Gobierno*, Morelia, Gobierno del Estado, 2005, pp.12-13.

³⁴⁹ CPLADEM, Gobierno del estado de Michoacán, “Estrategia Regional del Gobierno del Estado de Michoacán, Desarrollo Regional para la Región X Infiernillo”, Publicado en julio 2005, pp. 23-25.

Los objetivos del suplader son los siguientes:

- I. Lograr el desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable de la región.
- II. Generar una nueva cultura del desarrollo desde el marco regional.
- III. Promover un proceso educativo integrador con la participación de los municipios que conforman la región.
- IV. Generar proyectos productivos y sociales con la participación de los sectores público, privado y social.
- V. Impulsar el desarrollo integral en las zonas prioritarias y de extrema pobreza.
- VI. Defender, conservar, incrementar y aprovechar de manera sustentable, los recursos naturales de la región, respetando la vocación de la misma.
- VII. Establecer una comunicación y vinculación directa entre el gobierno del estado, la federación y las autoridades de los municipios de la región.
- VIII. Y demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.

El Suplader, desarrolla la planeación regional, vinculando los planes de desarrollo federal, estatal, regional y municipal, revisando y autorizando los proyectos y/o acciones de desarrollo regional.

Uno de los problemas de esta conformación, es que se consideran proyectos de desarrollo regional a todas aquellas acciones planeadas, enfocadas a desarrollar y potenciar las aptitudes preponderantes de la región, pero las iniciativas ciudadanas que no cuenten con el dictamen de viabilidad técnica, (expediente técnico), quedan automáticamente descartadas, por lo que se le da prioridad a los organismos corporativizados, lo que deriva en un bajo nivel de participación ciudadana y en modelos de ejecución que se anexan a la agenda de secretarías encargadas de realizar obra pública, siguiendo dictámenes gubernamentales y no ciudadanos.

4.3.- Ausencia de diversificación en las actividades productivas y la aparición de programas de apoyo social contraídos; los CODECOS.

El programa estatal de Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS), fue creado después de una difícil y larga discusión sobre la transformación de la política social estatal, la cual fue resultado de múltiples debates en el marco legislativo local. En ellos, se discutió la importancia de la gestión participativa, como eje rector para la ejecución de políticas y programas para el desarrollo social. En el Plan Estatal de Desarrollo promovido por el gobernador Tinoco Rubí (1990-2000), se ponderó el incremento en los niveles de

marginación en el estado, planteando como una estrategia de política pública necesaria, un programa de fortalecimiento comunitario.³⁵⁰

Estas ideas se cristalizaron durante el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2007), por lo que los Codecos se convirtieron para la administración estatal, en el instrumento para reconstruir el tejido social deteriorado entre otras cosas, por las recurrentes crisis económicas. Por ello, los Codecos fueron presentados como una ruptura con los anteriores modelos de relación estado-sociedad, pero también como una acción para medir, con el reconocimiento del gobierno, el grado de participación comunitaria para atender sus propias problemáticas ya que los propios habitantes son los que solicitan los convenios de participación y les dan seguimiento.

Los Codecos arrancaron en el año 2003 con 172 programas y en ese momento se presento como un instrumento gestor del fortalecimiento comunitario, que operó a través de proyectos de trabajo colectivo. Se postuló que los núcleos de organización social tuvieran un fuerte sentido de participación y articulación de los actores locales, para impulsar la participación ciudadana en la transformación de las poblaciones.³⁵¹ La tipología de los núcleos, según la reglamentación y los manuales, es la conformación de un grupo de personas que se reúnen para identificar sus problemas y solucionarlos mediante la gestión. En suma, pretende ser una instancia comunitaria de participación, desde donde se produzca conocimiento, información y acción para beneficio local, con acciones gestivas ante los recursos públicos y auto-gestivas, en la comunidad.³⁵²

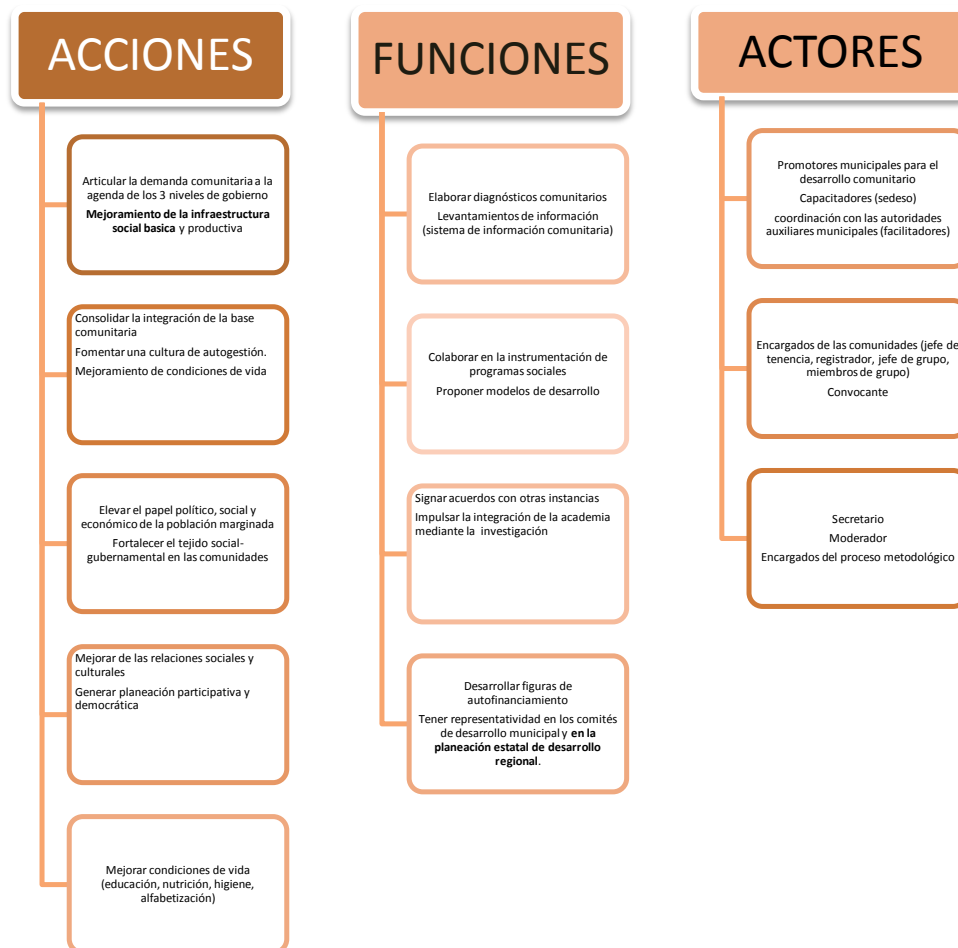
Idealmente, los ejes de acción de los Codecos, respecto al mejoramiento de las relaciones sociales y culturales, tendrían que implicar procesos autorrealización y el impulso de “principios” mediante acciones deportivas, culturales y tradiciones comunitarias. Otro paso importante de su accionar es el mejoramiento de la infraestructura social básica y productiva y para ello la población participa, bajo la dirección de promotores de cultura, vivienda, salud, etc., en diversos tipos de obras y conjuntamente con los Municipios, administran los recursos destinados para ello.

³⁵⁰ Véase: Tinoco Rubí, Víctor Manuel, *3er informe de Gobierno*, Morelia, Gobierno del Estado, 1999, pp.17-19.

³⁵¹ Véase la nota periodística sobre Baldemar Arroyo Zousa, coordinador para el Desarrollo Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social en Michoacán (Sedeso), en *Cambio de Michoacán*, 2 de julio de 2009.

³⁵² Secretaría de desarrollo social, *Manual básico del Facilitador Comunitario...*

Diagrama 9. Esquema de las atribuciones, objetivos y actores implicados en los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS).



Fuente: Elaboración propia en base a: Godoy Rangel, Leonel, “Programa de fortalecimiento comunitario (CODECOS) del estado de Michoacán de Ocampo y sus reglas de operación,” en Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial* del gobierno constitucional del estado de Michoacán de Ocampo, T, CXLIX, núm. 47, Morelia, Mich., Miércoles 7 de Julio del 2010.

Estas acciones implican una planeación participativa y democrática, todo en base a diagnósticos comunitarios, que teóricamente consolidan los planes locales de desarrollo. Idealmente las redes de promotores municipales se encargan de empatar éstos, con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, los Subcomités de Desarrollo Regional y el comité de Planeación del Desarrollo del estado.³⁵³

³⁵³ Godoy Rangel, Leonel, “Programa de fortalecimiento comunitario (CODECOS) del estado de Michoacán de Ocampo y sus reglas de operación,” en Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial* del gobierno constitucional del estado de Michoacán de Ocampo, T, CXLIX, núm. 47, Morelia, Mich., Miércoles 7 de Julio del 2010, pp.1-8.

En cuanto a la metodología del trabajo, los capacitadores realizan una presentación ante un grupo comunitario previamente formado y en asamblea se discuten y analizan, las expectativas y los objetivos (mejoras en la comunidad), y se da inicio al proceso de formación del Codeco, mediante el establecimiento de acuerdos generales con la representación de autoridades municipales y la elaboración de una propuesta de trabajo. En la elaboración del diagnóstico, se utiliza una metodología denominada “sistema de aspiraciones” que recoge las necesidades más sentidas del grupo convocado, y se procede a la solución de los problemas. Se considera que llegado este punto, inician plenamente las acciones del programa.³⁵⁴

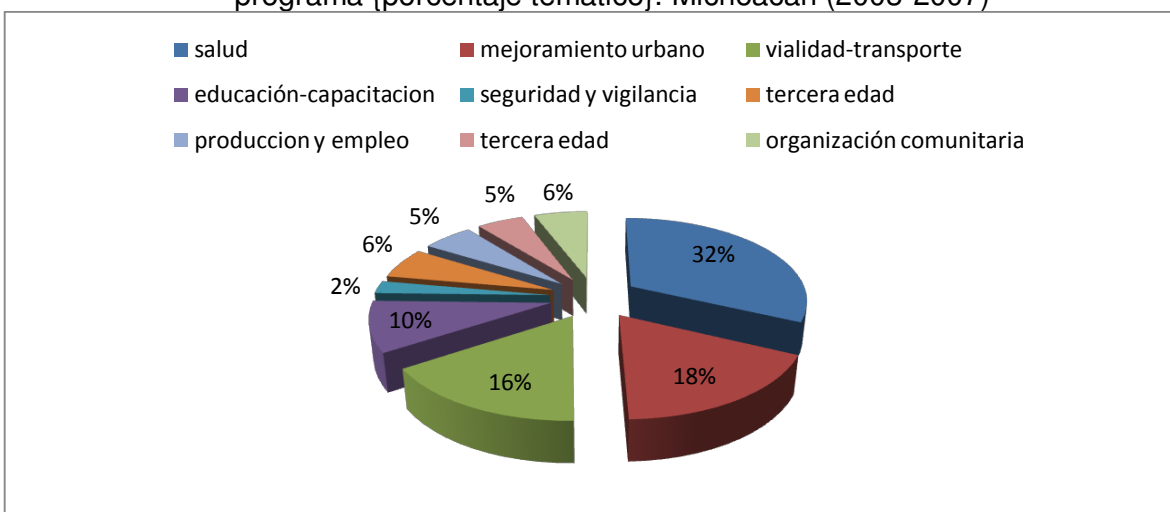
Según los datos presentados por Anayatzin Ramírez Andrade, que en su investigación contó con datos gubernamentales de primera mano al ser hija de la entonces titular de la SEDESOL, Graciela Andrade, el perfil de la mayoría de los diagnósticos comunitarios tuvo que ver con el gran déficit en servicios básicos del estado, fundamentalmente de abasto de agua y en un porcentaje mucho menor, se presentaron proyectos productivos, como queda expuesto en la siguiente gráfica.³⁵⁵ Estos mismos datos, dan cuenta de que contrariamente a lo que la mayoría de las aspiraciones señalaban, al momento de la aprobación de los comités, los órganos de decisión optaron por favorecer los proyectos de salud pública, un aspecto sustancial de la agenda de las políticas gubernamentales y al que se le asigna un presupuesto elevado.

Otro manejo evidente del programa por parte del Estado fue ideológico, ya que ante la enorme expectativa que generó la llegada de Cárdenas Batel y del partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del estado, fue necesario presentar cambios en el modelo de relación entre el gobierno y la sociedad, y el programa Codecos, visto como una instancia comunitaria de participación social, resultó ser a la postre, la acción del gobierno de izquierda más visible.

³⁵⁴ Secretaría de desarrollo social, *Manual básico del Facilitador Comunitario...*

³⁵⁵ Ramírez Andrade, Anayatzin, *Política social y desarrollo comunitario en el estado de Michoacán. Un análisis de los comités de desarrollo comunitario (Codecos), 2003-2007*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UMSNH, 2008, pp.76, 103-118.

Gráfico 29. Comités de desarrollo Comunitario según el Sistema de información del programa {porcentaje temático}. Michoacán (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a: Ramírez Andrade, Anayatzin, *Política social y desarrollo comunitario en el estado de Michoacán. Un análisis de los comités de desarrollo comunitario (Codecos), 2003-2007*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UMSNH, 2008, pp.84-96.

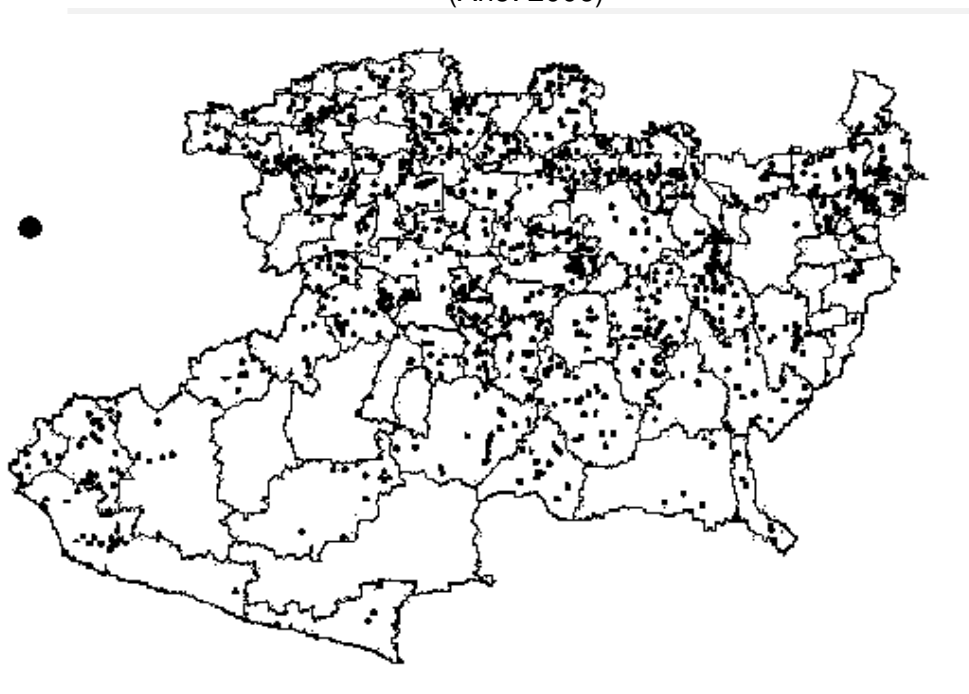
De las 173 solicitudes aceptadas en el 2003, al finalizar dicho sexenio eran ya 1,700 codecos operando, mismos que fueron recortados en la administración de Godoy Rangel a 1,350 Codecos reestructurados, esto, a pesar de tener más de 2 mil solicitudes a inicios del 2009, lo que evidenció problemas de presupuesto para su ejecución y sugiere conflictos políticos con autoridades municipales de otros partidos, que de hecho, han utilizado al programa para verter críticas en torno a la entrega de recursos del gobierno estatal o para limitar su presencia.³⁵⁶ No obstante, como puede apreciarse en el mapa 5, más que la afinidad política de los gobiernos municipales, la selectividad en el otorgamiento de los recursos para los Codecos, ha sido definida en base a las regiones con mayor densidad poblacional, lo que significa un potencial electoral mayor.

Como puede observarse en el mapa 5, la zona del centro-occidente ha mantenido una mayor presencia de comités de desarrollo, para el año 2007 por ejemplo, se desarrollaron 739 en el centro oriente y 711 en el centro occidente, pero en la zona de tierra caliente y costa, en donde los niveles de marginación son más altos, hubo una presencia mínima de codecos.³⁵⁷

³⁵⁶ Véase: América Juárez Navarro, "Codecos en mil 700 comunidades. Medio millón de habitantes ha gestionado y ejecutado alrededor de dos mil acciones" en *Cambio de Michoacán*, 9 de febrero del 2007 y Juárez Navarro, "Concluyen encuentros regionales de Codecos," en *Cambio de Michoacán*, 4 de enero del 2009.

³⁵⁷ Ramírez Andrade, *Política social y desarrollo comunitario...*, p.93.

Mapa 5: Mapeo de la instauración de los comités de desarrollo comunitario, en Michoacán.
(Año: 2006)



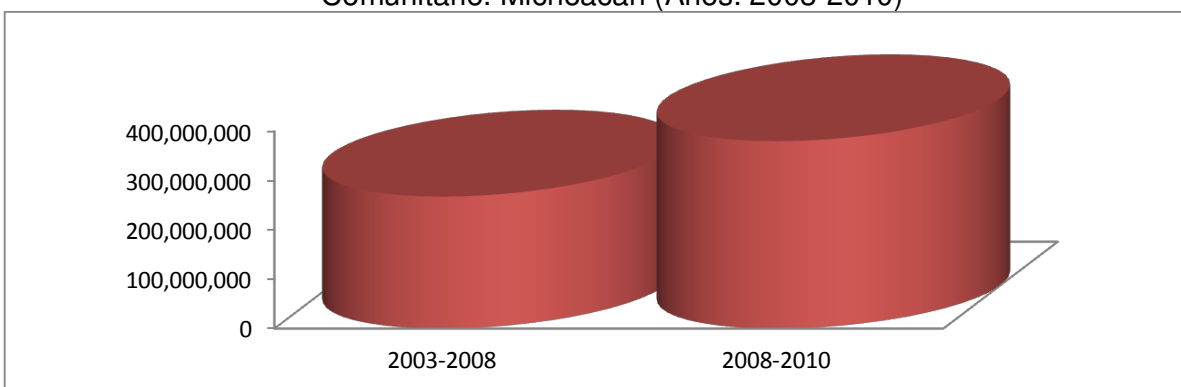
Fuente: Andrade, Graciela, “La Secretaria de Desarrollo Social de Michoacán, en el marco del Tercer Taller Regional para Centroamérica, México y el Caribe sobre Lucha contra la Pobreza Urbana, realizado el 29 y 21 de abril de 2006,” reproducido en: Rojas Fajardo, María Estela, “Un perfil de los comités de desarrollo comunitario (Codecos) en Michoacán, constituidos entre 2003 y 2007,” en *Revista el cotidiano*, Vol. 23, núm. 151, septiembre-octubre del 2008, México, UAM-Azcapotzalco, p. 41.

Evidentemente no podemos soslayar la importancia política que tiene la región centro, oriente y occidente, que tienen las ciudades más importantes. Cabe definir en este punto, que el gasto destinado a los codecos ha sido importante en los últimos años, sumando casi 700 millones de pesos hacia el año 2010, como queda establecido en el siguiente gráfico, teniendo un aumento significativo el gasto destinado al programa en la administración de Godoy Rangel, a pesar de disminuirse la validación de comités.

Y es que al final del día, las expectativas que el gobierno del estado depositó en este programa fueron muy altas, ya que en el sistema operativo se considera a los Codecos como un instrumento social efectivo para garantizar, no solo que los recursos públicos se otorguen a los sectores más vulnerables, sino que sean órganos de interlocución entre la sociedad y el gobierno que realmente respondan a las necesidades sociales y que promuevan una participación consciente y organizada de la población.³⁵⁸

³⁵⁸ Godoy Rangel, “Programa de fortalecimiento comunitario...”, p. 4.

Gráfico 30. Gasto gubernamental tripartita, designado a los Comités de desarrollo Comunitario. Michoacán (Años: 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a: Ramírez Andrade, Anayatzin, *Política social y desarrollo comunitario en el estado de Michoacán. Un análisis de los comités de desarrollo comunitario (Codecos), 2003-2007*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UMSNH, 2008, pp.76-83; y Luis Contreras Calderón, (Director de fortalecimiento Comunitario) "Continuidad a los Comités de desarrollo Comunitario," citado por Apolinar Álvarez, en *La Voz de Michoacán*, Morelia, jueves 20 de enero del 2011.

Bajo esta premisa el componente participativo del programa es idílico, con un grado de eficiencia muy alto, tanto en la detección de problemas, como en la creación de formulas para su resolución. Esto sin tomar en cuenta que puede tener injerencia en todos los ámbitos de la política social, desde el ámbito alimentario hasta el cuidado y preservación del medio ambiente.

En las bases teóricas de este programa, podemos rastrear elementos de postulados sobre la modernización de la administración pública, educación popular, planeación estratégica, teorías sobre el desarrollo local y comunitario, etc. Sus ejes de acción se sustentan en una base metodológica de investigación-acción y de gestión del conocimiento, ambas como instrumentos para inducir la eficacia en el programa, pero también para lograr el empoderamiento comunitario.³⁵⁹

Y es que si la política social, que implica el desarrollo pleno de las personas y de su vinculación con la comunidad, es una bandera rentable en términos políticos además, el Gobierno presento a los comités como estrategias que respetaron las formas de organización social, librándolas de cualquier intervención externa. Aunque no hay que

³⁵⁹ Otros elementos que se mencionan o pueden rastrearse en los manuales son, la reflexión, el método de interacción, la consultoría integral colaborativa y algunos modelos de solución de problemas, véase: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Michoacán, *Manual básico del Facilitador Comunitario*, SEPLADE, Gobierno del Estado, 2003.

pasar por alto que la visión del desarrollo desde la esfera gubernamental se entiende como un proceso regional estrechamente ligado a lo global y que la ejecución de los codecos, sólo puede ejercerse a partir del municipio, su dinámica de comunidades organizadas de alguna manera hizo frente a los dictados de combate a la pobreza de las instituciones internacionales más connotadas. Según sus estatutos, el objetivo final del programa se recalca, es lograr una capacidad de autogestión en las localidades, generar una base social para la concepción de programas de gobierno y fomentar una cultura de organización y empoderamiento político, con el fin último de reconstruir el tejido social.³⁶⁰

Una línea central de este discurso, es que ante las políticas asistenciales marcadas por el neoliberalismo, se plantea limitar una redistribución del ingreso mediante la asignación de este factor al mercado y para ello, los encargados de configurar esta política del gobierno del estado de Michoacán, se basaron en los principios del modelo social-demócrata, promotor de la ciudadanía y de la justicia social, como puede verse en la tabla 17. Es evidente que esta apuesta deriva de la discusión académica y política en torno al fracaso de los modelos de asistencia social neoliberal, como la política federal Oportunidades, que en su intento de fomentar la cooperación entre las comunidades, sus autoridades locales y las organizaciones civiles no gubernamentales, se ha enfocado en la atención inmediata y emergente de la pobreza, fundamentalmente de salud y alimentación.³⁶¹

No obstante, no hay que perder de vista que el programa sigue estando inmerso en un contexto de participación creciente del Estado en la asignación de recursos públicos, mismo que ante las fallas del mercado, no logra alejarse totalmente del corporativismo, a pesar de que ahora existan políticas que se vuelquen al ámbito social y sus organizaciones.

³⁶⁰ Martín Equihua, “Codecos, semilla de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad: Lázaro Cárdenas Batel” en *La Jornada Michoacán*, Morelia, 9 de septiembre de 2007.

³⁶¹ Cordera, Rolando, “La globalización y la política social, notas sobre la experiencia latinoamericana,” en *Economía informa, pobreza y política social*, núm. 303, diciembre-enero del 2002, México, UNAM, p. 9.

Tabla 18. Comparativa de las características generales de los Modelos teóricos sobre política social.

Política social	Modelo Neoliberal	Modelo Bismarkiano	Social-demócrata
Características Generales:	Asistencialista, otorga beneficios mínimos en relación con necesidades insatisfechas	Corporativista	Universalidad en acceso a beneficios sociales
Diagnóstico BID y PNUD	Necesidad de reforma social	Debe consolidar la democracia	Existen libertades con déficits en consolidación de ciudadanía (prácticas de corrupción)
Sugerencias para mejorar los ejes del desarrollo:	Fortalecer participación de la sociedad civil	Nuevas formas de gestión entre estado y sociedad civil, apoyo a organizaciones civiles	Racionalizar esfuerzos del estado, fortalecer las capacidades institucionales del sector social con la participación ciudadana
Política social emergente:	Establecer estabilidad y gobernabilidad; generar condiciones jurídicas, sociales e institucionales de confianza y seguridad	Inversión y crecimiento Equidad social y participación ciudadana	Promover equidad, autogestión, empoderamiento y tejido social redes entre sociedad y gobierno
Función del Estado:	Garante derechos políticos, civiles, económicos, sociales	Interventor/corrector de desigualdades	Expansor de la ciudadanía, pero para permitir un contrapeso social"

Fuente: PNUD y BID, *Reforma social y progreso*, Washington, 1993, Thierry Lemarisquier, "Mensaje de inauguración del encuentro nacional: la reforma del estado y agenda ciudadana," en Benitez, Yazmin Fabiola y Carlos Camacho A., (editores), *encuentro nacional la reforma del estado y la agenda ciudadana*, Pátzcuaro, Michoacán, México D.F., DECA Equipo pueblo A.C., Gobierno del estado, 2005, pp.30-32.

Ante este cúmulo de elementos teóricos en boga y el impacto a nivel local del programa, en pocos años los Codecos se convirtieron en la pieza angular de la administración de Cárdenas Batel y su relevancia también fue mediática, pues la política social se utilizó como un instrumento de difusión gubernamental, usando estos proyectos como un ejemplo de la comunicación entre la sociedad y el gobierno, independientemente del mediano éxito que tuvo el programa para revertir los indicadores pobreza y marginación.

En este sentido la investigadora Estela Rojas Fajardo se pregunta cómo una política pública diseñada desde el gobierno pudo impulsar la capacidad de autogestión y

empoderamiento comunitario, tal y como lo señalan las autoridades.³⁶² Tras analizar brevemente el desempeño de los Codecos, llega a la conclusión que a pesar de ser un programa manipulado desde el gobierno, ha sido aplaudido incluso por la ONU, por haber logrado insertar autoconfianza en las comunidades más pobres, que han aprendido a crear proyectos sociales, incluso financiándolos ellos mismos, convirtiéndose en protagonistas del desarrollo local.³⁶³

Sin embargo, como se ha visto a lo largo de este documento, Michoacán sigue siendo uno de los estados con un mayor número de municipios con alta y muy alta marginación, siendo las regiones de la costa sierra y tierra caliente, las zonas que continúan presentando los índices más altos de miseria. Las Mediciones realizadas por el Colegio de México en pobreza alimentaria, de patrimonio y de capacidades para el estado, encontraron niveles por debajo de la media nacional.³⁶⁴ Uno de estos casos es el municipio de Aquila que es líder en incidencia en la pobreza e intensidad de la misma según los índices de marginación que lo colocan en el lugar 200 de la escala nacional.³⁶⁵

Y es que históricamente, la relación gobierno-sociedad ha estado enmarcada en una franca desconexión, reflejándose un notable desconocimiento por parte del gobierno de la realidad local donde operan las políticas y programas, con objetivos que no expresan las necesidades de la población y debilitan las posibilidades de desarrollo local. Desde nuestro punto de vista, la suma de fracasos de los programas focalizados a la población marginada, han aunado en la polarización y desintegración comunitaria, con su uso electoral.

En base a testimonios de personal perteneciente a la estructura de los Codecos podemos decir que en realidad la intervención del gobierno y la falta de apoyos a los proyectos emanados de los comités, impidieron el empoderamiento de las comunidades y que el programa al final, ha tenido esa función a pesar de sus conceptos reivindicativos. En entrevista, el jefe del departamento de mejoramiento de relaciones comunitarias y titular de radio Codecos, enfatizó que el programa desde un inicio y hasta la fecha ha estado

³⁶² Rojas Fajardo, María Estela, “Un perfil de los comités de desarrollo comunitario (Codecos) en Michoacán, constituidos entre 2003 y 2007,” en *Revista el cotidiano*, Vol. 23, núm. 151, septiembre-octubre del 2008, México, UAM-Azacapotzalco, p. 41.

³⁶³ *Ibid.*, pp. 47-48.

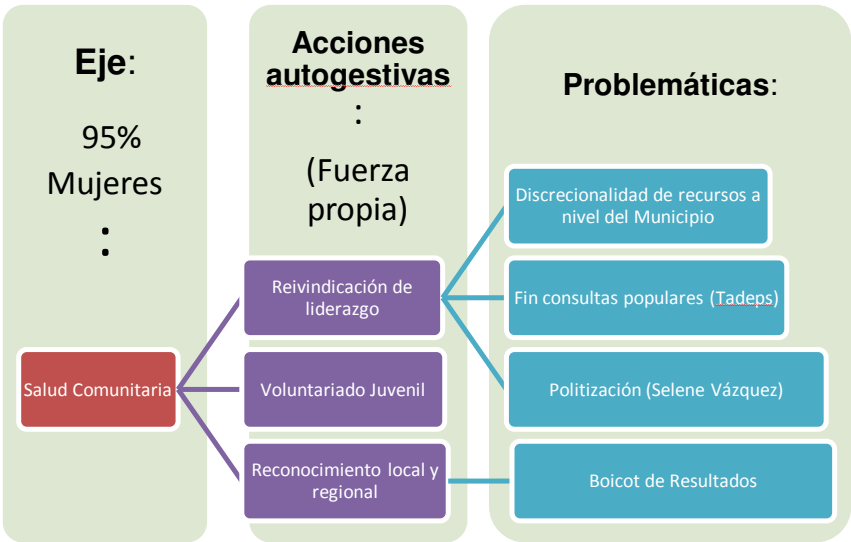
³⁶⁴ Varios, *Medición de la pobreza en Michoacán*, México, El Colegio de México, 2004, pp.17-47.

³⁶⁵ Castillo, José Luis, *Entrevista a profundidad*, Morelia, Michoacán, agosto del 2010.

sustentado en la participación de las mujeres, que según sus datos representaron cerca del 95% del total de los comités.³⁶⁶ En el diagrama 10, sintetizamos la postura crítica de este funcionario quien acusa al gobierno del estado de una evidente falta de continuidad, de coordinación y de entrega de los recursos públicos.

Parte esencial de la operatividad de los codecos fueron los jóvenes voluntarios que fungieron como capacitadores, a quienes se les limitaron pagos y apoyos, tal como a la mayoría de las mujeres que han estado al frente de los mismos, generalmente involucrados en proyectos de salud comunitaria.

Diagrama 10. Esquema del componente de género, acciones principales y problemáticas en los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS).



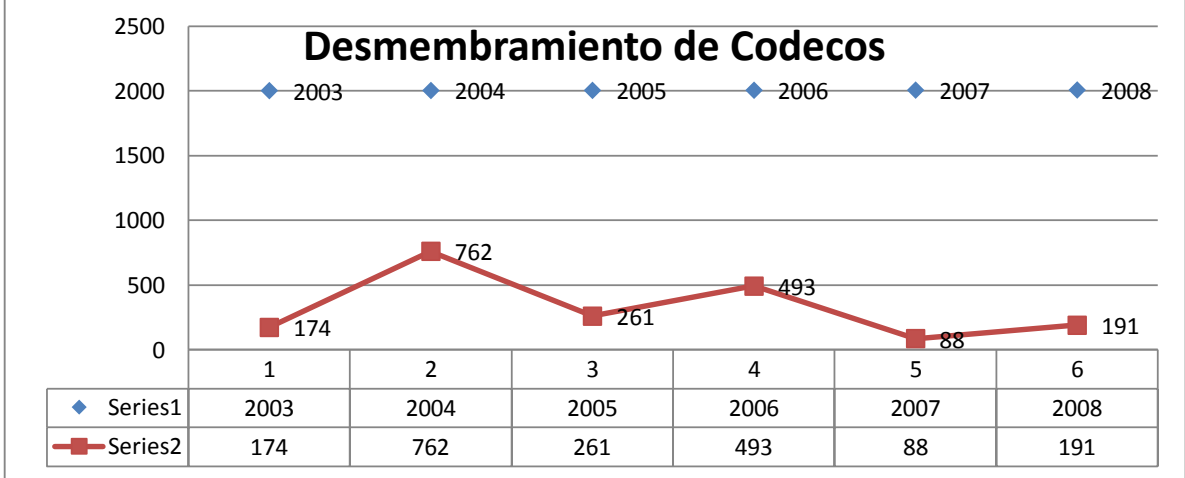
Fuente: Elaboración propia en base a José Luis Castillo, *Entrevista a profundidad*, Morelia, Michoacán, agosto del 2010.

La politización del programa se hace evidente con la siguiente gráfica que evidencia el desmembramiento del programa en periodo electoral y con la llegada de Godoy Rangel a la gubernatura. Por otro lado, la información vertida por el ex funcionario nos habla de la reticencia, fundamentalmente de las autoridades locales, de otorgar los recursos asignados por el gobierno estatal a los comités, evitando la vinculación al desarrollo de capacidades políticas y sociales de género, manteniéndose una visión discriminatoria hacia las mujeres,

³⁶⁶ Según datos de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

respecto a la tenencia de la tierra, a su actividad económica y su participación en política.³⁶⁷

Gráfico 31. Disminución del financiamiento público a los Comités de desarrollo Comunitario. Michoacán (2003-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a: Juárez Navarro, A., “Concluyen encuentros regionales de Codecos,” en *Cambio de Michoacán*, 4 de enero del 2009.

Esta disminución tiene una explicación consistente en el temor que causó al gobierno estatal y a las autoridades municipales el dotar de voz y voto a sectores de la población que hasta el día de hoy, mantienen una posición marginal en los órganos de gobierno locales y de los partidos políticos. El ex funcionario Castillo apunta en este sentido, que el gobierno estatal dejó de apoyar a los voluntariados juveniles hacia 2007, mientras en la administración de Godoy, se minaron los talleres liberación popular y de auto-diagnóstico comunitario (Tadeps), dejando a múltiples comités sin apoyos y condicionando su accionar a su utilización electoral.³⁶⁸

Los datos que presenta Anayatzin Ramírez respecto a la situación de los Codecos en enero 2007, abona en la crítica a la eficiencia del programa. La disminución de los apoyos gubernamentales destinados a la resolución de los problemas locales, se denota en la recortada presencia del programa (30%), en 1767 comunidades de las 5960 localidades que tiene de Michoacán. Pero el dato más relevante es que siendo un programa orientado a las comunidades con muy alta y alta marginación, de las 1528 poblaciones con estas

³⁶⁷ Véase: González Butrón, María Arcelia, “Las mujeres en Michoacán, situación actual y construcción de esperanzas,” en Núñez Vera, Miriam Aidé, González Butrón, María Arcelia y Cecilia Fernández Zayas (editoras), *Estudios de género en Michoacán, lo femenino y lo masculino en perspectiva*, Morelia, UMSNH, CIDEM, UACH, 1995 pp.158-169.
³⁶⁸ José Luis Castillo, *Entrevista a profundidad*, Morelia, Michoacán, agosto del 2010.

características, los codecos operaron en sólo 132 de ellas, es decir, tuvo una cobertura real del 8.63%.³⁶⁹

4.4.- Pobreza y dificultades del desarrollo regional. Un diagnóstico en las Comunidades Indígenas en Aquila, desde la perspectiva NBI.

Los resultados de la política gubernamental para impulsar el desarrollo regional, demuestran una grave incapacidad del Estado, para mantener un ritmo estable de intervención en la economía regional, lo que ha generado mayor pobreza y expresiones de inestabilidad político-social. En México se ha acentuado la desigualdad casi ininterrumpidamente, sin embargo, la mayoría de los reclamos ciudadanos han estado fuera de la discutible asignación presupuestal al gasto social, enfocándose en movimientos populares reivindicativos, o aquellos que emergen en momentos de crisis financieras y de falta de creación de empleo. No obstante, los procesos de reforma del estado, han implicado a nivel mundial enarbolar políticas de bienestar social y de redistribución de los ingresos públicos. Si bien en la década de 1970 el neoconservadurismo influyó en la política social mexicana, que discursivamente adoptó una institucionalización de gasto social restringido, en el contexto de los gobiernos de la ministra Inglesa Margaret Thatcher y el presidente Ronald Reagan el gasto publico fue creciente, y según diversos analistas orientado a un clientelismo electoral.³⁷⁰ Pero a pesar de esta gran expansión del gasto, la calidad de los servicios sociales ha sido muy cuestionada. Esto trajo como consecuencia una política social ineficaz, que solo ha generado sobreendeudamiento de los gobiernos federal y estatal. La crisis de Estado mexicano ha estado directamente relacionada con su incapacidad para abatir la pobreza y las enormes carencias en infraestructura social. Ante ello, es necesario deslizar las políticas sociales de lo asistencial a lo productivo y ampliar la participación comunitaria, para generar equidad en el acceso al desarrollo.³⁷¹

En los últimos años, los movimientos sociales más visibles en contra de la mala distribución del ingreso y las condiciones de pobreza de la mayoría de la población mexicana, han sido reclamos que parten de las sociedades indígenas. A finales del

³⁶⁹ Ramírez Andrade, *Política social y desarrollo comunitario...*, p. 100.

³⁷⁰ Desde 1988 se ha incrementado hasta en un 40%, véase; INEGI, *Sistemas de cuentas nacionales, cuenta de bienes y servicios*, México, Inegi, 1988-1995.

³⁷¹ Véase; Cordera Campos, Rolando y Carlos Cabrera (coords.), *La política social en México, Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2007, pp.39-58.

gobierno de Carlos Salinas, México enfrentó serias problemáticas en materia indígena, una de ellas el levantamiento zapatista de 1994, mientras en la ONU, se discutía un proyecto de Declaración universal de los pueblos indígenas y en la OEA una carta de derechos indígenas.³⁷²

Estas irrupciones abrieron debates en la sociedad, impactando a las políticas gubernamentales, que a pesar de haber instaurado múltiples experimentos en materia social con una supuesta base comunitaria, como lo fue el programa Solidaridad, continúan en una transición en su visión sobre los grupos marginados que han intentado incorporarse a un régimen de autonomía regional. La propuesta de los Acuerdos de San Andrés que reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos, no ha sido compatible con el ejercicio político, que no ha aceptado la posible independencia de las comunidades y aún se encuentra inmerso en nociones de origen colonial, (visión de sociedades acostumbradas a la marginación y la pobreza). Sin embargo, cada vez más las políticas tienden categorizar a las poblaciones con necesidades apremiantes, como sujetos y/o comunidades con capacidades políticas y de gestión, susceptibles a impulsar su desarrollo de manera autónoma.

Después de limitar los acuerdos de San Andrés, y con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, se reformó el artículo 4º de la Constitución para reconocer la realidad pluri-étnica mexicana, aunque las comunidades indígenas siguen sujetas al programa de la república federal, sin reconocimiento de libre autodeterminación.³⁷³ A pesar de ello, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, estableció como meta reducir la pobreza extrema, apoyar el desarrollo de las capacidades y fortalecer el tejido social fomentado el desarrollo comunitario.³⁷⁴ Con esta responsabilidad gubernamental de impulsar el progreso en las zonas más pobres, se creó un comité que utilizó nuevos instrumentos de medición de pobreza, que a través de métodos monetarios ya trabajados desde el gobierno de Zedillo, establecieron tres umbrales de referencia: 1. Hogares sin

³⁷² Aguirre Rojas, Carlos Antonio, "Chiapas en perspectiva histórica", en Aguirre Rojas, Carlos Antonio, Carlos Montemayor y Emanuel Wallerstein, *Chiapas en perspectiva histórica*, México, Ediciones el viejo topo, 2001, pp.33-48.

³⁷³ Véase: Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla, (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, 2002, pp.13-14.

³⁷⁴ Véase; Fox, Vicente, *Anexo estadístico, primer informe de gobierno*, México, Gobierno Federal, 2001.

posibilidad de canasta básica; 2. Sin dinero para salud y educación y 3. Los anteriores más gastos no alimentarios.³⁷⁵

Esta metodología se vinculó con la Ley general de desarrollo social, que postuló un primer ordenamiento legal, para regular programas y acciones públicas en atención a los derechos constitucionales de desarrollo social, bajo los principios básicos citados. Además, definió las zonas de atención prioritaria y promovió el fomento a actividades productivas, con la obligatoriedad de establecer estos criterios en las planeaciones municipales.³⁷⁶ Las evaluaciones posteriores de la política social panista, han sido realizadas mediante la metodología de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares del INEGI, realizada cada 2 años desde 1992. La ENIGH, mide el ingreso y el gasto de los hogares y justifica su sesgo monetario sobre el dato de 2006, que señala que el 78.3% de los ingresos familiares son monetarios.³⁷⁷ Los resultados del 2008, señalaron que los primeros 5 años de la administración foxista, la pobreza alimentaria bajó del 24 al 18%, en el país, supuestamente porque el ingreso corriente creció.³⁷⁸

No obstante, en este análisis de cifras ésta totalmente ligado al creciente gasto de programas de transferencia monetaria como Oportunidades, tal como puede observarse en la siguiente gráfica. En este sentido, la pobreza rural no sólo está relacionada con la medición del gasto alimentario familiar, como se ha dicho en este documento, refiere a dispersión poblacional y bajo este ratio se encuentran el 92% de las localidades en México según el conteo del 2005; y la mayoría de ellas denotan falta de infraestructura física y social, también relacionada a la deficiencia de los programas estatales y municipales para abatir la pobreza.³⁷⁹

Los datos del siguiente gráfico, demuestran un aumento del gasto federal de 9.6% entre 2001 y 2006, pasando de 802 a 880 millones, representando un promedio anual del PIB

³⁷⁵ Que son vivienda, transporte, vestido, en precios de enero del 2000; Miguel Székaly (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, México, Sedesol, Porrúa, CIESAS, Anuies, 2005, pp. 337-339.

³⁷⁶ Cabrera Adame, Carlos Javier, “política social, cambios y resultados”, en Cordera Campos, Rolando y Carlos Cabrera (coords.), *La política social en México...* pp.79-82.

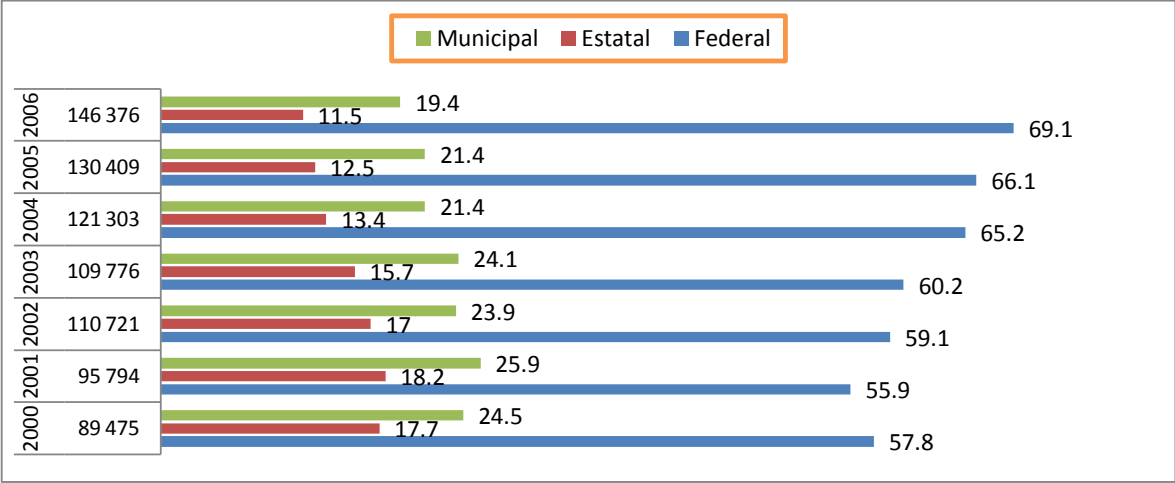
³⁷⁷ Véase, INEGI, “Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares”, en www.inegi.gob.mx/operativos ENIGH, 2008.

³⁷⁸ Subiendo de 12mil a un promedio de 17mil pesos anuales el gasto anual de alimentos; INEGI, “Encuesta nacional de ingresos...”

³⁷⁹ INEGI. *Michoacán. Resultados definitivos. Encuesta 2005*, Aguascalientes, INEGI, 1996, p. 59.

nacional del 10%, sin embargo, también es claro que los egresos estatales y municipales son descendentes conforme avanzó el sexenio foxista.

Gráfico 32. Gasto global de los tres niveles de gobierno para combatir la pobreza en el sexenio de Vicente Fox. (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales*, 2006, en www.inegi.gob.mx.

De ello obtenemos dos conclusiones, la primera es que a pesar del cacareado pacto federalista, no hay una articulación entre los diseños programáticos de los tres niveles de gobierno. Otro dato relevante, es que hay una tendencia constante en el gobierno federal, por incrementar el gasto social conforme se acerca el marco de los procesos electorales.

Además, no sólo es urgente generar una vinculación a nivel normativo, entre los programas sociales y sus metas, lo que abonaría en la congruencia de políticas y recursos públicos, sino también es necesario acompañarlos de fomento a la infraestructura, al crecimiento económico regional, de mejores políticas de empleo, etc.

Siguiendo la tesis de Renato Martínez Huerta y Víctor Hernández, es posible estudiar la relación entre pobreza rural y políticas sociales bajo 3 aspectos de análisis:

- Limitaciones regionales en infraestructura, acumuladas en el tiempo.
- Saldos negativos en producción agropecuaria, centrada en aspectos que tienen que ver con problemáticas respecto al acceso a la tierra, el otorgamiento de créditos para producción y comercialización productos, incluyendo el acceso de servicios básicos.

- Las agresiones a las formas de vida rurales, asimilación y transformación de las identidades culturales, violación a los derechos humanos.³⁸⁰

Estos puntos difieren totalmente de los criterios del perfil de pobreza gubernamental, pues convergen en la necesidad de conocer la estructura y las expectativas de cada región, evitando las políticas de asistencia y las mediciones utilizadas por INEGI y Sedesol, que las sustentan y se centran en el mejor de los casos, sólo en las variables de ingreso, desnutrición, analfabetismo y déficit en servicios. En suma, la crítica a las políticas gubernamentales de focalización, está en su limitación, al depender para operar de amplios servicios sociales básicos que en la mayoría de las comunidades no existen o en su defecto, de diagnósticos precisos de la naturaleza de cada comunidad, lo que las hace costosas e ineficaces.

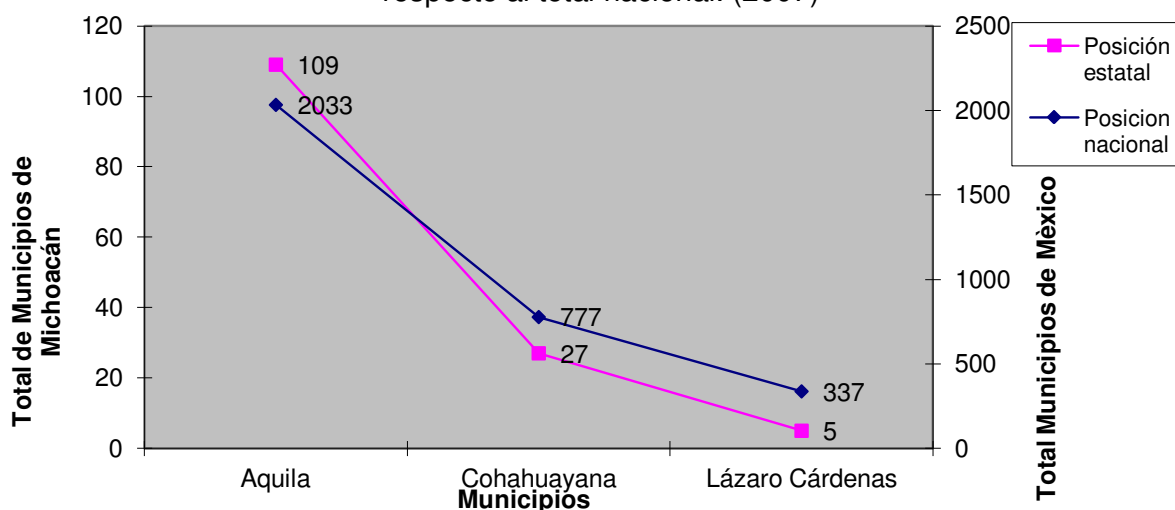
Las estrategias gubernamentales de focalización, no han podido concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables. Para el caso que nos ocupa, de las 100 localidades con mayor marginación en el país, 94 son indígenas y de estas, muchas se encuentran en Aquila, municipio que a nivel nacional, se encuentra en el lugar número 109, perfilándose progresivamente como uno de los más marginados.

A pesar de esta condición, en el 2005 Aquila no aparecía como un municipio de atención prioritaria, para instituciones como SAGARPA y programas como Procampo, lo cual se explica, porque muchos territorios están catalogados como predios bajo proyecto ecológico, con limitaciones de explotación, sin que exista en muchos de estos diagnósticos, un consenso comunitario sobre el uso de suelo.³⁸¹

³⁸⁰ Martínez Huerta, Renato Javier y Víctor Hernández Cruz, “Posibilidades de una vida de calidad en el entorno de la pobreza rural, notas para estudiar la relación entre pobreza y políticas sociales”, en Yolanda Massieu Trigo, Michelle Chauvet Sánchez y Rodolfo García Zamora, (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*, T.3, AMER, CONACYT, ED. PRAXIS, Gobierno de Zacatecas, 2005, pp.59-61.

³⁸¹ Massieu Trigo, Yolanda, “introducción”, en Michelle Chauvet Sánchez y Rodolfo García Zamora, (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo...*, p.19.

Gráfico 33. Status de marginación municipal de los municipios costeros de Michoacán, respecto al total nacional. (2007)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de: Navarro, Chávez José Lennin, (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán*, 2007, México, PNUD, 2008, pp.26-30.

Ante esta realidad, en este apartado decidimos presentar un análisis de las condiciones de pobreza de un grupo de comunidades indígenas nahuas, para ratificar nuestra hipótesis de que en gran medida la desigualdad social persiste en estas zonas, por ineficacia de las políticas gubernamentales en materia de servicios sociales. Los criterios “focalizantes” que han imperado, desde solidaridad hasta oportunidades, han sido selectivos porque intentan concentrar los recursos escasos, pero también demuestran la incapacidad del Estado, para garantizar la oferta de servicios elementales y para disminuir la pobreza extrema.³⁸²

En el siguiente análisis, se eligió el método de necesidades básicas insatisfechas, (NBI), que es una herramienta de medición de la pobreza creada a finales de 1970, porque utiliza información censal para definir una caracterización de la satisfacción de necesidades consideradas elementales en las poblaciones. A diferencia de los métodos de medición indirectos, el NBI tiene la ventaja de crear mapas de pobreza identificando las carencias de una región y consideramos que es susceptible de convertirse en una herramienta para definir la agenda en políticas públicas y focalizarlas.

³⁸² Según datos oficiales, cerca de la mitad de la población mexicana viven con \$1000 pesos mensuales; véase: Cabrera Adame, Carlos Javier, “Política social, cambios y resultados,” en Cordera Campos, Rolando y Carlos Cabrera (coords.), *La política social...*, pp.69-71.

A pesar de su antigüedad, algunos países como Argentina han perfeccionado esta metodología sobre todo respecto a la identificación de indicadores de pobreza y marginación no reflejados en el nivel de ingreso de un hogar.³⁸³

De la variedad de datos censales, seleccionamos indicadores adecuados bajo la norma de 4 pasos:

- 1) Determinar un grupo de necesidades básicas mínimas o indispensables, susceptibles de estudio para establecer un parámetro de nivel de vida digno.
- 2) Establecer categorías, tal como el acceso a vivienda (habitabilidad), acceso a servicios básicos de salud, acceso a la educación y capacidad económica.
- 3) Elegir indicadores que representen dichas necesidades.
- 4) Presentar un índice comparativo de corte histórico, en base a los datos de los censos de la población de los años 1990, 2000 y 2010.

Las variables seleccionadas definen las dimensiones de las condiciones de vida en las comunidades indígenas de Aquila, determinando un mínimo aceptable de satisfacción de cada necesidad y estableciendo un perfil a partir del cual, se establece si un hogar presenta carencias o no. La propuesta es transformar una gama de datos en dos alternativas dicotómicas: la población ha satisfecho sus necesidades básicas o no.

Cabe decir, que si bien el medio rural y en especial las comunidades indígenas presentan condiciones de vida inferiores a las predominantes en áreas urbanas, (tal es el caso de las redes de agua potable), también mantienen elementos culturales y signos particulares que algunos mapas de pobreza fijan con niveles de satisfacción únicos para toda la población. En este caso, se adoptó un criterio "conservador", realizando un índice de necesidades, minimizando así el riesgo de señalar como con "necesidades básicas" a poblaciones que no las tienen o viceversa.

³⁸³ Véase Kaztman, Rubén, *La Medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los Censos de Población*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo, 1995, pp. 11-14.

4.4.1 Construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Al identificar las carencias críticas de los hogares, es necesario clasificar la información, que para salirnos un poco de la discusión teórica sobre la pobreza, definimos como "con condiciones mínimas de desarrollo" y "sin condiciones mínimas de desarrollo". Este proceso se realizó mediante el "Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas" (INBI), el cual, tiene un mecanismo de construcción simple: en caso de que un hogar o grupo encuestado presente al menos una carencia crítica, el INBI toma el valor de 1; en caso contrario, el INBI tomará el valor de 0. Agregando los valores del INBI para todos los hogares se indica cuántos hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha y se consideran, en consecuencia, "sin condiciones mínimas para su desarrollo". Bajo esta lógica, realizamos las siguientes dicotomías:

Tabla 19. Indicadores y dimensiones del índice de necesidades básicas en las comunidades indígenas de Aguila.

INDICADORES	ASPECTOS CENSALES/DIMENSIONES	COMUNIDADES INDÍGENAS
SALUD	Personas con derecho o sin él, de recibir servicios médicos.	CACHÁN ECHEVERRÍA DE
EDUCACIÓN	- Población que asiste y que no asiste a la escuela (de 5 a 50 años) - Población alfabeta y analfabeta. - Población que habla o no una lengua indígena.	COLOLA COIRE LA COFRADÍA DE OSTULA
CALIDAD DE LA VIVIENDA	- Viviendas particulares con piso de tierra o con material diferente. - Número de ocupantes en viviendas y viviendas con un solo cuarto	EL DUIN HUAHUA LA MINA DE LA PROVIDENCIA
SERVICIOS BÁSICOS	Hogares que tienen ó no luz eléctrica.	MAQUILI MOTÍN DEL ORO
CAPACIDAD ECONÓMICA	- Personas pensionadas ó no. - Población con trabajo eventual o con trabajo permanente.	EL FARO DE BUCERÍAS SAN PEDRO NARANJESTIL

SERVICIOS SANITARIOS	▪ Disposición o no, de agua entubada en el ámbito de la vivienda LA TICLA ▪ Disposición o no, de agua entubada en el ámbito de la vivienda SANTA MARÍA DE OSTULA
-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del INEGI.

La operatividad de las variables presentadas depende de las características de cada una de ellas y es muy cercano a la clasificación realizada por la CEPAL.³⁸⁴ La Calidad de la vivienda, refiere a Hogares con un nivel mínimo de habitabilidad, (protección contra diversos factores ambientales, hacinamiento) y para evaluarla se utilizaron los indicadores sobre el tipo de vivienda, los materiales de construcción de la misma y el número de personas por cuarto disponible.

El análisis de la necesidad de servicios sanitarios, se llevó a cabo a través de dos indicadores; la disponibilidad de agua potable entubada que sigue siendo un problema grave en las comunidades sobretodo de la sierra y de drenaje, que también muestra graves déficits. Las variables que determinaron las necesidades de educación fueron más allá de la sola asistencia de niños a la escuela, ya que se consideró un ciclo completo de educación con un rango de 5 a 50 años, además de medir el grado de alfabetismo de la población. Con la intención de evaluar el grado de etnicidad y para evidenciar la necesidad creciente de impulsar la instauración de talleres de idioma de la lengua nahua, en el sistema educativo de la región, se contempló el número de hablantes indígenas como variable dependiente.

Ante la falta de mayores datos censales para establecer la capacidad económica de las comunidades, se hizo un análisis de la protección social en las comunidades, (pensionados) y de las personas desempleadas y/o con trabajo “permanente,” para intentar medir las necesidades de empleo en la región.

³⁸⁴ CEPAL y PNUD, Ecuador. *Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*, ONU, PNUD, Cepal, 1989, pp.14-66

Utilizando las normas establecidas anteriormente, se construyó un indicador de necesidades, que muestra la distancia entre el indicador satisfactorio que para el caso de las variables de educación y salud, sería sobre el total de la población y la norma fijada. A saber:

$$N = \frac{X}{P} + \frac{X'}{P}$$

En donde N es el indicador de necesidades básicas, X representa el número total de la dimensión analizada y X prima el indicador dicotómico de la misma, ambas sobre P, que representa el total de la población. De la suma de ambos se establece el nivel de necesidades básicas insatisfechas. Respecto a los indicadores de servicios básicos, sanitarios, de calidad de la vivienda y de capacidad económica, se impuso un sesgo en base al total de viviendas, bajo el supuesto de que hay un beneficio o una necesidad que involucra a más de una persona, mientras en el caso de la capacidad económica, suponemos que la unidad familiar representa un solo ingreso, que tampoco puede medirse individualmente, debido a que se considera sin capacidad de ingreso a la población infantil y a las amas de casa. Entendemos que esto representa dejar de lado la realidad del trabajo infantil, el aporte que hace una ama de casa a la economía familiar, pero de alguna manera se consideran en esta forma de adecuar la metodología a la información censal.

$$N = \frac{X}{H} + \frac{X'}{H}$$

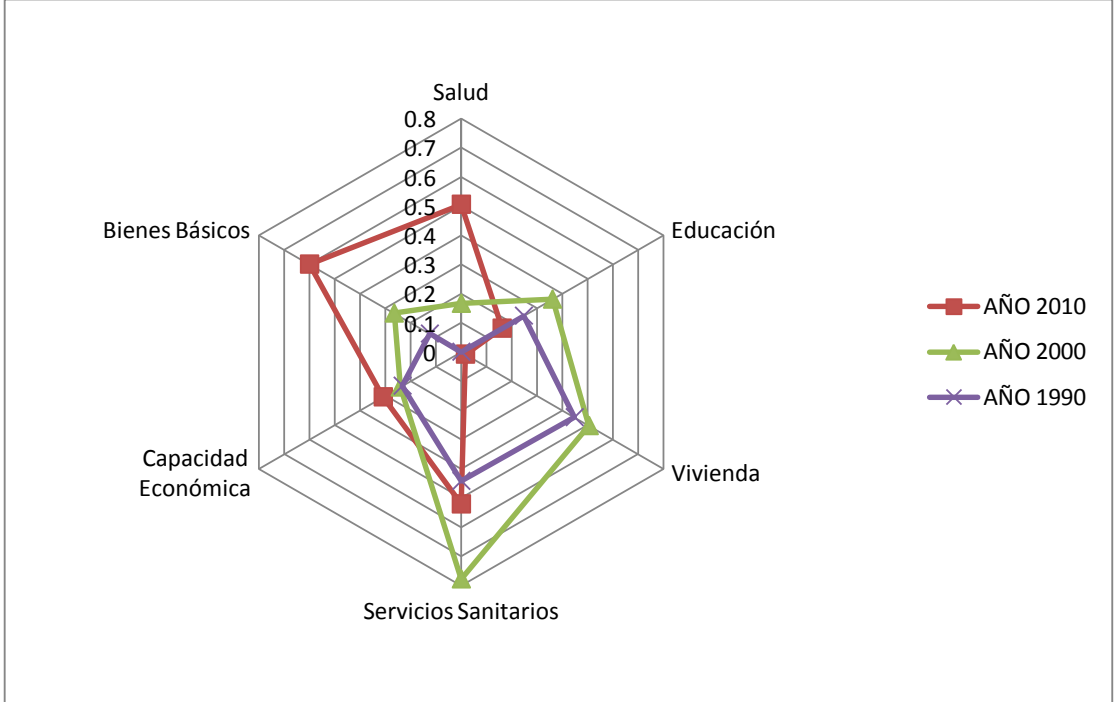
De tal forma, la ecuación queda igual solo se sustituye el valor P por H, que representa el total de los hogares. Así, a las comunidades con población o/y hogares con carencias les corresponderá un valor menor a 1, que es el indicador de necesidades, y mientras más lejos se encuentre de la unidad, el nivel de pobreza, marginación será mayor. Los hogares que superan la norma mínima tendrán un valor de 1, que se considera positivo. Además, para los hogares con una situación inferior, se estableció una brecha de pobreza y marginación, que mide la condición promedio de su nivel pobreza, bajo la siguiente clasificación:

- I. Hogares con **una** carencia básica. (Valor sobre 0.8)
- II. Hogares con **dos** carencias básicas (Valor sobre 0.6)
- III. Hogares con **tres o más** carencias básicas (Valor sobre 0.5 y 0)

De los resultados obtenidos y que se condensan en el siguiente gráfico, debemos destacar que ninguna de las comunidades seleccionadas obtuvo una calificación positiva, aspecto que evidentemente demuestra la incapacidad de todos los programas gubernamentales destinados a solucionar estos déficits. Sobresale también el hecho de que hay un valor cercano a 1, respecto a la provisión de servicios sanitarios en el año 2000 y que hacia 2010 vuelve a tener una caída importante. Esto se debe a que por esos años, el gobierno estatal y particularmente el municipal, impulsó una política de redes rústicas de agua potable, que al establecerse a nivel de piso y mediante pequeñas mangueras de plástico, tuvieron una vida efímera.³⁸⁵

En el gráfico queda claro que en indicadores como vivienda se ha tenido un retroceso muy significativo en el último año, a pesar de la operación del programa federal de piso firme, que incluye cemento y mano de obra en todo el municipio.

Gráfico 34. Índice de necesidades básicas insatisfechas en comunidades nahuas del municipio de Aquila, Michoacán. (Proyección histórica 1990, 2000 y 2010)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de los censos de población y vivienda, 1990, 2000 y 2010, México, INEGI.

³⁸⁵ Entrevista a profundidad, con el Lic. Leonardo Tellez, profesor de telesecundaria en la comunidad de la Cofradía de Ostula, realizada el día 15 de diciembre del 2009.

En entrevista, el director municipal de Sedesol, explicó que a pesar de tener una operatividad destacada en las comunidades, no fue aplicado en el año 2010 por supuestas complicaciones de obra, aunque es bien sabido el uso electoral que tienen este tipo de programas, que según el testimonio de algunos comuneros, refiere a la coacción del voto y al acaparamiento de los materiales por parte de las autoridades municipales.³⁸⁶ Ante el nulo requerimiento federal de resultados, puede decirse que conforme aumenta la capacidad de movilización del partido en el poder, en el caso de Aquila el PRI, las autoridades municipales tratan de evitar la adopción de reformas administrativas orientadas a reducir el uso discrecional y clientelista del aparato burocrático. Además, el propio gobierno federal utiliza este programa y otros como Oportunidades y 70 y más, para favorecer su imagen, ya que aunque el PAN tiene una mínima representatividad en el municipio, se han creado nuevos comités en las comunidades, con la intención de orientar el voto en tiempos de elecciones federales y hace poco, para favorecer la candidatura de Luisa María Calderón.

Respecto a los avances en cobertura de servicios básicos, llama la atención que hasta hace apenas 10 años, muchas localidades no contaban con luz eléctrica, no obstante a partir de de la escala 0 a 1, se sigue evidenciando carencias en este rubro. Pero en los ámbitos donde hay una revelación mayor, de que las capacidades institucionales de los tres niveles de gobierno no han tenido un impacto positivo en las condiciones socio-económicas de la población, son los índices de salud, educación y capacidades económicas. Respecto a este último, la agricultura continúa siendo una actividad orientada al autoconsumo con una mínima comercialización, cuestión que da un saldo negativo a nivel de ingreso. En este sentido, muchas personas están relacionadas con los servicios comunales (faenas), sin tener una retribución económica, aunque dado que existen pagos en especie y que con estas acciones hay un beneficio comunitario, existe un sesgo que se convierte en un reto de medición. Además, es claro que en la población identificada como que no recibe ingresos (41%, aprox.) el trabajo agrícola es una estrategia de supervivencia. Esto no quiere decir que los niveles de desempleo no sean alarmantes, ya que la población económicamente inactiva, supera en más del 30 %, a aquellas que cuentan con un salario permanente.

³⁸⁶ *Entrevista a profundidad, con el titular de Sedesol en el municipio de Aquila, Luis Miguel Ramírez López, Comunidad indígena Aquila, 17 de junio del 2010, cfr. Entrevista con el comunero Daniel Domínguez, Comunidad indígena de Pómaro, 13 de junio del 2010.*

Hasta fines del 2009, el nivel de educación impartido en el municipio no rebasaba el medio básico, situación que cambió con la llegada de la Universidad Intercultural Indígena al Faro de Bucerías, aunque solo ofrece la carrera de turismo sustentable y tiene fuertes problemas de infraestructura. A nivel municipal, existen 197 planteles educativos de nivel básico y hay un subsistema que incluye un colegio de bachilleres en la cabecera municipal y 2 licenciaturas en educación primaria, sin embargo, el porcentaje de egresados en el nivel preescolar es de 57%, en primaria es de 11% y en secundaria de 19%. La alta deserción escolar se expresa en los altos niveles de analfabetismo y se explica por la mala conducción administrativa de las autoridades educativas, por la mala actuación de la planta docente y por los altos niveles de marginación que existen en las comunidades.

Las unidades médicas de asistencia social están al cargo del IMSS-COPLAMAR y son 9, lo que significa que deben atender a una población de más 14 mil habitantes. La participación de la Secretaría de Salud estatal se limitaba a las campañas anti-paludismo, pero a fines del 2009 se inauguró una clínica de especialidades en Maruata, aunque hasta el día de hoy, no se ha podido equipar completamente y opera sin anestesiólogos, sin especialistas (con excepción de un gineco-obstetra), encargándose el área de urgencias y en momentos todo el hospital, a pasantes de medicina y enfermería.³⁸⁷

En suma, este análisis bajo el método NBI no está libre de críticas ya que se ha visto que el procedimiento implica promediar valores positivos –en los casos en los que existan carencias– y negativos –en los casos en los que el hogar satisface una necesidad– entre sí. Por lo tanto, puede producirse un caso en el cual un hogar presente necesidades básicas de poca intensidad o necesidades insatisfechas con gran intensidad, donde el promedio final resultaría ser positivo (hogar no carente). Pero a pesar, del alto grado de subjetividad en la fijación de valores para cada nivel de satisfacción de una necesidad, es evidente en el diagnóstico que las políticas gubernamentales para el desarrollo, no han podido dar una respuesta a las necesidades sociales mínimas de las comunidades. Además, los resultados sugieren que existe una marcada tendencia hacia el uso clientelista de los recursos públicos por parte de los tres niveles de gobierno. Sumado a ello, no existe un criterio conceptual de los elementos mínimos necesarios de la calidad de vida, que implica elementos éticos, satisfacción de necesidades básicas y aspiraciones

³⁸⁷ *Entrevista a profundidad, con el pasante de Médico, Carlos Rangel, Comunidad indígena de Maruata, de Aquila Michoacán, realizada el 18 de junio del 2010.*

humanas, derechos y oportunidades. Las autoridades deben reconocer a los actores sociales y también la importancia de la vida comunitaria, la integración social y lazos solidarios. Buscar el desarrollo de habilidades y acceso a infraestructura pública, sobre todo en materia de educación. Por su parte, las comunidades deben reforzar sus niveles de participación interna y gestar mayores opciones productivas, poniendo énfasis en el cuidado de sus recursos.

CAPÍTULO V. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA DE DESARROLLO REGIONAL PARA LA COSTA MICHOACANA.

5.1.- El impacto de las políticas gubernamentales; marginación y pobreza en las Comunidades Indígenas de Aquila.

El presente apartado es el resultado de la aplicación de cuestionarios en campo y pretende ser un análisis del proceso de desarrollo de las comunidades nahuas del Municipio de Aquila, además de ser un diagnóstico sobre las características y resultados de las políticas de gobierno, para mejorar las condiciones de vida en tales demarcaciones. La investigación se centro en los siguientes 5 ejes temáticos generales:

- ✓ Condición de la tenencia de la tierra, tipología de cultivos y opciones productivas
- ✓ Presencia de programas gubernamentales para el desarrollo
- ✓ Remesas y Migración
- ✓ Abasto alimentario
- ✓ Educación.

Se bosquejó un breve cuestionario que en términos prácticos cumpliera con la idea general de implementar una evaluación de las políticas gubernamentales. Las ocho localidades que fueron seleccionadas para levantar la encuesta [Aquila, Colola, La Huahua, El Faro de Bucerías, Maruata, Motín del Oro, Pómaro y San Pedro Naranjestil], pertenecen territorialmente a las cuatro grandes Comunidades indígenas del Municipio; Aquila, Coire, Santa María de Ostula y Pómaro. Por sus particularidades, unas ubicadas en zona litoral y otras enclavadas en la sierra, representan también las características culturales, geográficas y socio-económicas, de la mayoría de las comunidades indígenas de la región. Al respecto, cabe recalcar que las comunidades elegidas poseen una alta densidad de población indígena nahua, lo cual, ha significado la permanencia de relaciones organizativas, bajo los esquemas tradicionales de usos y costumbres.

5.1.1 Metodología y marco teórico utilizado en el trabajo de campo.

Los criterios de selección de los ejes temáticos, están sustentados en la postura de la medición del índice de desarrollo humano (IDH), en el que se considera (retomando la visión de Amartya Sen), que la desigualdad social tiene varias aristas, más allá del análisis económico, ya que tiene que ver con el desarrollo de capacidades y el acceso a bienes y servicios públicos.³⁸⁸

En base a la necesidad de crear un diagnóstico, establecimos dos objetivos particulares; el primero de ellos fue elaborar preguntas abiertas sobre las condiciones y características de vida en las comunidades y en segundo término, ejercer una investigación puntual sobre el impacto de las políticas públicas, programas de la administración pública federal y estatal enfocados al sector agroalimentario, educativo y social. Este criterio se definió así, porque el acercamiento a estas comunidades, representó una posibilidad para que los planteamientos discutidos a nivel de hipótesis se confrontaran de manera exploratoria ante la realidad particular del territorio.

Con este diseño sencillo, se realizaron 80 encuestas a la población en general, aplicándose diez instrumentos en cada una de las comunidades. Metodológicamente están basados en un modelo cualitativo y aunque en algún momento de la investigación se pensó edificar un trabajo de campo etnográfico, el esquema final puede considerarse como mixto, ya que aunque se perciben aspectos inductivos y subjetivos, involucra también cuestionamientos muy específicos y elementos deductivos y enumerativos. En este sentido, aunque se logró tener un cierto vínculo social con los habitantes de las comunidades, las sesiones de trabajo fueron breves lo que impidió una convivencia mayor. No obstante, pensando que una de las desventajas que tiene la metodología etnográfica es la desviación de plasmar un relato neutro, debido a la cercanía entre el investigador y la gente, al final se desarrolló un estudio dentro de un marco teórico definido, con datos que nos parecen cercanos a la realidad y que posibilitaron el análisis y la recopilación de los mismos.

³⁸⁸ López Calva, Luis, Roberto Vélez, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y su aplicación en México,” en Szekely, Miguel y Luis Calva, (comps.) *Medición del Desarrollo humano en México*, México, FCE, 2006, pp.49-52.

El marco teórico de este ejercicio versa en torno a los conceptos desarrollo Comunitario y políticas gubernamentales, los cuales guiaron el trabajo de campo. El **Desarrollo Comunitario** ha sido considerado en los últimos años como una herramienta en la investigación social y como una estrategia de desarrollo social, económico, político y cultural.³⁸⁹ El desarrollo comunitario puede ser visto como un esfuerzo de abajo hacia arriba, para mejorar las condiciones de vida en una comunidad. El concepto de Aymarta Sen sobre desarrollo local/comunitario, ha sido retomado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y señala:

*“El objetivo del desarrollo se relaciona con la valuación de la libertades reales que disfruta la gente en una población determinada. La discusión sobre los medios y los fines del desarrollo nos llama a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. Las personas deben ser vistas como agentes activamente involucrados en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo.”*³⁹⁰

Este concepto fue un hilo conductor de esta investigación, ya que propone un enfoque del desarrollo que plantea una comunicación entre lo nacional, lo regional y lo comunitario, con la finalidad de mejorar la calidad de vida, pero también, parte de las necesidades culturales y de identidad de las comunidades y considera la libre participación de la población en la construcción de las políticas públicas.

Entendemos también, que los procesos de transformación que viven las comunidades indígenas actualmente son muy complejos, pues por un lado, hay discursos sobre la preservación de identidad y patrimonio; y, por otro, procesos de *desarrollo* bajo criterios de cambio y modernización, con componentes externos políticos, sociales y culturales, etc. En el caso de las comunidades indígenas analizadas, existe un contexto de deterioro económico y social, por cuestiones que van desde la inseguridad, la reticencia de recursos, la migración, el descenso de la producción agrícola, la falta de infraestructura en todos los niveles entre otros factores.

Respecto al concepto de **Políticas gubernamentales**, un criterio esencial para medir las estrategias de desarrollo regional, es que deben reflejarse en las políticas públicas que se

³⁸⁹ Véase: Gomezjara, Francisco, *Técnicas de desarrollo comunitario*, México, Editorial Fontamara, 1977, pp. 9-15.

³⁹⁰ Sen, Amartya Kumar, *Desarrollo como libertad*, Madrid, Editorial Planeta, 2000, p.53.

implementan en las comunidades. Entendemos que una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico y es también una política pública la no actuación; es decir, lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar.³⁹¹

Los resultados de percepción respecto a los programas públicos vigentes en la comunidad, estuvieron relacionados con interrogantes respecto a si complementaban los ingresos de su hogar, si estos eran suficientes para vivir bien o muy insuficientes. También se midieron parámetros de satisfacción en la implementación y ejecución de los programas gubernamentales. En diversos puntos utilizamos un enfoque intuitivo y subjetivo de recolección de datos, ya que no se pretende obtener datos estadísticos exactos, sino entablar diálogos interactivos semi-estructurados dirigidos por el instrumento seleccionado, con el objetivo de conocer de mejor manera las opiniones, valoraciones, necesidades, deseos y expectativas de los entrevistados.

El perfil de los encuestados comprende a personas, hombres y mujeres con edades de entre 20 y 65 años, la mayoría comuneros, con inclusión de algunas autoridades comunales. Los resultados fueron condensados en series y se presentan mediante gráficos y algunas tablas.

5.1.2 Análisis de la estructura del desarrollo comunitario.

✓ Condición de la tenencia de la tierra, tipología de cultivos y opciones productivas

En general, hay poca tierra plana o irrigada en todas las comunidades analizadas. Buena parte del cultivo de maíz tiene lugar en los solares de las casas y en pequeñas planicies, mientras en zonas de acantilados se usa con frecuencia técnicas de tumba y quema, lo que genera degradación ambiental. Los procesos agrícolas tradicionales son realizados para el autoconsumo y están básicamente representados por el cultivo del maíz que significa el 80%, del total producido y por la ganadería en escala menor (sistema de corrales y potrancos), que en la mayoría de los casos se realiza para el sostenimiento familiar y con un grado de comercialización local y externo muy bajo. En las comunidades con recursos forestales, sus procesos de transformación son mínimos y se centran principalmente en la extracción de leña, que se utiliza de forma generalizada para cocinar.

³⁹¹ Véase: Meny, I. y J. Thoenig, *Las políticas públicas, cultura política y educación cívica*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992.

En las zonas costeras, por su característica geográfica, la mayor parte de la gente se dedica a actividades relacionadas a la pesca y el turismo, aunque quienes pertenecen a alguna cooperativa pesquera, operan bajo un esquema de incertidumbre, ya que los recursos llegan a organizaciones que están establecidas fuera del municipio. Uno de los rubros productivos más apoyados por el gobierno federal en la zona costera ha sido el ecoturismo, esto a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con créditos de fondo perdido para la construcción de Cabañas en Colola, Maruata y El Faro de Bucerías, además de prestar sus canales de difusión nacionales.

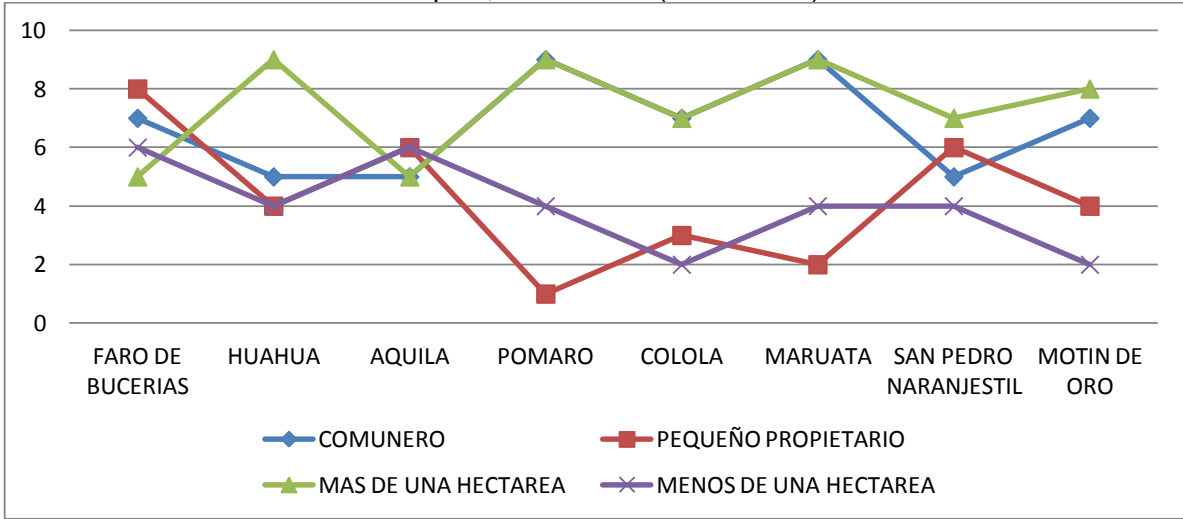
Un aspecto relevante en sus procesos de desarrollo comunitario ha sido la manera en que se ha establecido y ejercido el ejercicio político dentro de cada comunidad, identificándose la Asamblea de Comuneros como la máxima autoridad y que ha ejercido un papel protagónico en las decisiones que afectan a estas poblaciones. En las comunidades, el proceso de toma de decisiones se reconoce mediante un mecanismo de elección por mayoría de votos en el que en teoría, todos los comuneros tienen voz y voto sobre las decisiones que atañen a la comunidad y en materia de repartición de bienes. Quienes integran la jefatura de Tenencia (no existe en la comunidad la figura de Comisariado de Bienes Comunales, o al menos es una función integrada), conformada por un Jefe, Secretario y Tesorero, tienen un periodo de tres años con posibilidades de revocación de mandato y de reelección por un periodo más. La dedicación es de tiempo completo y no se percibe remuneración alguna. Esta instancia se encarga de la solución de conflictos, apoyo en gestión individual y para programas de gobierno. El Jefe de Tenencia, tiene responsabilidades en la implementación de programas, por ejemplo en la atención de los adultos mayores, la entrega de despensas, el empedrado de algunas calles, así como ser el “puente” entre la comunidad y las autoridades del municipio, instancia con la que se mantiene una relación con altibajos -en materia de apoyo económico, y además supervisa el orden y la seguridad comunal. En asuntos de dimensiones importantes, como los aspectos de conflictos territoriales actuales, se forma una comisión especial para atenderlos y solucionarlos con gente que tenga experiencia en dichos asuntos, y cuando los asuntos son urgentes e implican a toda la comunidad, se convoca a la Asamblea.

En Pómaro y Maruata encontramos una mayor presencia de comuneros, lo que contrasta con Aquila que al ser la cabecera municipal tiene una población mayor, pero el número de miembros “con derechos” aceptados por la comunidad es menor. Actualmente hay

enfrentamiento por comuneros “no reconocidos” y pequeños propietarios que realizan sus actividades productivas de manera independiente a la Asamblea de comuneros, (que ya son la minoría), por lo que no reciben los beneficios ni prestaciones emanados de la afiliación comunitaria, tal como el pago de regalías por la concesión de las minas de hierro a la empresa Ternium.

Gráfico 35. Condición de tenencia de la tierra y hectáreas en propiedad, en las comunidades indígenas de Aquila, Colola, La Huahua, El Faro de Bucerías, Maruata, Motín del Oro, Pómaro y San Pedro Naranjestil.

Aquila, Michoacán (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

✓ *Presencia de programas gubernamentales para el desarrollo*

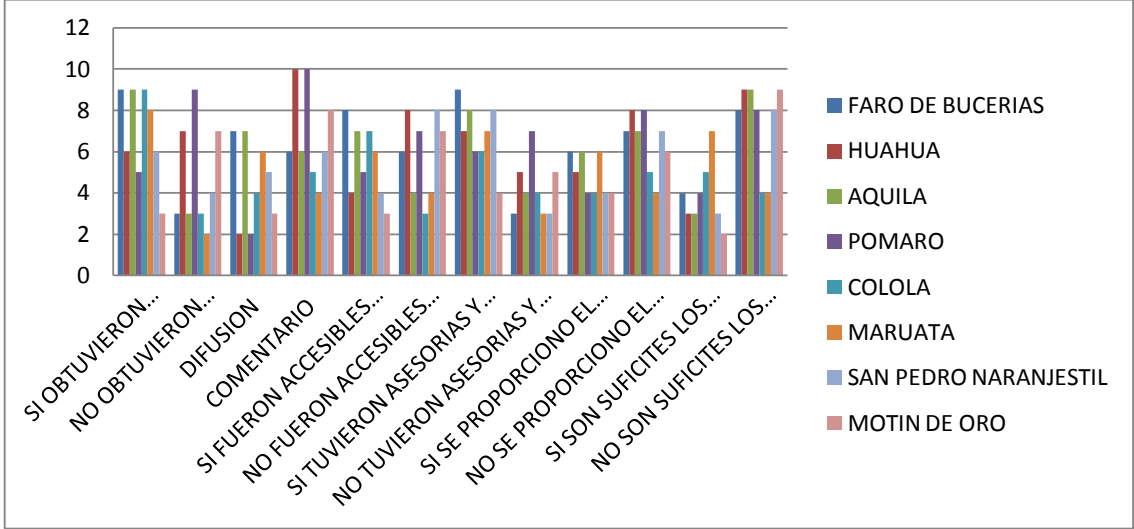
En los resultados vertidos en las encuestas, es evidente que los programas que operan en las comunidades y que realmente llegan a la mayor parte de la población, son federales de tipo asistencialista, fundamentalmente Oportunidades y Procampo. La forma en que se enteran de estos programas es a través de reuniones comunales y en menor medida mediante la presidencia municipal. La información que se les entrega sobre el programa y sus características es de forma verbal en pláticas comunales, de lo cual consideran que es suficiente la información que se les proporciona y que recibieron apoyo técnico para implementarlos. No obstante, estas políticas no ofrecen una atención responsable a la producción de alimentos, ni siquiera para garantizar el autoconsumo, por lo que se reconoce una dependencia casi total en materia de gestión endógena, con una

dependencia exógena para la llegada de programas y los que llegan, son condicionados por intereses políticos.

Hay un enorme sesgo respecto a apoyos gubernamentales con orientación productiva y que sí operan en la mayoría de los municipios michoacanos como captación de agua, sistemas de riego, praderas naturales, de SAGARPA, o los estatales como Invernaderos y biofertilizantes de SEDRU, que tampoco han llegado a estas comunidades. Es evidente que existe una carencia de colaboración entre los actores locales y los encargados de promover las políticas del gobierno del estado, minando la gestión y aplicación de proyectos para el desarrollo.

Por si fuera poco, el diagnóstico señala que los recursos no se entregan en tiempo y forma, hay problemas en las asesorías y hay un consenso generalizado, respecto a la insuficiencia de los montos otorgados por los programas.

Gráfico 36. Programas gubernamentales para el desarrollo que operan en las comunidades indígenas de Aquila, Michoacán (2010-2011)

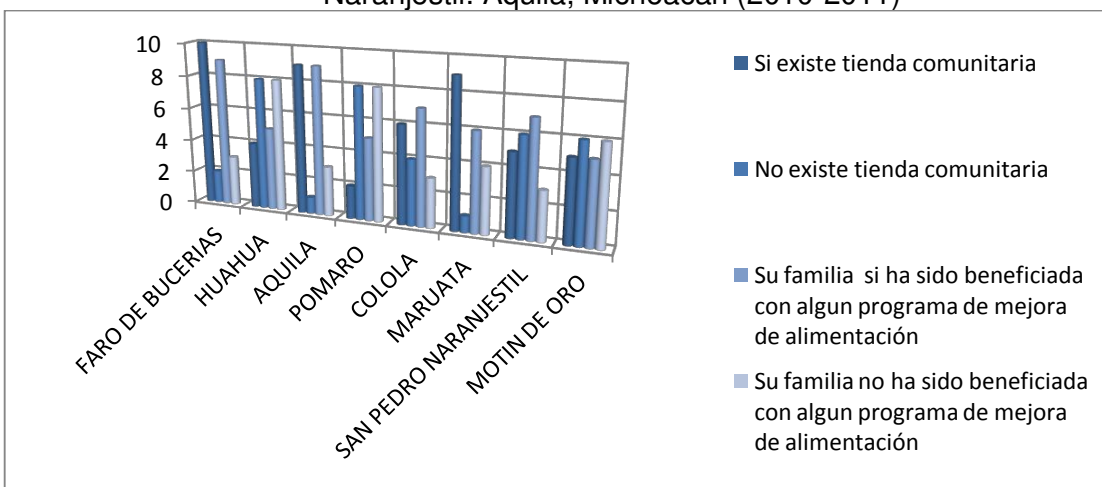


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

✓ *Abasto alimentario*

En cuanto a programas de mejora de alimentación se encuentran desayunos escolares, así como tiendas comunitarias, aunque la mayoría de las personas entrevistadas negaron la dotación de despensas, con excepción de los periodos electorales.

Gráfico 37. Programas de abasto alimentario en las comunidades indígenas de Aquila, Colola, La Huahua, El Faro de Bucerías, Maruata, Motín del Oro, Pómaro y San Pedro Naranjestil. Aquila, Michoacán (2010-2011)

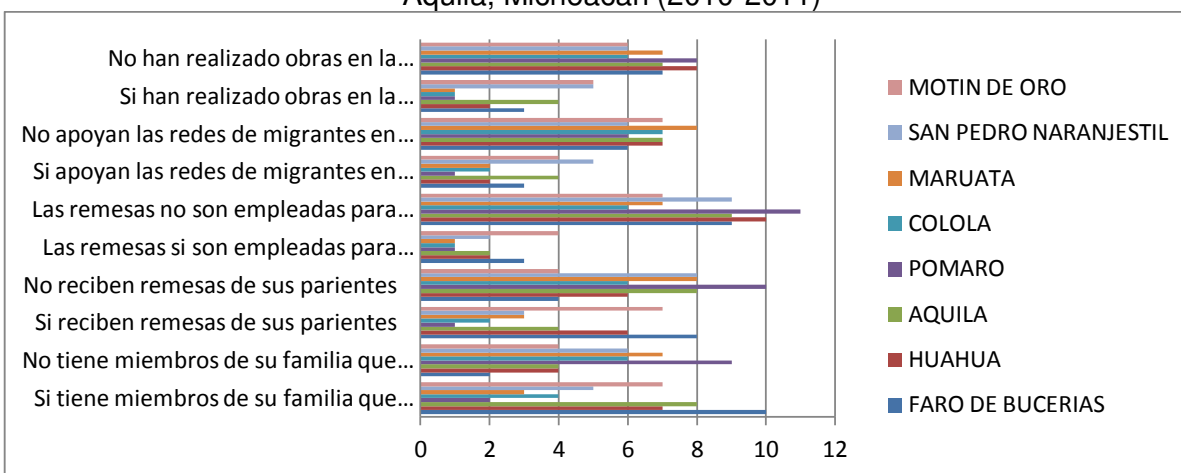


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

✓ Remesas y Migración

Tradicionalmente, las comunidades nahuas no han sido poblaciones con altos niveles de migración, pero en los últimos años, se han incrementado exponencialmente las cifras sobre migración, así como de la obtención de recursos mediante remesas provenientes del exterior. En el gráfico, se puede apreciar que las redes de migrantes en las comunidades nahuas, son prácticamente inexistentes, por lo que no existen proyectos de infraestructura comunitaria en base a remesas, ni opera el programa públicos 3 x1.

Gráfico 38. Migración y remesas en las comunidades indígenas de Aquila, Colola, La Huahua, El Faro de Bucerías, Maruata, Motín del Oro, Pómaro y San Pedro Naranjestil. Aquila, Michoacán (2010-2011)

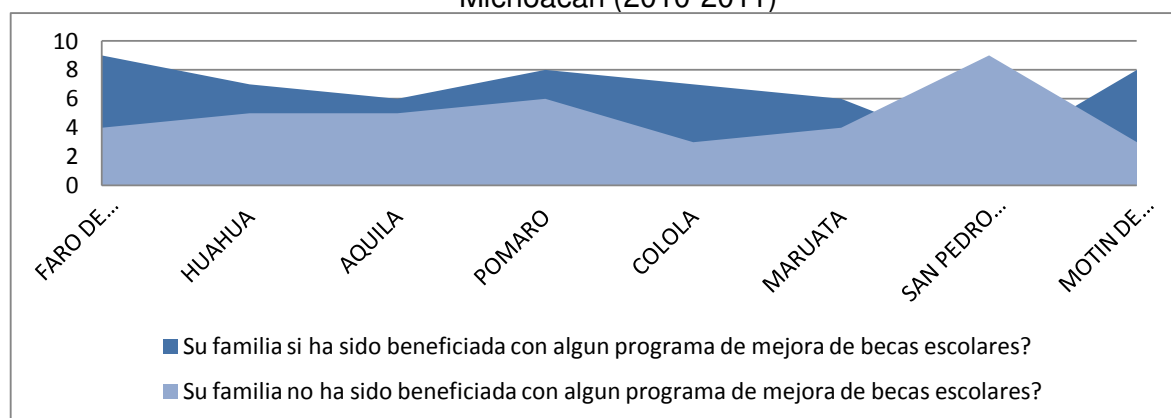


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

✓ Educación

Las instalaciones educativas de nivel primaria, superan en mucho a los niveles medio superior los cuales registran un notable déficit y el nivel superior esta en ciernes, con la llegada de un campus de la universidad intercultural indígena, que opera con múltiples problemas y carencias. A pesar de que el programa oportunidades está presente en todas las comunidades analizadas, muchas madres de familia denunciaron la falta de apoyos en becas escolares para sus hijos. Quienes sí cuentan con estos recursos, señalan que son utilizados para complementar los ingresos familiares y generalmente se destinan para la compra de alimentos, por lo que hay una demanda importante de este tipo de apoyos asistencialistas.

Gráfico 39. Sistema de becas escolares en las comunidades indígenas de Aquila, Michoacán (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

Muchas de estas localidades han girado su vocación productiva tradicionalmente sustentada en la agricultura y pesca, hacia la explotación de sus recursos naturales, fundamentalmente mediante el turismo y la enajenación del subsuelo a empresas externas privadas. No obstante, debe decirse respecto a los rasgos socio-económicos del universo de trabajo delimitado, que ya sea por su densidad demográfica, presencia de poderes fácticos o su vocación ofertante de servicios, presentan un nivel de “desarrollo” mínimamente superior respecto a otras localidades de la región, aunque como casi todas las poblaciones del municipio, mantienen deficiencias importantes en términos de infraestructura.

En cuanto a la disponibilidad de servicios públicos como: energía eléctrica doméstica y pública, escuelas, tipos de vivienda, servicios de red para el drenaje y el agua, centros de salud, áreas deportivas, disponibilidad de mercados y pavimentación, entre otras cosas, hay déficits en todos estos rubros. En el cuadro siguiente puede observarse las condiciones que prevalecen en algunos indicadores obtenidos.

Tabla 20. Indicadores socioeconómicos de las Comunidades indígenas de Aquila:

Indicador	Descripción	El faro de Bucerías	La Cofradía de Ostula	Huahua	Colola	Motín del oro
Superficie total	M2	10,330,25	80,000,06	10,300,27	10,324,39	10,328,13
Zona de reserva	Hectáreas	100 ha.	No existe	Nd	100 ha.	50 ha.
Zona de manejo agrícola	Ha	200 ha.	400 ha.	100 ha.	300 ha.	200 ha.
Población	Número de personas	436	277	136	632	239
Familias	Número de familias	145	79	43	215	62
Tipo de ecosistema	Selva baja caducifolia.	Costa, Selva baja caducifolia.	Sierra, suelos andosoles, Matorrales, bosque.	Costa, Selva baja caducifolia.	Costa, Selva baja caducifolia.	Costa-sierra, Selva caducifolia, suelos andosoles y bosque
Sistemas productivos	Extractivos	Milpa, pesca, huertos familiares, Ganadería, etc.	Milpa, enervantes, huertos familiares, Ganadería, etc.	Milpa, pesca, huertos familiares, Ganadería	Milpa, pesca, huertos familiares, Ganadería, etc.	Milpa, pesca, huertos familiares, Ganadería
	Servicios	Servicios turísticos a pequeña escala	Tienda comunitaria.	Servicios turísticos a pequeña escala	Servicios turísticos a pequeña escala	Servicios turísticos a pequeña escala
Superficie forestal actual	Hectáreas	ND.		ND.	ND.	ND.
Nivel de etnicidad	Alto, medio, bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Bajo
Lengua indígena	población que habla lengua nahuatl	87	30	6	76	6
Servicios en la comunidad	Red hidráulica, red drenaje,	red rústica de agua potable y drenaje	red rústica de agua potable y drenaje parcial, clínica de salud	red rústica de agua potable y drenaje	red rústica de agua potable y drenaje	red rústica de agua potable y drenaje parcial,

	salud (clínica/hospital/dispensario), otros	parcial, sin clínica de salud y mayoría sin derecho-habienencia (366 personas)		drenaje parcial, con mayor acceso a medicinas (dispensario)	parcial, sin clínica de salud y mayoría sin derecho-habienencia (366 personas)	con mayor acceso a medicinas (dispensario)
Educación	Primaria, secundaria, bachillerato/técnica	Preescolar, Primaria, tele-secundaria, educación superior	Preescolar, Primaria y telesecundaria	Preescolar, Primaria	Preescolar, Primaria,	Preescolar y Primaria
Fuentes de energía	Gas, leña, electricidad	Leña, gas y electricidad, aunque con redes rústicas	Principalmente leña y electricidad, aunque con múltiples cortes al servicio	Principalmente leña y electricidad, aunque con cortes al servicio	Leña, gas y electricidad, aunque con redes rústicas	Principalmente leña y electricidad, aunque con cortes al servicio
Tipos de vivienda	Concreto, tabique, madera, costera, adobe, carrizo.	70% costera con techo de palma y teja, el resto casas de tabique y cemento y algunas de madera	50% con techo de teja y lámina de cartón o asbesto, el resto casas de tabique y cemento y algunas de madera	50% costera con techo de palma y teja, el resto casas con lámina de cartón o asbesto, de tabique y cemento y pocas de madera	75% costera con techo de palma y teja, el resto casas de tabique y cemento y algunas de madera	20% costera con techo de palma y teja, el resto casas con lámina de cartón o asbesto, de tabique y cemento y pocas de madera
Grupos en la comunidad	Mujeres, asamblea comunitaria, grupos religiosos, migrantes....	Asamblea y grupos de mujeres de actividades comunitarias y religiosas	Asamblea y grupos de mujeres de actividades comunitarias y religiosas	Asamblea y grupos de mujeres de actividades comunitarias , políticas y religiosas	Asamblea y grupos de mujeres de actividades comunitarias y religiosas	Asamblea y grupos de mujeres de actividades comunitarias, políticas y religiosas
Figuras de autoridad OFICIAL	Comisariado , jefe de bienes comunales, tesorero, secretario..	Jefe de Tenencia y Comisariado de bienes comunales	Jefe de Tenencia y Comisariado de bienes comunales	Jefe de Tenencia y Comisariado de bienes comunales	Jefe de Tenencia y Comisariado de bienes comunales	Jefe de Tenencia y Comisariado de bienes comunales
Figuras de autoridad NO OFICIAL	Párroco, consejo de ancianos, chaman...	líderes comunitarios, profesores	líderes comunitarios	líderes comunitarios	líderes comunitarios, profesores	líderes comunitarios
Índice de migración	bajo, medio, alto, muy alto	Medio	Muy Alto	Medio	Medio	Alto

% de familias que obtienen remesas	% respecto al total de la población	38% (encuesta propia 2010)	59% (encuesta propia 2010)	46%	36% (encuesta propia 2011)	49%
Son zonas prioritarias para (conservación, restauración, por marginadas, pobres....)	Si / no (según CONAFOR, SEDESOL, COANBIO, CONANP, SEDRU....)	Si, por grado de marginación (SEDESOL), Zona Natural Protegida (CONABIO)	Si, por grado de marginación (SEDESOL)	(SEDESOL), Zona Natural Protegida (CONABIO)	Si, por grado de marginación (SEDESOL), Zona Natural Protegida (CONABIO)	Si, por grado de marginación (SEDESOL)

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI; *Censo de población y vivienda 2010*, México, Inegi, 2010 y encuestas aplicadas, Mayo-Junio 2010 y junio-agosto 2011.

5.1.3 Observación final

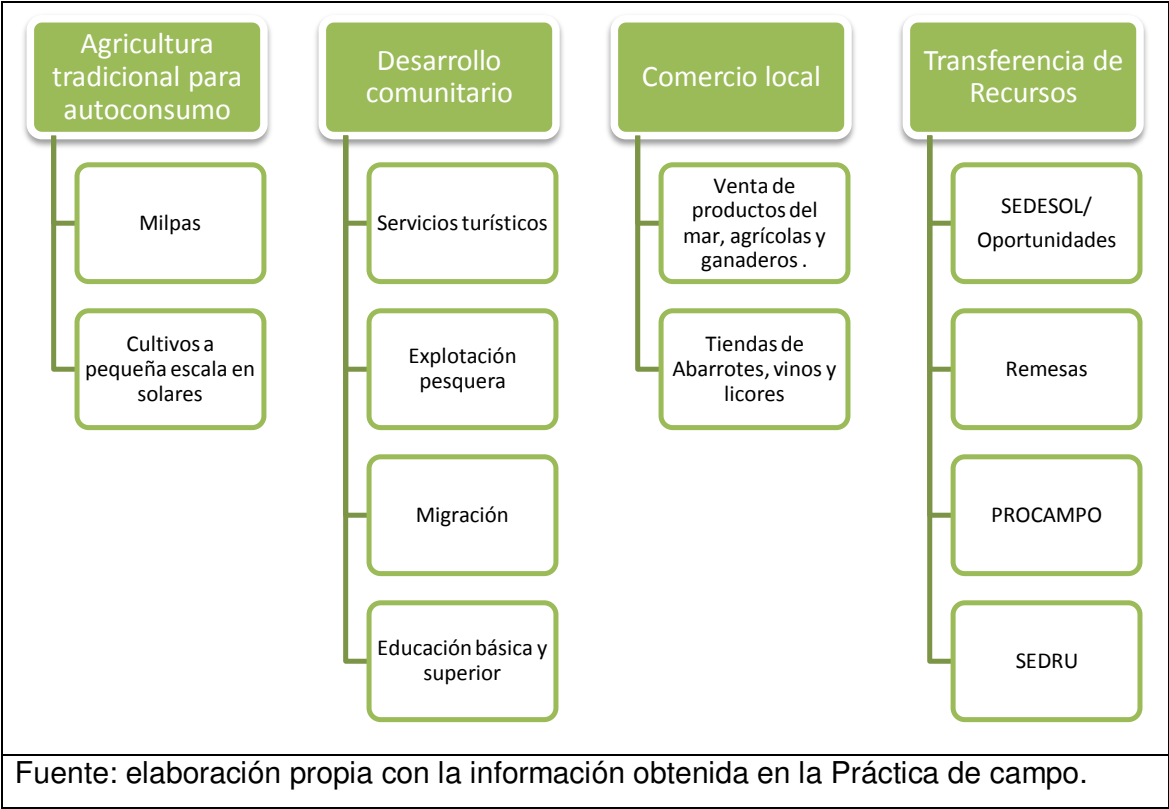
A partir del diálogo con miembros de la comunidad, se detecta en su visión general del desarrollo, una postura dual, por momentos aspiracional economicista, es decir, basada en la equiparación del desarrollo con la existencia de condiciones urbanas de infraestructura y el contar con actividades económicas que generen mayores remuneraciones. Por otro lado existe un discurso sobre la defensa de su territorialidad, etnicidad y vocación productiva, tanto agrícola como de servicios turísticos, enmarcados en conceptos de autonomía e identidad cultural. Bajo esta observación general se dibuja un esquema del desarrollo centrado en las actividades agropecuarias, y económicas, pero a partir de criterios identitarios y culturales.

Los programas de gobierno que logran aterrizar en las comunidades, se centran en la transferencia de recursos, mediante la ejecución de programas de desarrollo agrícola y de asistencia social, además de los programas de becas escolares y alimenticias, pero no han tenido una buena repercusión en los niveles de desarrollo, que siguen deteriorándose. También en este rubro de ingresos “no productivos,” se encuentra el envío de remesas y los recursos obtenidos por el comercio de bienes y servicios, que no son invertidos en proyectos productivos.

Respecto a las condiciones políticas y organizacionales y a pesar de los conflictos territoriales, los habitantes reconocen una relación buena con las comunidades vecinas,

aún cuando ha habido fuertes complicaciones en materia de inseguridad. Resulta interesante que en este caso en particular la intervención y mediación de los representantes del Gobierno federal y del Estado, ha sido contraproducente y ha complicado más el clima de inseguridad, por lo que las comunidades han culpado al Estado de apoyar desapariciones y muertes de activistas, por lo que han desarrollado un proceso de defensa al margen de la intervención gubernamental. La relación con otras instancias y niveles de gobierno es aceptable en la atención a solicitudes, pero no así en la concreción de apoyos.

Esquema 12. Componentes de desarrollo comunitario en las comunidades de Huahua y El Faro de Bucerías.



En este contexto, debo reconocer las limitaciones en el trabajo, las horas de planeación y preparación de la misma no fueron las idóneas y el universo poblacional encuestado no fue plenamente representativo, sin embargo se intentó aprovechar al máximo cada entrevista. El problema más importante que derivó de la práctica, fue la falta de interiorización con las autoridades comunales y actores clave, que por ausencia, o derivado de los recientes conflictos que se han vivido en la comunidad, no accedieron a prestar informes. Aunado a

lo anterior, debemos reconocer que uno de los aspectos más difíciles de consolidar fue el diseño de la estructura e instrumental metodológico que resultó no ser el idóneo en algunos puntos. El compromiso inmediato es mejorar la estructura de las encuestas para las futuras visitas a las comunidades.

No obstante, los resultados de la investigación de campo en estas comunidades, nos permiten corroborar algunas de las hipótesis presentadas al inicio de la investigación, respecto a la presencia de condiciones socioeconómicas negativas, déficits en infraestructura y poca penetración de los programas públicos. Se podría decir como señala la bibliografía que a nivel interno, las estrategias de desarrollo comunitario en estas localidades, dependen de las decisiones que se toman en asamblea, pero es evidente que hay una dinámica de poder comunal, que se está caracterizando por concentrar en ciertos grupos, el poder de decisión que atañe a la comunidad en su conjunto. Por otro lado, la población nahua, requiere de mayores apoyos para explotar eficientemente las potencialidades productivas de las comunidades, que podrían ser muchas y variadas. Sin embargo, por ahora las autoridades comunitarias no poseen una visión a largo plazo, sobre cómo aprovechar los recursos de la comunidad y para los gobiernos municipal, estatal y federal, parece no representar ninguna emergencia en política, los lamentables niveles de marginación y pobreza en las comunidades, quizá con la intención, de esperar mejores condiciones para intervenir en estos territorios.

5.2.- Políticas públicas participativas y educación intercultural bilingüe, ¿herramientas para el desarrollo comunitario?

Las discusiones sobre ciudadanía y participación ciudadana, han estado bajo el cobijo de los derechos humanos, desde donde políticas públicas deben garantizar niveles básicos de beneficios sociales con un componente de pertenencia. A diferencia de las declaraciones constitucionales y las discusiones históricas sobre los derechos del hombre, de la ciudadanía en términos electorales del siglo XIX y del concepto de bienestar social, se plantea que el mantener condiciones mínimas de vida, es parte esencial del concepto de ciudadanía. Las tesis del ejercicio político efectivo, implica un gobierno incluyente, como reflejo de una sociedad que a nivel local, se le han negado espacios en la política, y la participación social en la elaboración de diagnósticos, diseño y gestión de las políticas, que deben sumar las capacidades y recursos locales. Esta visión, ofrece una re-dimensión de

la política social “tradicional,” pensada como algo emanado de lo público, pero privada en su actuar.³⁹²

Esta teoría, involucra tanto al gobierno, como a organizaciones no gubernamentales, que operan con financiamiento externo. Como hemos visto, estos elementos fueron retomados en los lineamientos del Pronasol, pero tras el descalabro de este programa, el Estado mexicano, disminuyó el peso de estas organizaciones, restando potencia a la delegación de poder en representantes locales.

El desarrollo local por su parte, implica considerar a los actores que están involucrados en su desenvolvimiento y estos son claves en el paradigma, al erigirse como los pilares de una política participativa. El objetivo central de esta teoría es que los sujetos dejen de ser un eslabón para erigirse en sujetos políticos y/o económicos relevantes.³⁹³

Por lo tanto, el éxito de las estrategias de desarrollo dependerá del nivel previo de desarrollo local y ahí entra la educación como un factor clave de las políticas públicas, en conjunto con capacidades estratégicas de las regiones. En este sentido, las políticas deben estar destinadas a crear las condiciones que permitan impulsar estrategias capaces de articular este potencial local.

Para autores como José Arocena, una apuesta efectiva sería entrelazar los programas públicos con las oportunidades del mercado exterior, aunque sin limitar las posibilidades que ofrecen los mercados regionales y sus potencialidades particulares, porque a final de cuentas, la base de todo este enramado es la capacidad de constituir actores locales que logren impactar los procesos de desarrollo.³⁹⁴ Estos deben tomar decisiones en conjunto con autoridades civiles y públicas y convertirse en líderes de opinión en la comunidad. Lo ideal es que estos actores armonicen sus posturas en aras de un interés común, pero pueden concentrarse en desarrollar su protagonismo, por lo que Rolando Sánchez propone que los actores busquen constantemente materializar sus proyectos, porque modificando el espacio con obras de interés público, se reproducen los espacios de participación

³⁹² Roberts Bryan, *Las nuevas políticas sociales*, EUA, Universidad de Texas, 2001, pp.20-21.

³⁹³ Carrizo, Luis y Enrique Gallicchio (Editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Montevideo, CLAEH, 2006, p. 12.

³⁹⁴ Arocena, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. 2ª. Edición, Montevideo, Taurus-Universidad Católica del Uruguay, 2002, p. 6.

ciudadana.³⁹⁵ Este es el caso de muchos profesores de educación básica, que a la vez son comuneros nahuas, campesinos y/o pequeños productores, y que por su conocimiento de la región, son un referente central para la toma de decisiones. Además, muchos de ellos están inmersos en la política local conteniendo por cargos públicos y/o apoyando los movimientos sociales de las comunidades.³⁹⁶

El sistema educativo, que es sabido tuvo un desenvolvimiento tardío en la región y priorizó la designación de recursos hacia las zonas urbanas, dejando múltiples rezagos y fenómenos (voluntarios o involuntarios) de exclusión en los espacios rurales e indígenas, en materia educativa. Por ello es importante visualizar el papel que han jugado los profesores no solo ante los déficits de infraestructura educativa, sino como enlace de las demandas comunitarias y gestores. Tras una breve mirada a la historia de la educación en la Costa Nahua de Michoacán, podemos evidenciar múltiples carencias y mínimas opciones de nivel superior, que se han instalado apenas hace unos 20 años en esta región, particularmente en la localidad de El Faro de Bucerías perteneciente a la comunidad indígena de Coire, donde cohabitan la comunidad de la Universidad Indígena y una subse de la Unidad UPN 162 de Zamora, Mich.

5.2.1 Apuntes sobre la historia y la educación en la región.

La historia social de la escolarización de la región de estudio, puede apoyar la comprensión de las demandas indígenas que se han enfrentado culturalmente a las visiones externas sobre educación y nos permite hacer un análisis de sus carencias históricas en este rubro. Las políticas educativas, ya sea a cargo de grupos o de instituciones gubernamentales, han sido praxis educativas desde lo externo, por lo que se requiere un modelo endógeno que se construya a partir de los contextos comunales. A lo largo del tiempo, ha existido un déficit enorme en infraestructura educativa y cuando se ha establecido, es posible visualizar la reproducción de modelos pedagógicos que no han considerado las necesidades locales y la participación de la población.

En 1530 se fundó el pueblo de Ostula en la sierra, con la idea de crear una encomienda con fines productivos y de explotación. Sin embargo fue difícil congrega a la población, por

³⁹⁵ Sánchez, Rolando, *La construcción social del poder local*, México, El Colegio de México, 2005, pp. 16-18.

³⁹⁶ *Ibidem*.

lo que el Fraile Diego Muñoz reportó la gran dificultad que implicaron las tareas de evangelización, debido a la dispersión de los indígenas y a la existencia de diversas lenguas.³⁹⁷ En 1533 Hernán Cortés firmó el acta en que reconoció a la comunidad indígena de Pómaro, que pasó a formar parte de la provincia de Motín del oro (nombramiento ligado a la actividad minera que se desarrollaba), que abarcaba todos los pueblos antiguos de la Costa Michoacana y en un inicio estaba dividida en dos áreas: Motines de Zacatula desde el río Balsas hasta el río Cachán y Motines de Colima, del río Cachán a la desembocadura del río Coahuayana. Por esa época, el rey español Carlos V prohibió el sistema de encomiendas y tras la muerte de Hernán Cortés, creó la figura de las comunidades indígenas en 1551, otorgando terrenos de 500 varas de extensión a las comunidades de la región.³⁹⁸ La intención fue generar mayor producción agrícola, tasar a los posibles tributarios y fortalecer la evangelización, mediante la instauración del náhuatl como lengua única.³⁹⁹ Desde el curato de “Sacatula,” las órdenes religiosas, principalmente los franciscanos bajo la égida intelectual de Fray Bernardino de Shagún, se encargaron de la educación “inicial” de los indígenas, tanto a nivel de castellanización, como de organización de un alfabeto náhuatl, mediante la instauración de Colegios que se apoyaron en el conocimiento de la nobleza indígena, para generar obras de corte evangélico que contenían datos sobre la cultura nahua.⁴⁰⁰

La organización territorial novohispana derivó en la creación del Obispado de Michoacán, que al mando del clero secular, significó también un intento por controlar el peso moral, educativo y político de las órdenes religiosas en las comunidades. La importancia de la diócesis fue en aumento, ya que hacia 1648, el alcalde Mayor de Motines, Francisco Pérez de Palencia, señaló su gran extensión que abarcaba desde San Luis Potosí, la laguna de Chapala, hasta el río de Nagualapa, de aquí, toda la costa hasta los límites con Guerrero y hasta el norte, con San Luis Potosí.⁴⁰¹ En este sentido, a finales de este siglo, en 1689, el Obispo de Michoacán, Juan Ortega, impulsó la edificación de

³⁹⁷ Sánchez Díaz, *La Costa...*, p.35.

³⁹⁸ L. Herrera Morales, (coord.), *Coalcomán, monografías municipales de Michoacán*, Michoacán, Gobierno del estado, Imprenta Madero, 1980, pp.74-78.

³⁹⁹ Jhon Gledhill, *Cultura y desafío en Ostula*, México, El Colegio de Michoacán, 2004, pp.168-169.

⁴⁰⁰ Jesús Bustamante, “Problemas con las fuentes escritas y su interpretación. De cuestionarios, franciscanos e indios en México, siglo XVI,” en *RDTP*, T.VIII, num. 1, Madrid, Instituto de Historia CSIC, 2003, p.222-228.

⁴⁰¹ Reyes Garza, *La antigua provincia...*, pp. 93-94.

escuelas de castellano, iniciando en la ciudad de Valladolid un modelo educativo, que solo se extendió hacia la actual parte poniente del estado.⁴⁰²

A pesar de ello, en el siglo XVIII la presencia de las órdenes religiosas seguía siendo muy grande, ya que también se encargaron de los colegios para sectores acomodados. La reticencia del Estado español hacia las órdenes, derivó en un largo proceso de secularización que se cristalizó en la costa, con el cambio administrativo de las misiones conventuales de Zacatula en 1753, que quedaron a cargo del clero secular, con la dirección del cura Jhosep Gregorio Neri.⁴⁰³

En el contexto de la expulsión de jesuitas en 1767, el imperio Español comenzó a debilitarse tras sus constantes guerras con Inglaterra y Francia, cuestión que provocó que se reorganizaran los dominios de Nueva España, creando con ello las Reformas Borbónicas en 1787. Con ello, se reorganizó el ejército, se reactivó la economía y se reestructuró el Virreinato en intendencias, quedando toda la costa que hemos señalado, e incluso Colima, dentro de la Intendencia principal de Valladolid.

Las políticas de centralización del Estado Español, tuvieron relativo éxito en el ámbito económico, pero desencadenaron descontento y descontrol social en varias partes del Virreinato, lo que provocó el movimiento del cura Miguel Hidalgo en 1810. Poco después, en plena lucha por la independencia, se reunieron en Tiripetío en 1821, Ignacio López Rayón y Sixto Verduco quienes distribuyeron las demarcaciones territoriales del occidente, quedando para el Dr. José Sixto Verduco, la administración del gobierno político, militar y económico en la demarcación del poniente, que controló los estados de Colima, Jalisco y Michoacán, nombrando en la comandancia de Coalcomán a Pedro Regalado y Llamas, operador militar de la región costera y enlace de las armas y pólvora que se fabricaban en la ferrería de ese lugar, con fierro extraído de las minas de Motín del Oro.⁴⁰⁴

A partir de 1824, al ser consumada la independencia y proclamarse la Federación Mexicana, Aquila se separó de Colima y los pueblos nahuas se quedaron en la jurisdicción

⁴⁰² Ma. Guadalupe Cedeño Peguero, "Las escuelas de castellano del siglo XVII michoacano," en *Revista América a debate*, num.4, Morelia, Facultad de Historia, UMSNH, 2003, pp. 158-169.

⁴⁰³ Isabel González Sánchez, *El Obispado de Michoacán en 1765*, Morelia, Gobierno del estado, Imprenta de la Voz de Michoacán, 1985, pp.258-260.

⁴⁰⁴ Moisés Guzmán, *La Junta de Zitácuaro*, Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH, 1994, p. 244.

de Michoacán. El desplome de la economía que había dejado la lucha y los constantes vaivenes político-militares que vinieron después, provocaron que fuera muy difícil asignar recursos a la educación, por lo que una vez más quedó en manos privadas, sobretudo de la Compañía Lancasteriana, que abrió escuelas por todo el país desde 1822 hasta 1890 cuando fue suspendida. Los intentos por crear una infraestructura de carácter público, se centraron en la creación de escuela normales, partiendo con la de Oaxaca en 1824 y a la que se sumaron años después las de Veracruz y México a donde llegaron las propuestas pedagógicas europeas en boga.⁴⁰⁵ Sin embargo, la presencia del sector público en la educación seguía quedando en segundo plano y fue hasta el porfiriato que se instauró un Consejo Superior de Educación y se crearon muchas escuelas más. Mientras tanto, en la costa de Michoacán como en casi todas las zonas rurales del país, proliferaron las haciendas y los ranchos, apropiándose de tierras comunales y apoyando su desaparición, tal como sucedió con las comunidades nahuas de Huizontla y Maquílí, lo que significó cruentas luchas por la tierra, desestabilidad regional y desatención en materia educativa en esta zona de Michoacán. En este contexto, solo los hijos de hombres adinerados recibieron instrucción mediante profesores particulares denominados “preceptores,” quienes viajaban desde la ciudad de Colima e incluso Guadalajara.⁴⁰⁶

La revolución de 1910, tuvo poco eco en la costa de Michoacán, pero el líder local José Trujillo se sumó al movimiento armado en 1911 y al ser nombrado prefecto, se generaron condiciones de violencia, asalto y robo, que provocaron que algunos miembros de las comunidades de Coire y Ostula, migraran para ponerse a salvo de los atropellos del revolucionario.⁴⁰⁷ Una vez terminado el conflicto armado, hubo una cierta estabilidad en la región, que vio con buenos ojos la reivindicación de las etnias indígenas y de sus territorios en la Constitución de 1917.

Como políticas indigenistas del gobierno obregonista, operaron el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y en las comunidades las Casas del pueblo, pero fue hasta 1923, cuando se abrieron escuelas rurales federales en Aquila y llegó la enseñanza gratuita, y esto, solo gracias a la gestión de un diputado local de nombre Antonio

⁴⁰⁵ Martha Eugenia Curiel Méndez, “La educación normal,” en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords), *Historia de la educación pública en México*, México FCE, SEP, 3ª impresión, 2007, pp.427-428.

⁴⁰⁶ Juan Oseguera Velázquez, *Directorio del Estado de Colima (agrícola, ganadero, comercial, industrial, oficial, social, turístico)*, ed. 2ª, (s.l. y S.E.), 1964, pp. 349.

⁴⁰⁷ Herrera Morales, *Coalcomán...*, pp.237.

Valladares Trujillo, seguramente pariente directo del temido revolucionario José Trujillo.⁴⁰⁸ Los registros indican que en 1923, existían en la villa de Coalcomán solo 2 escuelas oficiales una de niños con 128 miembros y otra de mujeres con 179 alumnas y además un colegio parroquial con 33 asistentes. Pero tanto en Aquila como en Chinicuila existía una sola escuela elemental, de las que se reportaron serias deficiencias en útiles, mobiliario y en la pedagogía de los profesores.⁴⁰⁹

Por si fuera poco, una nueva crisis social se presentó en la Costa Michoacana con el ingreso de cristeros y federales, que provocaron la destrucción de la población indígena de San José de la Montaña. Las comunidades se sumaron a la guerra cristera, apoyando con alimentos a los “rebeldes” cristianos establecidos en Pómaro y Coalcomán, quienes bajo la influencia del Gral. Gregorio Guillén, mantuvieron una notable influencia política en la zona, aún después de terminado el conflicto en 1929.⁴¹⁰

Al finalizar la lucha, se procedió a restablecer la propiedad comunal y años después se realizó un nuevo reparto de tierras, mediante la reforma agraria ejidal promovida por Lázaro Cárdenas, quien además creó una escuela de artes y oficios de orientación indígena en Pátzcuaro en el año de 1932.⁴¹¹ Al mismo tiempo, se enviaron maestros alfabetizadores denominados “misioneros” rurales, en clara alusión a las misiones religiosas de la colonia, a la costa y sierra de Michoacán, para atender los altos índices de analfabetización, tanto en niños como en adultos y promover el desarrollo comunitario, aunque con un programa escolar no muy bien definido.⁴¹²

La realización de primer Congreso Indigenista en Pátzcuaro, en abril de 1940, derivó en proyectos de enseñanza bilingüe, impulsados poco después por el Instituto Nacional indigenista creado en 1948. No obstante, estos planes casi no llegaron a la costa y al menos hasta antes de 1950, el porcentaje de alumnos y escuelas era mínimo, sobre todo debido a la dispersión de localidades con pocos habitantes.⁴¹³

⁴⁰⁸ Anastasio Esparza Guerrero, *Suroeste Michoacano, Chinicuila, Aquila, Coahuayana*, Morelia, Escuela Técnica Industrial, Álvaro Obregón, 1953, pp. 50-51.

⁴⁰⁹ Cayetano Reyes García, *Política educativa y realidad escolar en Michoacán, 1920-1924*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993, pp.115-116.

⁴¹⁰ Cochet, *Paisajes agrarios...*, p. 106.

⁴¹¹ Eusebio Mendoza Ávila, “La educación tecnológica en México,” en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords), *Historia de la educación...*, pp. 477-479.

⁴¹² Curiel, “La educación...”, p. 455.

⁴¹³ *Ibid.*, pp.52.

La presencia del INI creció a nivel educativo, pues mientras en 1965, se estableció el servicio de escuelas primarias bilingües en Michoacán, se creó también el Centro de Coordinación Indigenista de la región tarasca con sede en Cherán. Pero fue hasta 1972 cuando se instauró el Centro de Coordinación Indígena de la Costa Nahua de Michoacán en Aquila, que comenzó a trabajar en Albergues a cargo del INI, con la plataforma del 1er Congreso Indigenista Interamericano, priorizando el uso de la lengua vernácula, el empleo de profesores bilingües de la región, de materiales bilingües y biculturales y la integración regional y el desarrollo comunitario.⁴¹⁴ Poco después se efectuó un proceso de desconcentración educativa en Michoacán y se creó en 1979, la Coordinación de Educación Indígena del Estado de Michoacán, que en 1982 se transformó en el Departamento de Educación Indígena de la SEE. En la siguiente tabla, se expone la infraestructura educativa existente en el municipio a mediados de la década de 1980.

Tabla 21. Alumnos, personal y comunidades del sistema educativo indígena del municipio de Aquila, Michoacán. (Año escolar: 1984-85)

Escuelas primarias Bilingües:	Número de escuelas	Personal	Total de alumnos:	Adultos registrado s	Comunidades Atendidas:	Secretaría responsable: Dirección general de educación indígena
	16	57	911	4500	16	
Niveles:	Preescolar	Primaria bilingüe	Albergue	CECMI		
Comunidades:	Ostula La Cofradía de Ostula		La Mina Providencia		El Faro de Bucerías Coire La Ticla	

Fuente: Cayetano Reyes García, *Política educativa y realidad escolar en Michoacán, 1920-1924*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993, pp.115-116.

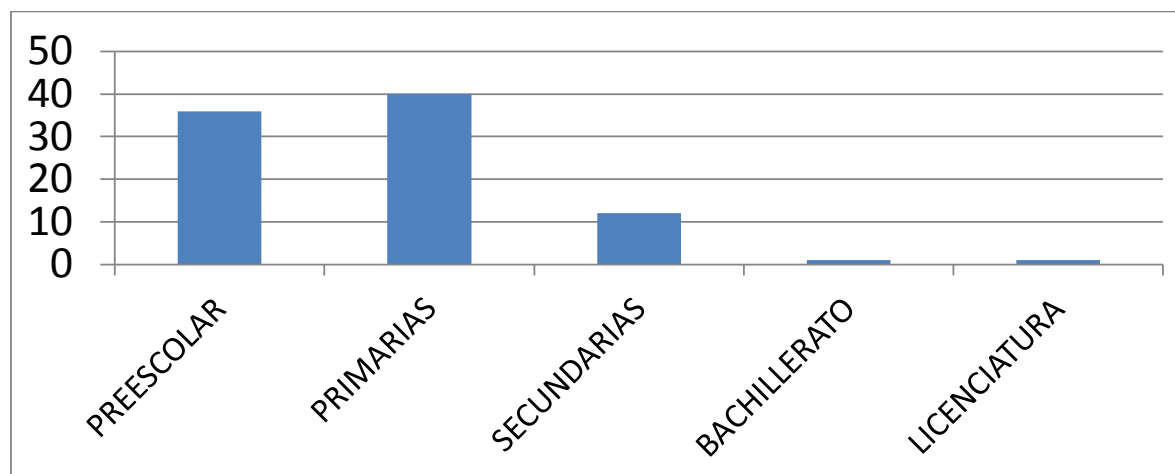
Sobresale el hecho de que sea mayor la oferta educativa para adultos y como puede apreciarse respecto a las escuelas secundarias, el déficit continuó siendo muy extenso y las opciones de nivel superior, prácticamente nulas.

⁴¹⁴ José Reyes Rocha, et al, *La educación indígena en Michoacán*, 1988, SEE, Gobierno del estado, 1998, pp.41-42.

5.2.2 La problemática actual: débil desarrollo local y problemas en la construcción de capital social.

El Municipio de Aquila mantiene altos índices de marginación y pobreza, ubicándose, según la última medición de desarrollo humano hecha por la Universidad Michoacana y el PNUD, en el lugar 109, de los 113 municipios michoacanos.⁴¹⁵ Esta problemática tiene muchas aristas, en términos de mínima infraestructura de servicios, bajos niveles de producción agro-industrial, conflictos territoriales, etc., pero sin duda sobresale el hecho de que hasta hace unos años, el nivel de educación impartido en el municipio, no rebasaba el medio básico. A partir de 1988, la Secretaría de Educación del Estado inició la construcción de 5 tele-secundarias en la costa, que impactaron los niveles de educación básica de Aquila, aunque se han mantenido múltiples carencias de infraestructura, pues para 1997, por ejemplo, a nivel municipal, se tenían 197 planteles educativos, 354 aulas, 103 laboratorios, 102 talleres, y una biblioteca.

Gráfico 40. Instituciones educativas del Municipio de Aquila (2008)



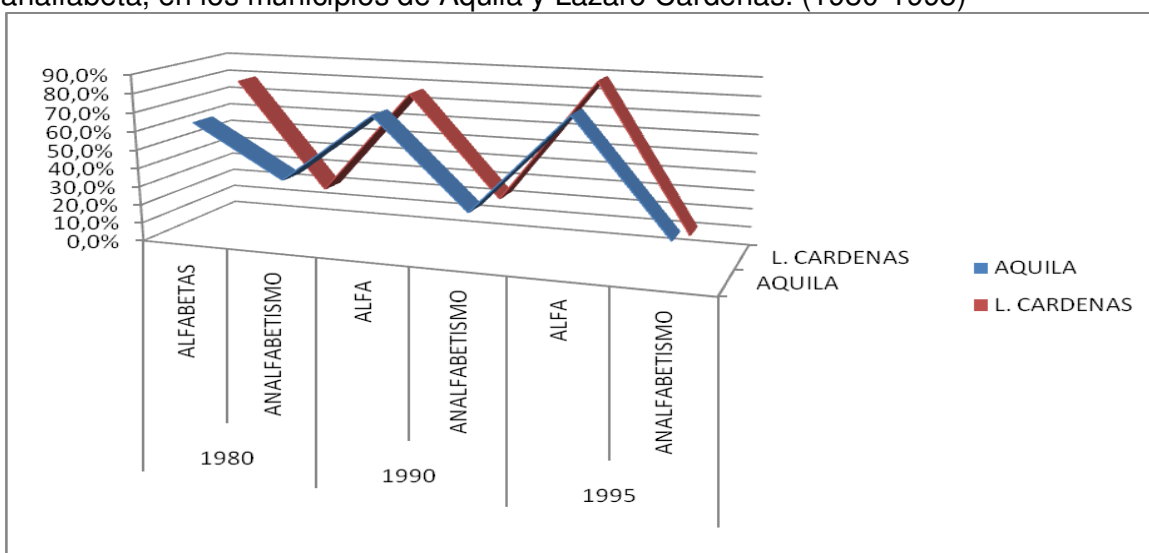
Fuente: Elaboración propia, en base a: SEE, *Michoacán. Datos por Municipio*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, SEP, 2008.

Otro problema notable, es la alta deserción escolar superior al 30%, aspecto que también se expresa en los graves niveles de analfabetismo que contrasta con las condiciones de otros municipios, como se ve en la gráfica 38.

⁴¹⁵ Navarro Chávez, José Lenin (Coord.), *Informe sobre desarrollo humano. Michoacán*, 2007, México, PNUD, 2008, pp.29-30.

Actualmente, la radiografía de la infraestructura educativa es distinta, pues hay un subsistema que incluye un CECYTEM en la cabecera municipal, algunas preparatorias, licenciaturas y posgrados en educación primaria. Estos últimos, se ofertan a través del sub-centro de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) que ofrece la licenciatura en Educación Primaria y Preescolar para el Medio Indígena y la Licenciatura en Educación Preescolar y de la Universidad Intercultural Indígena de reciente creación, con las carreras de medicina tradicional, desarrollo sustentable y turismo alternativo; mientras que las opciones que ofrecía el Instituto Michoacano de ciencias de la educación (IMCED), en psicología educativa y pedagogía fueron cerradas en el 2010.

Gráfico 41. Comparativa del porcentaje de personas que saben leer y de población analfabeta, en los municipios de Aquila y Lázaro Cárdenas. (1980-1995)



Fuente: Elaboración propia, en base a: INEGI, *Michoacán. Datos por ejido y comunidad agraria*, Aguascalientes, 1997

Por lo tanto el déficit de planteles educativos sigue siendo muy alto, pues como puede observarse en el gráfico 41, es muy dispar la estructura educativa de nivel medio-superior y superior (con una orientación claramente pedagógica y turística), respecto al nivel básico.

Ante estas condiciones históricas y presentes, resulta urgente establecer políticas de expansión de los servicios educativos, pero asociadas a 2 conceptos básicos, formación de recursos humanos y derechos humanos. Es deseable también tomar con cuidado posiciones ideológicas que tienden a equiparar la educación con inversión productiva, como el caso de las competencias, sistema que rige los planes y programas educativos en

México hoy en día y que ha sido muy cuestionado por regirse en base al Plan Bolonia de 1999, que entre otras cosas, equipara la calidad con la producción.⁴¹⁶ Ligado a ello, el crecimiento en infraestructura educativa ha estado representado por la multiplicación de subsistemas tecnológicos, con una visión curricular más orientada al incremento en la productividad del trabajo, que a contenidos educativos para el cambio social, al análisis de fenómenos sociales y del arte. En Aquila como en casi todo el país, existen notables avances en la cobertura de educación primaria, aunque sin considerar los contrastes de las zonas rurales y separando la escuela del trabajo rural, lo cual genera altos índices de deserción escolar, así como desigualdad de oportunidades. La dispersión poblacional y la lejanía de los centros escolares en Aquila, también han sido aspectos que limitan el desarrollo social.

En contraparte, desde nuestra perspectiva las políticas educativas deben generarse en un contexto valores y derechos humanos, sin tomar posturas reduccionistas, pero con una visión que considere a la educación como un factor de empleo, de superación del ingreso y de desarrollo social.⁴¹⁷

La educación no solo es una transfusión de conocimientos y habilidades, es un concepto complejo, que implica un conjunto de valores, trasmisión de ideologías, actores comunitarios que ayuden a disminuir la desigualdad social y que no solo invoque al desarrollo personal. El concepto de capital social según Pierre Bourdieu, representa las ventajas de vivir en comunidad, que con sus recursos e instituciones locales que promueven lazos de solidaridad.⁴¹⁸ A esta visión se suman autores como Enrique Gallicchio y Robert Putman que consideran a factores de cooperación en la comunidad, como elementos esenciales para impulsar el desarrollo económico y la participación política desde las localidades.⁴¹⁹ Desde esta visión, Ezequiel Cárdenas, proyecto para la zona costa de Lázaro Cárdenas, construir el capital social regional mediante la educación, impulsando la formación científica dentro del sistema escolar, que aunado a políticas de

⁴¹⁶ Cfr. Baños Poo, Jessica, et al., *Curso básico de formación continua para maestros en servicio 2011*, México, SEP, SNTE, 2011, pp.81-113.

⁴¹⁷ González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, UNAM, 1983, pp.313-314.

⁴¹⁸ Bourdieu, Pierre, *Espacio social y espacio simbólico*, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pp.23-24.

⁴¹⁹ Gallicchio, Enrique, "El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social," en *Revista de estudios centroamericanos*, núm. 66, Caracas, Universidad centroamericana José Simeón Cañas, 2004, pp.5-7.

transferencia tecnológica, puede hacer más competitiva a la región, en el contexto de la globalización.⁴²⁰

No obstante, para el caso de Aquila, en donde los espacios educativos se encuentran por debajo de la demanda potencial, sobre todo en los niveles medio y superior, en donde prácticamente no hay industria, y la mayoría de la población indígena no tiene acceso a las condiciones básicas de infraestructura social, la estrategia debe centrarse en consolidar el sistema educativo y la economía regional, partiendo de la dimensión cultural de las etnias nahuas.

Actualmente existe una opción educativa que intenta ligar estos conceptos en su diseño curricular, ubicada en la población de El Ranchito del municipio colindante de Coahuayana. Es una licenciatura en “Desarrollo Comunitario,” pero al haber una desconexión con los programas gubernamentales, no ha tenido el impacto que se esperaba y existe a la fecha peligro de que desaparezca, debido a la poca matrícula que mantiene y a que solamente han egresado dos alumnos con proyectos relacionados a la construcción de cabañas turísticas, pero por la falta de apoyos, ninguno de ellos se ha podido concretizar.

5.2.3 Educación el medio indígena nahua. Una propuesta intercultural.

La educación intercultural y bilingüe ha enriquecido los debates pedagógicos y políticos en contextos de diversidad cultural. Esta modalidad no solo implica el diseño de programas bilingües, refiere también a la articulación de los conocimientos y valores locales que convergen con los contenidos escolares, en aras de mejorar la formación del alumno, de convertirse en una opción de asenso social y de participación comunitaria. En medios socioculturales como las comunidades indígenas analizadas, caracterizadas por un bajo desarrollo productivo pero con importantes lazos sociales de reciprocidad, la educación intercultural implica la construcción de propuestas educativas innovadoras, contemplando a la lengua como un contenedor de cosmovisiones y al discurso comunitario como producto

⁴²⁰ Cárdenas Mendoza, Ezequiel, “Construir el capital social que consolide el desarrollo local: uno de los principales retos de la educación,” en Chauca Malásquez, Pablo Manuel, *Desarrollo local en Michoacán*, México, Universidad Michoacana, 2008, pp.175-191.

de la identidad cultural; elemento que debe ser retomado en la elaboración de las políticas nacionales, regionales y locales, por contener la perspectiva de los grupos indígenas.⁴²¹

A diferencia de la instrumentación que impera en el sistema educativo oficial, actualmente existe un concepto de cultura escolar endógena y flexible, sustentado en la relación entre la cultura local y la cultura universal y es una de las 3 ofertas educativas de educación superior citadas. La Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria para el Medio Indígena, está diseñada curricularmente para generar un impacto en las comunidades indígenas. Esta licenciatura que se oferta en El Faro de Bucerías, se creó en el año de 1991 y es parte de un Sub-centro que a su vez, depende de la Unidad sede, de la Universidad Pedagógica Nacional 162 ubicada en Zamora, Michoacán. A decir de sus impulsores, esta localidad (El Faro de Bucerías), no fue escogida al azar, sino respondió a necesidades emanadas de su quehacer académico y administrativo, desde donde dieron cuenta de las carencias educativas que se vivían en la costa nahua.⁴²²

Hoy en día, esta licenciatura es la acción más importante que la Unidad UPN 162, ha desplegado en la Costa Nahua de Michoacán y altamente significativa en razón de los egresados y titulados, producto de todo un proceso de formación que inicia, al menos en teoría desde los cursos introductorios o propedéuticos, hasta el momento de realizar la síntesis de su carrera en el proceso de titulación.

Curricularmente, esta carrera se sustenta en un diseño denominado LEPEPMI'90, por sus siglas (Licenciatura en Educación Preescolar Primaria para el Medio Indígena y fue creada en 1990), que es uno de los programas y planes de estudio de la UPN a nivel nacional, más analizados y revisados.⁴²³ La LEPEPMI a la fecha lleva dos evaluaciones nacionales y se han reestructurado y actualizado sus contenidos. Su propósito central es licenciar a los profesores bilingües de las diferentes etnias del país para el rescate en su caso, o resignificación de la cultura y de la lengua que se hable en su comunidad. Ni siquiera las normales indígenas han podido lograr este propósito local y regional, pues

⁴²¹ Véase: Bertely, María, Gasché Jorge y Rossana Podesta (coords.), *educando en la diversidad cultural*, Ecuador, CIESAS, Abya-Yala, 2008, pp.15-41.

⁴²² Entrevista a profundidad, realizada con los profesores, *José Valdovinos Capistrán, Rafael Herrera Álvarez y Rubén Darío Núñez Solano*, Zamora Michoacán, marzo del 2009.

⁴²³ Entrevista a profundidad, realizada con el profesor, *Rubén Darío Núñez Solano*, Zamora Michoacán, mayo del 2010.

están limitadas en este sentido, a un único plan de estudios que norma a todo el país, al que sólo se permite hacer algunas adecuaciones. En el Municipio de Aquila, los hablantes indígenas no sobrepasan el 28% del total de su población y aunque esta densidad es alta a nivel estatal, deben generarse estrategias institucionales para la conservación y sobretodo el uso de la lengua náhuatl. La Secretaría de Pueblos Indígenas y anteriormente el INI, han despegado algunos programas para la conservación pero han sido desarticulados y carentes de un seguimiento institucional y a largo plazo.

La LEPEPMI, intenta ajustarse a las necesidades y tiempos de los profesores bilingües, por eso es semi-escolarizada. Su estructura, comprende una área básica, que se conforma en cinco semestres con cuatro líneas de formación: sociohistórica, psicopedagógica, antropológico lingüística y metodológica. El eje de integración es la línea metodológica y se trabaja con metodología cualitativa primordialmente, con etnografía e investigación acción y participativa. La segunda gran área, llamada terminal, la conforman cuatro campos del conocimiento: La Naturaleza, Lo Social, La Lengua y La Matemática se analizan del sexto al octavo semestre. Todas estas áreas, son integradas por un eje central que es la elaboración de una “Propuesta Pedagógica”.

La “Propuesta Pedagógica” es un documento que consiste en la reflexión del trabajo docente, en alguno de los campos de conocimiento antes descritos y con un diseño innovador como estrategia didáctica. Contiene también elementos de problematización, contextualización, referentes teóricos y desde luego un plan de acción didáctico, que lleva una evaluación y autoevaluación.⁴²⁴

Retomar esta metodología centrada en la cultura, lengua e historia del indígena nahua, podría restituir los elementos de identidad comunitaria que han sido afectados desde el Estado. En la línea del Impacto social de esta licenciatura, se destaca que:

- “Los alumnos que estudiaron la LEPEPMI '90 y se titularon, se sienten más seguros, y perciben que hace más eficaz y ordenado su trabajo y permite mejorar el aprendizaje del niño indígena.

⁴²⁴ Gisela Salinas Sánchez, *Coordinadora General de Equipo de Ajusco, Informe Nacional de las líneas de Investigación, Evaluación y Seguimiento de la LEPEPMI '90*, UPN-SEP, México, 1995, pp. 70-78.

- Las autoridades también reconocen la formación de los maestros y les exigen más, les piden asesorías y apoyos pedagógicos y administrativos”⁴²⁵

La Propuesta Pedagógica, se creó como una estrategia de titulación que se construye a lo largo del área terminal. Es una propuesta que “recupera los saberes docentes, incorpora nuevos conocimientos teóricos para plantear alternativas a los problemas locales.”⁴²⁶

Como puede verse en la investigación, el trabajo educativo ha sido prolífero y lo más importante, ha tenido aceptación institucional y local. La formación de cuadros académicos, de antemano resuelve la dificultad histórica en el desplazamiento de asesores foráneos, a las comunidades marginadas de las políticas educativas, económicas y sociales de los diferentes gobiernos estatales y federales.

No obstante, a decir de los propios profesores, una interrogante que permea estas actividades es si los profesores han posibilitado un impacto social en las comunidades escolares y civiles en donde se desenvuelven.

En lo que se refiere al rescate de la lengua nahua, se han realizado varios esfuerzos que refieren a la creación de un texto local que nunca fue publicado y que los profesores lo tienen en fotocopia y en uso por casi ya dos décadas.⁴²⁷ Existe también un texto editado por la UPN 162 y el H. Ayuntamiento de Aquila que estudia la gramática de la lengua, que difiere del nahua que se habla y escribe en otras partes del país ya que es una de las múltiples variantes dialectales de esta lengua.⁴²⁸

A raíz de estos hechos, los profesores de toda la región por fomentar en las acciones docentes escolares, intra-escolares y extraescolares, acciones que promueven la lengua, preocupados por cambiar los datos estadísticos que nos remiten a pensar que el problema a pesar de los esfuerzos realizados sigue vigente.

⁴²⁵ *Ibidem.*

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 79.

⁴²⁷ NÚÑEZ Solano Rubén Darío, *Lectura y escritura de la lengua naua de Michoacán*, libro del alumno y libro del maestro, Subcentro de El Faro de Bucerías, Mpio. de Aquila, Mich. 1985.

⁴²⁸ HASLER, Hangert Andrés, *La Gramática Moderna del Náhuatl de Michoacán*, UPN 162, H. Ayuntamiento de Aquila Mich y la Coordinación Interinstitucional para la atención de los pueblos indígenas del Estado de Michoacán, Zamaora, Mich. 2004

En este sentido, el profesor Rafael Herrera Álvarez ha promovido esta iniciativa en zonas escolares que pertenecen a la comunidad indígena de Coíre, específicamente en las comunidades de Santa María de Ostula de la Zona Escolar 501, El Faro de Bucerías de la Zona Escolar 502 y Pómaro, de la Zona Escolar 503., acciones comunitarias de un proyecto que llamó Fortalecimiento de la legua náhuatl en la región Costa Sierra de Michoacán, los siguientes cuadros muestran los datos estadísticos.

Tabla 42. Comparativa del porcentaje de personas monolingües y bilingües en las zonas escolares del municipio de Aguila.

ZONA ESCOLAR	ESTADO LINGÜÍSTICO	HOMBRES	MUJERES	TOTALES
501 “A”	Monolingües en náhuatl	0	0	0
	Monolingües en español	1147	1199	2346
	Bilingües	16	14	30
502	Monolingües en náhuatl	0	0	0
	Monolingües en español	1653	1645	3298
	Bilingües	240	246	486
503	Monolingües en náhuatl	4	0	4
	Monolingües en español	513	577	1090
	Bilingües	1247	1212	2469

Fuente: Herrera Álvarez Rafel, et. Al., “*Investigación y cambio educativo*” México, Gobierno de Estado de Michoacán, SEE, Dirección de Proyectos de Investigación e Innovación Educativa, 2011, p 42

Como se puede apreciar, en la comunidad de Pómaro existen aunque en reducida cantidad, personas monolingües, que pueden servir de enlace para favorecer el proceso intercultural. Lo interesante de este proyecto es que intervienen en él, alumnos, profesores, padres de familia y comunidad en general, a la fecha se han realizado interesantes eventos, se llegó a consensos que compromete a todos los habitantes en la resignificación de la lengua vernácula, dada su importancia la enlistaremos a continuación:

- ✓ “Las frases elaboradas serían trabajadas en la familia
- ✓ Se fortalecería el uso de la lengua nahual* en la casa mediante el diálogo.
- ✓ Las órdenes de los padres de familia serán dadas en su lengua originaria
- ✓ Los permisos para los niños deberán solicitarse en lengua indígena

- ✓ Los maestros deberían incluir en su clase más elementos de lengua indígena.⁴²⁹

A la fecha se han realizado talleres y eventos sociales en donde intervienen la mayoría de los habitantes y existe un interés de las autoridades civiles, educativas, profesores, alumnos y personas jóvenes y adultas de la comunidad. El propio profesor concluye que se han visualizado actividades de convivencia entre las comunidades que tienen mayor dominio de la lengua, con aquellas que tienen un bajo índice de etnicidad, intercambiando experiencias y aprovechando los saberes que se tienen, para potenciar nuevos aprendizajes en interacción.⁴³⁰

Estos ejemplos muestran cómo se ha venido trabajando los procesos interculturales que refieren a la integración, al respeto a la identidad como punto de partida para entender, comprender y aceptar la otredad, e imprimiendo valores éticos como el combate a la corrupción, a la intolerancia, a la marginación y discriminación, que parten de asambleas internas, pero que tienen un eco en las políticas gubernamentales que están en un proceso de reconocimiento de los derechos pluri-étnicos.

Sin embargo, el desarrollo de vínculos identitarios no es suficiente, si continúa existiendo una grave carencia de infraestructura social y si las condiciones de pobreza y marginación persisten. Por décadas, las escuelas de nivel superior establecidas en Aquila, han permanecido trabajando en escuelas prestadas, con muebles e inmueble no adecuado ya que fueron construidas y pensadas para niños, no para personas adultas. La UPN por ejemplo, desde que llegó a estos lugares anduvo consiguiendo prestados los edificios que ocupan las escuelas primarias, primero en La Placita y luego en el Faro de Bucerías. A través de gestiones con la comunidad a finales del 2011 se establecieron en un terreno donado, en una loma de El faro de Bucerías, pero sin apoyos externos, trabajan en galeras techadas con palmas, sin paredes y desde luego sin muebles adecuados, y lo mismo está pasando con la Universidad Indígena.⁴³¹

*Por consenso se ha logrado escribir la lengua como se pronuncia en esta variante dialectal, por lo tanto se escribe nahua y no náhua.

⁴²⁹ Ibidem, p 44

⁴³⁰ Ibid., p. 54

⁴³¹ 2ª. Entrevista a profundidad, realizada con los profesores, *José Valdovinos Capistrán, Rafael Herrera Álvarez y Rubén Darío Núñez Solano*, asesores de El Faro de Bucerías, de la Unidad UPN 162 de Zamora, Mich. junio de 2011.

Se debe reconocer que se está haciendo un gran esfuerzo, por formar cuadros de profesores responsables y con una formación intercultural, pero al mismo tiempo, es necesario que sea acompañado de políticas de gobierno dirigidas al desarrollo socioeconómico y cultural, que sea un freno a la inseguridad que se está viviendo, a la falta de empleo y a los largos enfrentamientos que por colindancias de tierras que no se han podido resolver. La elevación de las condiciones de vida también puede impulsarse desde la propia escuela y los centros de educación superior, si contemplan en su diseño curricular, materias prácticas que realicen actividades productivas a escala, que tengan un impacto en la comunidad, sobre todo a nivel alimentario. Con esta política podrían disminuirse los altos índices de delincuencia juvenil y migración que vulneran a la sociedad y limitan la construcción de un capital social.

Desde hace algunos años, la crisis productiva y social ha hecho del éxodo, el común denominador de estos pueblos. En un artículo periodístico el investigador de la UNAM Pedro Sergio Urquijo declaro: “La proyección o realización de megaproyectos como presas, corredores industriales o turísticos, así como la minería a cielo abierto también suelen provocar la desaparición de pueblos originarios debido a la expansión territorial que requieren, pero además existe el riesgo de que fracasen los proyectos o que la materia prima se agote como es el caso de la actividad minera...” “Los factores ya referidos que inciden en el despoblamiento de comunidades rurales, además de los desastres naturales cuyos efectos no requieren mayor explicación, se presentan ya en Costa michoacana, y al respecto puntualizó Pedro Urquijo: “el caso de esta región va a ser muy interesante en los próximos años porque tenemos ya desplazamientos por megaproyectos; se están ampliando los carriles de la carretera costera que permitirán un mayor flujo de camiones hacia las minas; sin embargo existe un proyecto local de ecoturismo que en algún momento tendrá que enfrentarse a la expansión territorial de las minas. Existe también presencia del crimen organizado que genera tensiones territoriales y también hay problemas de tipo étnico y por la tenencia de tierra”⁴³²

Ello apunala lo que he venido manejando como hipótesis, la desatención social de las políticas gubernamentales, su falta de articulación y sus estrategias partidistas-electorales,

⁴³² *La jornada* No. 2628, jueves 28 de julio de 2011.

no solo han fracasado en elevar las condiciones socioeconómicas de las comunidades, también han sido un factor que genera mayores desequilibrios sociales.

En este sentido, la propuesta de reconstrucción étnica y del tejido social analizada, no puede ser un referente de mejora social en la región, si no es fortalecido con acciones y proyectos gubernamentales y de la sociedad civil de reforma económica, política y social, que impliquen reconocer la interacción que existe entre las comunidades y la necesidad de generar espacios para nuevas acciones reivindicativas, nuevas negociaciones políticas y manifestaciones étnicas de apertura incluyente.

5.3.-Nuevos rumbos; apoyos al sector primario e impulso al tercer sector para impulsar el desarrollo en las comunidades nahuas de Aquila.

En este último apartado, intentamos incorporar a las asociaciones civiles en la composición de proyectos sustentables en las Comunidades Indígenas del Municipio de Aquila Michoacán, considerando que podría ser una apuesta viable para impulsar el desarrollo regional.

La propuesta es desarrollar una asociación civil (ONG) en el estado de Michoacán, sin fines de lucro e integrada por un grupo multidisciplinario de ciudadanos voluntarios, con un interés común de lograr un desarrollo económico y social en las comunidades indígenas de la costa de Michoacán principalmente en las comunidades de El Faro de Bucerías y Huahua, pertenecientes a su vez, a la Comunidad indígena de Coire, Municipio de Aquila. Se contemplan en esta propuesta la gestión de apoyos del gobierno tanto estatal como federal, así como de organizaciones nacionales e internacionales y sobre todo de las comunidades participantes en los proyectos.

5.3.1 Origen y Fundamentos.

Durante muchos años, en la visión del Estado Mexicano sobre las etnias y comunidades indígenas, ha imperado la subordinación al proyecto nacional de las mismas, al menos hasta el fortalecimiento de los programas estatales y municipales, para el fortalecimiento turístico y el crecimiento económico regional, gestado a finales de la década de 1980. No obstante, a pesar de postularse nuevos sistemas de planeación, que hasta cierto punto,

involucraron a las comunidades y poblados, en el diseño e implementación de programas para impulsar el turismo en todas sus vertientes, el descuido, el asistencialismo electoral y la discontinuidad, continúan imperando en las políticas públicas. Aunado a ello, otros programas para el desarrollo de las comunidades de la costa Michoacana han sido subutilizados, ya que la mayoría de la población indígena que habita éstas comunidades ha realizado inversiones sin apoyos externos, ni capacitación técnica.

A pesar de los intentos y avances logrados en el diseño de programas gubernativos, que involucran cada vez más las voces de las localidades y postulan la intervención de las tres entidades de gobierno, los resultados continúan siendo insuficientes, por lo que resulta necesario, el apoyo de asociaciones civiles para reducir la burocracia, actuar de manera efectiva y aumentar su componente participativo.

El municipio de Aquila es una región que contiene grandes potencialidades de crecimiento en materia eco-turística, pero por diversos factores, ha mantenido un bajo perfil económico y una acotada participación de programas de gobierno para impulsar tales proyectos. Sin embargo, las condiciones geográficas y físicas son óptimas para este tipo de actividad, ya que contienen múltiples regiones ecológicas, sierras templadas, selvas cálidas secas en la costa con amplia presencia de esteros y temperaturas cálidas con una precipitación media anual de 800 a 1200 mm.⁴³³ La zona litoral es la más grande del estado y contiene playas de proyección turística, con exuberante vegetación tropical y especies de fauna acuática variada, pero contrasta con estas riquezas, los altos índices de marginación y pobreza de la población, a pesar del incremento del presupuesto federal para el desarrollo turístico y de la instauración de programas gubernamentales con partidas especiales para generar proyectos en zonas indígenas de la CDI.

Históricamente, los programas de turismo establecidos (apenas precisados en la década de 1970), no han tenido los resultados esperados. Además, al paso de los años, se denota una atención insuficiente, respecto al mejoramiento de infraestructura y servicios públicos, tan importantes para la actividad turística, como la provisión de agua potable y entubada. En los años subsecuentes, se diseñaron los llamados “megaproyectos” de desarrollo para la costa, que a través del crecimiento de la Secretaría de Turismo estatal y de la aparición

⁴³³ Instituto Nacional Indigenista, *Riesgos y desastres naturales en regiones indígenas de México*, México, INI, 2000, pp. 97-102.

de otras secretarías muy fortalecidas como SEPLADE, que intentaron mejorar los resultados de las políticas públicas, con programas como el de obras convenidas, (en la que participan los tres órdenes de gobierno), y el intento de atraer capitales españoles a las costas de Aquila, que fue rechazado por las comunidades, al no establecer un conceso previo con sus autoridades.

5.3.2 Dimensiones de las prácticas comunitarias sustentables

En las zonas rurales en México, hay niveles muy altos de desempleo y bajo niveles de organización productiva para el desarrollo comunitario. Es por ello que el Estado Mexicano impulsó la Ley de desarrollo rural sostenible, que intenta favorecer la intervención de instituciones y organismos en espacios con una amplia gama biodiversa, pero con altos índices de marginación social.

El desarrollo rural sustentable busca el mejoramiento integral del bienestar social de una población y de las actividades económicas en el territorio comprendido, fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Por lo que resulta viable impulsar un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población comunitaria.

La ley de desarrollo rural sustentable de la última reforma DOF 28-01-2011 que es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es actualmente de observancia general en toda la República. Está dirigida a los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural. Tiene como objetivos:

I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad

rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso; *(Fracción reformada DOF 09-12-2010).*

II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;

IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y

V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Apoyándose en las principales dependencias que fomentan las experiencias comunitarias sustentables como:

- ✓ SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
- ✓ SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).
- ✓ SRA (Secretaría de la Reforma Agraria).
- ✓ CONAGUA (Comisión Nacional del Agua).
- ✓ CONAFOR (Comisión Nacional Forestal).
- ✓ SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social).
- ✓ SEP (Secretaría de Educación Pública).
- ✓ SS (Secretaría de Salud).

Estas instituciones pueden ofrecer los siguientes servicios:

- ❖ Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
- ❖ Equipamiento rural;
- ❖ Reconversión productiva y tecnológica;

- ❖ Apoyos a la comercialización agropecuaria;
- ❖ Asistencia técnica;
- ❖ Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
- ❖ Estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
- ❖ Finanzas rurales;
- ❖ Apoyos convergentes por contingencias; y todos los necesarios para la aplicación del Programa Especial Concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta Ley.

5.3.3 Objetivos y propósitos.

El principal propósito de esta organización es la de apoyar a comunidades indígenas para crear centros eco-turísticos bajo una perspectiva de respeto a sus organizaciones internas, conservación y el aprovechamiento sustentable de su flora y fauna y el patrimonio cultural de estas comunidades.

Teniendo como objetivos los siguientes puntos:

- Generar centros eco-turísticos sustentables.
- Generar una participación de las comunidades indígenas e identificación con los proyectos.
- El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región.
- Mejorar la calidad de vida en la población.
- Crear una cooperativa para la cocina de estos centros que sea atendida por los habitantes de la comunidad y sea autosustentable.
- Diseñar paseos que tengan la finalidad de observar las grandes bellezas naturales de la región creando una conciencia de cuidar al planeta.
- Que los visitantes conozcan de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.
- Aprovechar los recursos naturales para ofrecer actividades deportivas sin dañar al medio ambiente y dirigidas por la misma comunidad.
- Crear conciencia del daño que se le hace al planeta y de los beneficios del desarrollo sustentable a la población.
- Conservar y mejorar el medio ambiente y ecosistemas.
- Buscar una mejora en el sector agrícola y forestal, para que sean más

competitivos estos rubros.

- Mejorar la calidad de vida y activar la economía de las zonas rurales.
- Conservar y mejorar el entorno rural.
- Aprovechamiento y adecuado manejo de los recursos hídricos.
- Preservación y cuidado de los ecosistemas.
- Promover el respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
- El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible.
- La utilización efectiva de los recursos naturales sin dañar el medio ambiente ni agotar estos recursos naturales.
- Tomar en cuenta las repercusiones del medio ambiente en la toma de decisiones.
- Impulsar la capacitación de tecnologías amigables con el medio ambiente.
- Evitar la migración de la población por falta de oportunidades.

Como meta inicial, se pretende hacer dos centros ecoturísticos para comenzar en las comunidades de la Huahua, y el Coire, Municipios de Aquila, Michoacán respectivamente. El primer paso es conseguir el consentimiento y la participación de las comunidades ya que ellos serán la mano de obra para poder llevar a cabo estos proyectos, posteriormente conseguir apoyos principalmente de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), en el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) y Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI), además de apoyos por parte de los ayuntamientos y empresas interesadas.

Estos proyectos se realizarán en un plazo no mayor a un año, aprovechando la materia prima con la que cuenta la región y la mano de obra de las comunidades y el apoyo de las instituciones apoyando con servicios y materiales, así como semillas y maquinaria que se requiera, pero sin parar por cuestiones burocráticas ya que se pretende realizar de la manera más artesanal posible y amigable con el medio ambiente.

5.3.4 Actividades y tareas.

Las actividades consistirán en la construcción de cabañas con la mano de obra de los habitantes de la comunidad y los voluntarios que quieran participar en esta actividad, además de la organización y creación de la cocina comunitaria, la cual será una

cooperativa, también el diseño y planeación de las actividades a ofrecer así como la creación de las rutas a seguir en las mismas.

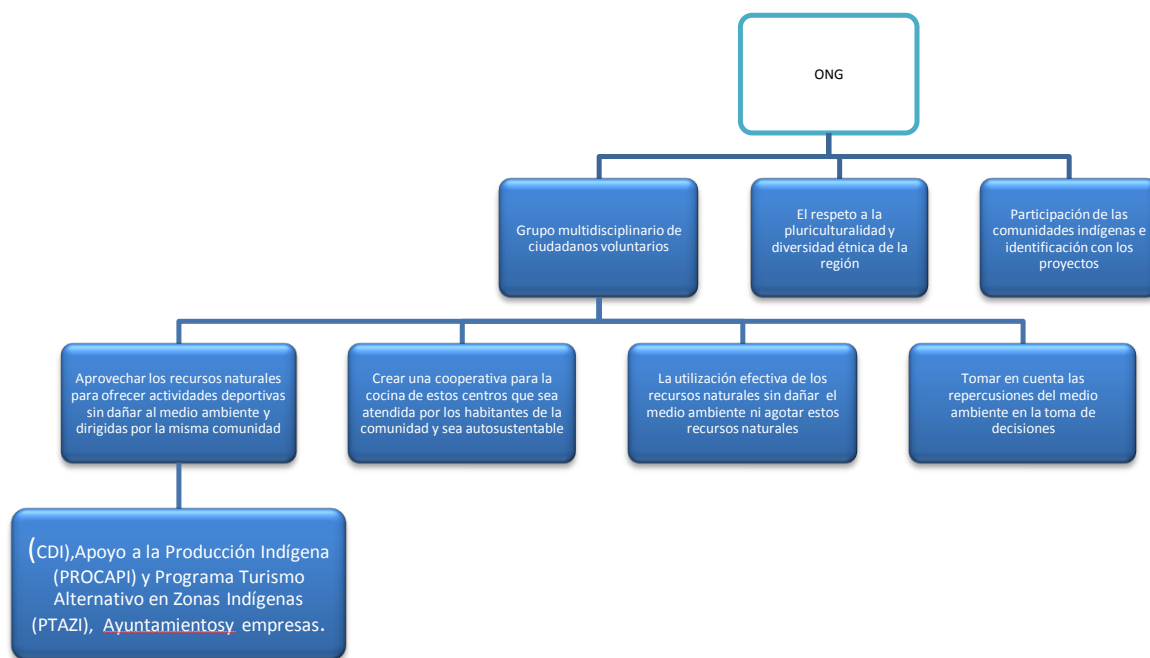
Por lo que respecta a esta asociación nos encargaremos de la organización y planeación de todo el proyecto así mismo como apoyo con la mano de obra y en la obtención de recursos, es importante dejar claro que esta asociación no busca fines de lucro por lo que los centros ecoturísticos serán propiedad de la comunidad y administrados por la misma, con el apoyo de esta asociación para conseguir los recursos, crear y realizar el proyecto, así como la puesta en marcha del mismo y brindar la capacitación necesaria para que opere correctamente.

Una de las actividades más importantes es la de crear conciencia de cuidado al medio ambiente y todas las actividades e infraestructura serán creadas con ese fin, se pretende que las cocinas sean surtidas los recursos naturales de la región sembrados y casados de manera sustentable buscando la recuperación de la flora y fauna ya que de ello vivirá la población.

Aunque los proyectos serán ubicados en diferentes zonas unos en la playa y el segundo en la sierra se pretenden que ambos busquen el mismo objetivo, el de desarrollar y activar la economía de estas poblaciones de una manera sustentable, y ofrecer actividades de recreación, contacto con la naturaleza y convivencia con las comunidades indígenas para conocer sus costumbres y crear una conciencia de respeto hacia estas y hacia la naturaleza.

Todo esto se desarrollara respetando los artículos 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plan Nacional de Desarrollo, códigos civiles estatales. Y abalados por las instituciones correspondientes.

Diagrama 13. Esquema del proyecto ecoturístico sustentable, para las comunidades costeras del municipio de Aquila, Michoacán.



Fuente: Elaboración propia, en base a la propuesta de trabajo.

5.3.5 Destinatarios o beneficiarios y Recursos

Los beneficiados con estos proyectos serán los habitantes de las comunidades de la Huahua, y el Coire, Municipios de Aquila, Michoacán de manera directa, así como el medio ambiente ya que será un proyecto sustentable y que busque crear conciencia de los daños que le estamos ocasionando y por último la región de Aquila ya que traerá mayor turismo y derrama económica.

Los recursos se pretenden obtener de programas federales y estatales principalmente, con por el ejemplo de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), así como de donaciones y del apoyo de las comunidades con la mano de obra, además de que la principal materia prima para la elaboración de los centros se obtendrá de los recursos naturales de cada comunidad, siempre y cuando todos los comuneros autoricen esta actividad.

CONCLUSIONES:

Las comunidades indígenas en Michoacán han sido parte importante de las agendas de políticas públicas, tanto por su carácter histórico reconocido en el artículo 2º de la Constitución mexicana, como por los niveles de marginación y pobreza que continúan manteniendo, a pesar de que estos territorios disponen de importantes recursos naturales, reservas minerales y forestales, agua y una gran biodiversidad.

En la actualidad, las burocracias encargadas de las tareas públicas en México, parten de la idea de que las políticas se han realizado en base a consensos con los grupos no gubernamentales, y que esa participación está asentada en los planes de desarrollo estatales, mismos que han postulado la consecución de amplios procesos de consulta con los sectores sociales. Pero si bien es cierto que desde la década de 1970 se han formado comités comunitarios que representaron el derecho a la autogestión, al estar mediados por el gobierno, al final apoyaron la estructura partidista y han sido un instrumento del proceso de adelgazamiento de la promoción social del Estado, quedándose sólo como una imagen de promoción político-electoral.

Esta cuestión ha sido señalada públicamente por amplios sectores indígenas, quienes han considerado que deben reconocerse los sistemas normativos comunitarios y que las políticas deben abrirse más a la participación de la sociedad. Ciertamente al analizar históricamente las acciones gubernamentales orientadas a las comunidades indígenas, se pueden entrever intenciones de suplantación de la organización indígena, en base a criterios centralistas y político electorales, que le han dando un matiz no diferenciado a las políticas dirigidas que han respondido a un esquema homogéneo y a la vez han marginado la participación ciudadana en la hechura de las políticas.

El reconocimiento jurídico del Estado a las comunidades indígenas es fundamentalmente agrario, y aunque las define como “corporaciones civiles,” las considera como sujetos de derecho individual y no de propiedad colectiva como concepto. En buena medida, la política gubernamental de frenar las pretensiones de autogobierno de las comunidades ha dado pie a los recientes movimientos indígenas, que a su vez provocaron cambios en la política del Estado mexicano que aún sin aprobar la iniciativa de la Comisión de Concordia

y Pacificación (COCOPA), sustentada en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, ha ratificado enmiendas constitucionales en defensa de los derechos indígenas.

No obstante, en el ámbito del desarrollo regional la característica central de las políticas gubernamentales para las comunidades indígenas nahuas que se analizaron, es que no han logrado tener un impacto positivo en mejorar el nivel de vida de los habitantes. En evaluaciones recientes los datos continúan siendo muy desfavorables para el Municipio de Aquila, a pesar del incremento presupuestal para los Ayuntamientos y de la instauración de convenios con partidas especiales para generar el desarrollo de las zonas indígenas. En realidad la respuesta a la pregunta base de esta investigación sobre porque sigue aumentando la pobreza en la región de estudio tiene muchas aristas. El manejo corrupto y mal administrado de los recursos públicos, los enfrentamientos por la autonomía de la comunidad de Ostula, que ha tenido un gran impacto en la región, los criterios poco claros sobre las grandes diferencias de asignación de recursos públicos para los Municipios, la desigualdad en los niveles de desarrollo incluso a nivel intra-local, etc., son componentes de ese gran mosaico que es la realidad regional de Aquila y de sus comunidades.

En las políticas gubernamentales, a pesar de que en la mayoría de los casos existe una normatividad definida para cada una de ellas, permanecen inercias institucionales que evitan una mejor distribución de los recursos y por ende se emiten resultados deficientes. Una buena parte de las asignaciones las controla el Municipio sin establecer criterios de acceso a la información y transparencia; situación de la que no escapan las secretarías estatales, que se han hecho notar por su mala administración y déficits presupuestales. Al verificar las acciones de gobierno implementadas en las comunidades, es claro que no ha existido un modelo de desarrollo integral regional, ni comunitario, por lo que las instituciones que emiten las políticas para zonas indígenas superponen sus objetivos, no alcanzan metas sustentables y siguen reproduciendo un modelo de gasto programático orientado casi en su totalidad a la construcción de infraestructura básica, manteniendo un bajo perfil en materia de desarrollo productivo. Como pudo observarse a lo largo del trabajo la etiquetación de los recursos económicos y humanos con los que cuentan la mayoría de los programas ha hecho que exista un cruzamiento de objetivos y metas entre las políticas federales y estatales, los cuales no escapan las estrategias electorales partidistas y de de los malos manejos presupuestales. Por lo que respecta a las acciones del municipio, al depender prácticamente de las aportaciones federales y estatales, la mayoría de las veces

replican los objetivos de los niveles superiores, pero generalmente sin lograr las metas propuestas en su totalidad por problemas presupuestales. Si a esto sumamos los pagos por extorsión que en últimas fechas han destinado muchos municipios al crimen organizado y su alto nivel de endeudamiento, se puede entender que por momentos exista una paralización de sus funciones. Por ello los programas federales y estatales resultan vitales para mejorar el desarrollo comunitario, pero han existido diferentes limitantes en su implementación y consecución, desde los primeros proyectos regionales de fomento agrario, que dejaron trunca la posibilidad de implementar sistemas agropecuarios tecnificados, pasando por la política federal de pagos directos denominado Oportunidades, hasta el programa estatal de Comités de desarrollo Comunitario (CODECOS), que no han sido una respuesta viable para disminuir el fenómeno de desempleo y de tendencia al abandono de los sectores primario y secundario. Por ello consideramos que tras el análisis operativo de los programas y de su impacto a nivel regional, podemos afirmar que la política diferenciada para las comunidades nahuas de la costa-sierra de Michoacán ha sido mantener una mínima actuación, frente a las complejas problemáticas que existen.

Aunado a ello, es evidente que en los programas de desarrollo comunitario hay un error recurrente en sus formas de operación que son de intervención más que de consenso, porque si bien queda claro que hay un origen socioeconómico que las evoca, su arreglo político es una precondition para su desarrollo posterior.

Bajo estas condiciones socioeconómicas y de crisis de administración pública, la postura de movimientos indígenas reivindicatorios como el de Ostula, es seguir luchando por la consolidación legal de sus propuestas a nivel local. Tal es el caso de la propuesta de ley indígena presentada al Congreso del Estado, que contiene componentes participativos, de reforma municipal y distrital, pero también establece en su artículo 50, la obligatoriedad al impulso de programas de desarrollo comunitario, en materia acuícola, agropecuaria y forestal, por lo que podría ser una base instrumental para lograr una adecuada relación de cooperación intergubernamental, con criterios viables de participación comunitaria en los ejercicios de gobierno, aunque queda claro que el énfasis de estos procesos, debe estar en lograr mejorar la calidad de vida de los michoacanos.

En este sentido, la interpretación del presente análisis nos señala que aunque las comunidades indígenas no desean una separación completa del Estado, su descontento

tiene un origen claro y político, ya que las demandas de autonomía y poderes locales responden a la necesidad de mejorar las condiciones de justicia social, y también de generar un nuevo pacto social, para corregir las relaciones históricas desiguales, con mejores mecanismos de representación. Uno de los problemas más graves en la relación entre grupos indígenas y el Estado Mexicano consiste en que sus representantes se han negado a reconocer los acuerdos de los foros indígenas, ya sea por intereses de grupos o por un supuesto riesgo de fragmentación nacional.

Pero más allá del derecho de representación que invoca el sistema legal mexicano, es necesario definir estrategias de desarrollo que posibiliten que las comunidades ejerzan un poder de decisión directa, con reglas de aceptación general y que no estén definidas a partir de criterios coercitivos y/o partidistas. El establecimiento de políticas públicas diferenciadas en términos económicos puede justificarse en el análisis de la marginación, la desigualdad y exclusión social de las comunidades indígenas. El dotar de mayores apoyos a zonas tradicionalmente sesgadas y con condiciones socioeconómicas diametralmente distintas a la mayor parte de las regiones, es deseable bajo un proyecto de desarrollo regional incluyente. Por ello las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas deberían evitar posturas diferenciadas sustentadas en criterios culturalistas que encuadran mediante elementos exógenos la realidad comunitaria y en cambio, sería deseable poner mayor atención a las realidades locales. En el análisis histórico por ejemplo, es evidente que los conflictos territoriales son una constante en las comunidades, por lo que podría decirse que también el conflicto genera una identidad étnica e incluso puede generar relaciones interétnicas en regiones amplias. Pero no debe olvidarse que dentro de las comunidades hay también clases sociales y grupos de poder que incluso mantienen un influjo extra-territorial, en base a estructuras representativas viciadas y discursos culturalistas y autonómicos no democráticos. Esta complejidad puede representar conflictos entre intereses colectivos e intereses individuales, tanto al interior de la comunidad como fuera de ella, por lo que debe existir una normatividad clara, sobre todo en las políticas públicas, que esté sustentada en valores sociales, en los derechos humanos y en la libertad de asociación.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACION

1.- FUENTES DE INFORMACIÓN

ARCHIVOS Y REPOSITORIOS DOCUMENTALES

- Archivo del consejo Consultivo Agrario (SRA)
- Archivo Histórico del Poder Ejecutivo del estado de Michoacán.(APEM)
- Archivo del Departamento de Asuntos Indígenas.
RAN, Registro Agrario Nacional, México DF.
- Archivo del INEGI (Centro de Información de Michoacán)
Morelia, Mich.
- Archivo General de la Nación.
México DF.
- Hemeroteca Nacional de México.
UNAM, México, DF.
- Hemeroteca de la Universidad Michoacana.
UMSNH, Morelia, Mich.
- Biblioteca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
México, DF.
- Biblioteca del CREFAL.
Pátzcuaro, Mich.

2.- HEMEROGRAFÍA

A) Artículos de revistas y tesis:

ACEVEDO Valerio, Víctor Antonio, “Foro estatal de debate: impacto de las políticas económicas en el agro Michoacana”, en, *Realidad Económica*, número 1, Escuela de Economía, UMSNH, Morelia, marzo-abril de 1996.

_____, “Hacia una regionalización económica para Michoacán. Propuesta metodológica”, en *Prospectiva Económica*, número 1, año 1, ININEE/UMSNH, Morelia, 2002, pp. 9-42.

_____, “Política de desarrollo agrícola en Michoacán”, en *Realidad Económica*, número 2, Escuela de Economía, UMSNH, Morelia, mayo-junio de 1996.

AGUILERA, Rodolfo, "Rasgos y cambios de la actividad económica en Michoacán 1993-1999", *Realidad Económica*, número 10, Escuela de Economía, UMSNH, Morelia, abril de 2001.

AGUILAR, Gustavo, "La historia de México a través de sus presupuestos", *Hacienda en marcha*, T. I, núm. 6, México, agosto de 1946

BARRERA Macías, Magdalena, *Lineamientos generales para la planeación regional en el estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1967, 66 pp.

BOLAÑOS Muñoz, José Samuel, *Lineamientos para formular una nueva política de fomento y desarrollo industrial en el estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1973, 154 pp.

CARREÓN Urbina, Miguel Ángel, *Proyecto Las Truchas Michoacán, situación actual y perspectivas futuras*, tesis, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1973, 65 pp.

CASTRO, R. y Fernando González Vargas, "Importancia de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas", en *Comercio Exterior*, México, octubre de 1975.

ESPINO G. Glafira, *El proyecto nacionalista de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", 1947-1971*, tesis de licenciatura, Escuela de Historia, Morelia, UMSNH, 1989.

GÁLVEZ Rocha, Jorge Alfonso, *Análisis de la estructura económica social de las finanzas públicas del estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1971, 179 pp.

FLORES Vázquez, M. Salud, *El desarrollo económico michoacano desde la perspectiva de industrialización*, tesina, Facultad de Economía, UMSNH, Morelia, octubre de 1991, 64 pp.

FERNÁNDEZ Barajas, José, *Análisis de la actividad pesquera en el estado de Michoacán y sus perspectivas*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1977, 87 pp.

FIGUEROA Torres, Juan, *Las finanzas públicas en el estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1956, 132 pp.

FIGUEROA Villegas, Jesús, *La siderúrgica de Ciudad Lázaro Cárdenas y su influencia en el funcionamiento regional de la costa de Michoacán y Guerrero*, tesis, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996,.

GARCÍA Martínez, Edmundo, *Función del crédito en la producción agrícola de Michoacán*, tesis, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1969, 116 pp.

GARCÍA Rocha, Octavio, "Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, polo de desarrollo económico e industrial de la Costa del Pacífico", *Solidaridad*, números 129-130, México, enero de 1975.

GONZÁLEZ, Felipe, Romero, Tonatiuh, "Robert Redfield y su influencia en la formación de los intelectuales mexicanos", en *Ciencia Ergo Sum, Revista multidisciplinaria de la UAEM*, Vol. 6, núm. 2, México, Universidad Autónoma del estado de México, julio del 1999, pp.211-216.

GUZMÁN Villanueva, Raquel, *Planeación geográfica ganadera en la zona Lázaro Cárdenas, Michoacán y La Unión, Guerrero*, tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1973, 250 pp.

HERNANDEZ Díaz, Jaime. *Política Agraria en Michoacán 1890-1928*. Tesis de Licenciatura, Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia. Junio de 1980.

LINQUIN Paredes, Nora, *El desarrollo económico en Michoacán, periodo 1960-1980*, tesina, Facultad de Economía, UMSNH, Morelia, octubre de 1991.

MARTÍNEZ Álvarez, José Benjamín, *Plan de desarrollo turístico para el estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, 137 pp.

MARTÍNEZ Aparicio, Jorge, "Expectativas para la permanencia rural y desarrollo sostenible en Lázaro Cárdenas, Michoacán", *Realidad Económica*, número 5, Escuela de Economía, UMSNH, Morelia, noviembre-diciembre de 1998.

MARTÍNEZ Becerril, Jorge, *Situación probable de la ganadería del estado de Michoacán para el año de 1970*, tesis, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1969, 54 pp.

MATUTE, Juan Ignacio, "Informe que rinde el ingeniero que suscribe a la Compañía Minera de la Divina Providencia y minas anexas en los placeres de Ostula", *Anales del Ministerio de Fomento*, tomo VIII, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1887.

MENDOZA Gómez, Pedro, *Factibilidad económica del proyecto de Puerto Balsas*, Michoacán, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, 262 pp. .

PERALTA Maya, Servando, *Esquema metodológico para la industrialización de los recursos agropecuarios del estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, México DF, 285 pp.

RAMOS Narváez, José, *Producción ganadera del estado de Michoacán para 1968: sugerencias para la planeación pecuaria*, tesis, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, México, 83 pp.

RIVERA Martínez, Manuel, *El impacto de FIRA en el financiamiento al sector agropecuario del estado de Michoacán durante el periodo 1980-1992*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Estado de México, ENEP-Aragón 1994, 168 pp.

RIVERA Tamayo, Ernesto, *Recursos pecuarios del estado de Michoacán, su explotación y perspectivas*, tesis, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1970, 139 pp.

ROBLES Ramos, Ramiro, "La región minera de Tumbiscatio. Urgencia de impulsar su explotación. La riqueza ferriera de Las Truchas calculada en mil millones de toneladas. Conveniencia de prolongar al ferrocarril desde Apatzingán hasta Las Truchas", *Boletín de Minas y Petróleo*, tomo XIII, número 7, México, 1942.

ROMERO Marín, Reynaldo, *La economía de la actividad pesquera de la zona costera del estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1990, 70 pp. .

TÉLLEZ Valencia, Carlos, "Competitividad ¿innovación para el desarrollo regional? El caso de la estructura económica en Michoacán", en *Prospectiva Económica*, número 4, año 3, ININEE/UMSNH, Morelia, 2004, pp. 195-216.

VALDEZ Rodríguez, María de Lourdes, *Análisis comparativo de la agricultura nacional con el estado de Michoacán durante el periodo 1960-1980*, tesis, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1989, 196 pp.

3.- BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO Valerio, Víctor Antonio y José César Lenin Navarro Chávez, (Coords.), *Economía y desarrollo regional en México*, Morelia, ININEE, UMSNH, CEDEN, Universidad de Guadalajara, 2003

_____, *Retrospectiva histórica-económica de la comunidad indígena michoacana*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1994.

AGUILAR Barajas, Ismael, *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*, México DF, El Colegio de México, 1993, 398 pp.

AGUILAR Ferreira, Melesio y Alejandro Bustos Aguilar. Los gobernadores de Michoacán 1824-2002. Morelia. (s/e). 3ª edición. 2003. 310pp.

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo, *El Proceso de Aculturación y el cambio socio-cultural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992

ALCALÁ Moya, María Graciela, *Los pescadores de la Costa de Michoacán y de las lagunas costeras de Colima y Tabasco*, México, CIESAS, 1986.

ALCALÁ, Graciela, "Entre industriales y marginados: desequilibrio extremo en la costa michoacana", González, Óscar (coordinador), *Estudios Michoacanos X*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Gobierno del estado de Michoacán, 2003, pp. 15-36.

____, *Espacios y actividades costeras en Michoacán: aproximaciones varias*, México, El Colegio de México, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, El Colegio de Michoacán, 2003, 210 p.

ALVARO Ochoa Serrano y Gerardo Sánchez Díaz, *Relaciones y memorias de la provincia de Michoacán*, Morelia, UMSNH, Ayuntamiento de Morelia, 1985.

ALVARADO Gómez, Armando, Inés Herrera Canales, *Principales productos del comercio exterior mexicano del siglo XIX, Recopilación de estadísticas económicas del siglo XIX en México*, México, Volumen I, INAH, 1985.

ANDA, Manuel de, "Informe relativo a la explotación del Distrito de Coalcomán, presentado al Sr. Ministro de Fomento por el ingeniero de minas...", en: Boletín de la Sociedad Michoacana de Geografía y Estadística. Tomo I, Núm. II, Morelia, febrero 15 de 1900.

BAUTISTA, Enrique, "El gobierno de Michoacán en el desarrollo industrial de la entidad", Patricia Arias, (coordinadora), *Industria y Estado en la vida de México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1990, pp. 461-472.

BERNSTEIN, Marvin D., *The Mexican mining industry, 1890-1950: a study of the interaction of politics economics, and technology* New York: State University, 1964.

BOHEM DE LAMERAI, Brigitte, Sánchez Díaz Gerardo y moreno García. *Michoacán desde afuera, visto por algunos ilustres visitantes extranjeros*. Siglo XVI al XX. Zamora. El Colegio de Michoacán. 1995.

BRAVO Ramírez, Francisco Javier, Michoacán. Ensayo económico, político y social, México DF, Ed. Porrúa, 1975, 115 pp.

BUENO Ramírez, Eliseo, *Plan de Trabajo para el Crecimiento y Desarrollo del Municipio de Aquila*, Aquila, Mich., México, 1994.

BUCIO Romero, Eduardo Manuel, Plan de desarrollo para el estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo, tesis de maestría, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 1982, 124 pp. 27

COCHET, Hubert, *Alambradas en la sierra. Un sistema agrario en México. La sierra de Coalcomán*, México, Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, El Colegio de Michoacán, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération, 1991, 350 pp.

____, *Paisajes agrarios de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1988, 463 pp.

COMISIÓN Federal de Electricidad, *Comisión del Tepalcatepec, Planta siderúrgica del bajo río balsas*, México, CFE, 1958. 74 p

____, Michoacán, México, Comisión Federal de Electricidad, 1970, 36 pp. (Cuaderno, 15).

____, Michoacán, México, Comisión Federal de Electricidad, 1972, 24 pp.

CONSEJO Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, Gobierno Federal, 1994.

COROMINA Amador, *Mención de responsabilidad Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, 1893-1894.

DE LA TORRE Villar, Ernesto, "Viaje a la costa de Michoacán en 1947," en *El trópico Michoacano, hombres y tierra*, México, Sidermex, 1984.

DIRECCIÓN General de Estadística. *Tercer censo agrícola, ganadero y ejidal, 1950. Michoacán*, México, Dirección General de Estadística, 1957, 579 pp.

____, *V censos agrícola-ganadero y ejidal 1970*, Michoacán, México, Dirección General de Estadística, 1975, 526 pp.

____, *Proyecto de programa de gobierno del estado de Michoacán*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, 331 pp.

DURÁN, Marco Antonio, *El Agrarismo en México*, México, Siglo XXI,

ESPARZA Guerrero, Anastasio, *Mención de responsabilidad del Suroeste Michoacano. Chinicuila-Aguila*, Morelia, Esc. Téc. Ind. Álvaro Obregón, 1953.

FLOGIO Miramontes, Fernando. *Geografía económico-agrícola del estado de Michoacán*. Secretaría de Agricultura y fomento – Dirección de Economía Rural. 1936.

FLORESCANO, Enrique, et. al., *El desarrollo de México, 1500-1976, estadísticas, bibliografía y principales corrientes interpretativas*, México, Departamento de Investigaciones Históricas, INAH, 1976.

____, *Historia General de Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 1989, 4 vols.

GARZA Toledo, Enrique, *Historia de la industria eléctrica en México*, Tomo I, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

GODAU Schucking, Rainer, El polo de desarrollo de Las Truchas, Michoacán: un estudio de caso sobre problemas de modernización e implicaciones sociales en el campo, tesis de Maestría, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 1975.

____, *Estado y acero. Historia política de Las Truchas*. México, El Colegio de México, 1982.

GOBIERNO del estado de Michoacán, *La Costa de Michoacán. Acciones y trabajos de sus habitantes, una cultura de participación*, Morelia, 1986.

____, *Atlas geográfico del estado de Michoacán*, México, 1979.

____, *Desarrollo de la región del bajo Balsas*, México, 1980.

____, *Municipios y tenencias de Michoacán*, Morelia, 2002.

GONZÁLEZ Buitrón, María Arcelia, *Pobreza y desarrollo social en México*, México, CEMIF, DEI, 1999

GONZÁLEZ Reyna, Jenaro, *Riqueza minera y yacimientos minerales de México*, México, Banco de México, 1947.

HABER, Stephen, *Industria y subdesarrollo: la industrialización de México 1890-1940*, México, Alianza, 1983.

GUERRERO Sandoval, Roger, *La economía del estado de Michoacán. Investigación II*, México DF, Banco de Comercio, 1976, 88 pp.

GUZMÁN Ávila, José Napoleón, “Los inicios de la industria eléctrica en Michoacán”, Gerardo Sánchez Díaz, et. al., *Ciencia y tecnología en Michoacán*, Morelia, Coordinación de la Investigación Científica/Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH, 1990.

HERNÁNDEZ Valencia, Federico, et al., *Manual para la realización de talleres de educación ambiental en la reserva de Colola-Maruata, Michoacán, México*, Morelia, Morevallado Editores, 1996, 85 pp.

HERNÁNDEZ Licona, Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez, “Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios”, en Miguel Székaly (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, 2005, Sedesol, Porrúa, CIESAS, Anuies, pp. 337-382.

HERRERA, Alvarez, Jorge, Castillo Santoyo y Sánchez Barajas, *Origen y evolución de la educación en la región de Coahuayana*, IMCED, Morelia, Mich., México, 1997.

HIERNAUX Nicolás, Daniel y Elsa Laurelli, *Políticas de tierra y organización territorial en la micro-región de Ciudad Lázaro Cárdenas*, Michoacán, México DF, Sociedad Interamericana de Planificación, 1982, 24 pp.

____, "Del auge a la recesión: ciudad Lázaro Cárdena", López Castro, Gustavo, (coordinador), Urbanización y Desarrollo en Michoacán, Morelia, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán, 1991, pp. 143-156.

HUERTA López, María Teresa, *La población económicamente activa como factor de desarrollo económico en el estado de Michoacán*, tesis, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1975, 251 pp.

ILÁN, Bizberg, *La acción obrera en Las Truchas*, México, El Colegio de México, 1982.

INEGI. *Anuario estadístico del estado de Michoacán*. Ed. 1992, Aguascalientes, Ags., INEGI, Gobierno del Estado de Michoacán, 1993, 308 pp.

INEGI. *Atlas ejidal del estado de Michoacán*. Encuesta nacional agropecuaria ejidal, 1988, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1992, 157 pp.

INEGI. *Estructura económica del estado de Michoacán. Sistema de cuentas nacionales de México*. Estructura económica regional. Producto interno bruto por entidad federativa, 1970, 1975, 1980, México DF, INEGI, 1987, 34 pp.

INEGI. *Michoacán en síntesis*, México, DF, INEGI, 1986, 44 pp.

INEGI. *Michoacán*. Cuaderno de información para la planeación, México, DF, INEGI, 1986, 349 pp.

INEGI. *Michoacán. Panorama agropecuario*. VII censo agropecuario, 1991, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1994, 99 pp.

INEGI. *Michoacán. Resultados definitivos*. VII censo ejidal, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1994.

INEGI. *Resultados oportunos del estado de Michoacán*. Censos económicos 1989, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1991, 258 pp.

INEGI. *X censo comercial y X censo de servicios, resultados definitivos. Michoacán. Censos económicos 1989*, Aguascalientes, Ags., INEGI, 1993.

INEGI, *Croquis Municipal de Aquila, Coahuayana, Coalcomán y Chinicuila*. INEGI, Morelia, Mich., Méx. 1990.

INEGI, *División territorial del Estado de Michoacán de Ocampo de 1810 a 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996, Aguascalientes, 1997, 307 pp.

KUNTZ Ficker, Sandra, (Coordinadora), *Ferrocarriles y vida económica en México 1850-1950*, México, UAM/El Colegio Mexiquense/FFNNM, 1996.

RESTREPO, Iván (Coord.), *Las Truchas. ¿Inversión para la desigualdad?*, México, Océano, Centro de Ecodesarrollo, 1984.

LÓPEZ Rosado, Diego, *Historia y pensamiento económico de México*, México, UNAM, 1971.

LÓPEZ Santillán, Ángeles A., *El rancho mar: pesca, familia y cultura en un pueblo de la costa de Michoacán*, Zamora, Mich. : El Colegio de Michoacán, 2004, 235 p

MADRID Hurtado, Miguel, *Michoacán*, México, Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982.

MALDONADO, Alejo, "La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo. Lázaro Cárdenas y el problema agrario en Michoacán 1928-1938", en *IV Jornadas de Historia de Occidente*, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, Jiquilpan, 1981, pp. 89-100.

MALDONADO, Alejo, *Agrarismo y poder político, 1917-1938. Cuatro ensayos sobre el problema de la tierra en Michoacán*, Morelia, UMSNH, 1993, 122 pp.

MARÍN Guardado, Gustavo, *Vidas a contramarea: pesca, desarrollo y cultura en la costa de Michoacán*, México, Edición del autor, 2003, 512 pp.

MINELLO, Nelson, *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas: historia de una empresa*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1979, 2 vols.

NAVARRO, Chávez, César Lenin, José Odón García (coords), *Distribución del ingreso y bienestar social en Michoacán México*, UMSNH, F.de Economía, 2001,

NOMELI Mijangos, Eduardo. "Administración periférica y control político regional. El sistema de prefecturas en Michoacán", en Martín Sánchez Rodríguez y Cecilia A. Bautista (Coords.), *Estudios Michoacanos IX*, Zamora, El Colegio de Michoacán, Instituto michoacano de Cultura, 200, pp. 105-136.

OIKIÓN, Solano, Verónica, *El Constitucionalismo en Michoacán, el periodo de los gobiernos militares*, México, CONACULTA, 1992.

_____, *Los hombres del poder en Michoacán, 1924-1960*, México, El Colegio de Michoacán, UMSNH, 2004.

PÉREZ Hernández, José María, *Compendio de la Geografía del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, (facsimil), Universidad Latina de América, 1992,

PÉREZ Negrón, José, *Michoacán 1975; Análisis económico-social*, México, 1975, 355 p.

PLAZA Soto, Irma Nelda, *Programa de desarrollo integral para el sector primario de la economía en la zona conurbada de la desembocadura del Río Balsas*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, 1982, 29 pp.

RAMOS Valladolid, José, *Análisis factorial del desarrollo agrícola en el estado de Michoacán. 1935-1970*, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, México, 1972, 216 pp.

RESTREPO, Iván y José Sanchez Cortés, *La reforma agraria en cuatro regiones*. El Bajío, Michoacán, La Laguna y Tlaxcala, México DF, Secretaría de Educación Pública, 1972, 177 pp. (Sep. Setentas, 63).

____, *Las Truchas. ¿Inversión para la desigualdad?*, México, Océano, Centro de Ecodesarrollo, 1984.

____, *La Costa de Michoacán, economía y sociedad en el siglo XVI*, Morelia, I.I.H., UMSNH, Morevallado Editores, 2001.

____, "Crisis agrícola y abastecimiento de granos en Michoacán 1880-1910", Gail, Mummert, (coordinador), *Almacenamiento de productos agropecuarios en México*, México, El Colegio de Michoacán/Almacenes Nacionales de Depósito, 1987.

RODRIGUEZ Díaz, María del Rosario, *El suroeste de Michoacán y el problema educativo*, UMSNH, Morelia, Mich., México, 1984.

Rosales, Inzunza, *La base exportadora. El caso de Sinaloa*, México, CECYT, Universidad de Sinaloa, 2006,

SÁNCHEZ Díaz, Gerardo, *El suroeste de Michoacán: economía y sociedad 1852-1910*, (Colección Historia Nuestra número 8), Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana, 1988.

SÁNCHEZ Lugo, Manuel (Coordinador), *La economía del estado de Michoacán*, México DF, Banco de Comercio, 1969, 66 pp. (Estudios Económicos Regionales).

SARH, Encuentro Nacional de Presidentes Municipales. (Ciudad Obregón, Sonora, 1, 2 y 3 de abril 1987), México DF, SG, SARH, 1987, pp. 189-191.

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, *Convenios de sociedades locales de crédito ejidal*. Morelos, Nayarit, Puebla, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán y México, México, número 1-3, 3 fases, Manuales DAAP, Serie Cooperativa y Crédito.

____, Michoacán, México, SHCP, Dirección General de Inspección Fiscal, 1940, 816 pp. (Estudios Histórico-Económico-Fiscales sobre los Estados de la República).

SECRETARÍA de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, Diagnóstico agroindustrial*. Michoacán, México, 1982, 271 pp. (Documentos Técnicos para el Desarrollo Agroindustrial, No. 24).

SECRETARÍA de Comunicaciones y Obras Públicas. Estudio de planificación de las comunicaciones del estado de Michoacán, México, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, 1958, 69 pp.

SECRETARÍA de Energía, Minas e Industrias Paraestatales, La SEMIP en la más alta producción de la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, México, SEMIP, 1984, 46 pp. (Cuaderno de Divulgación, 17).

SECRETARÍA de la Presidencia, Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano, Michoacán. Desarrollo pesquero del Puerto Lázaro Cárdenas, México, Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano, 1976.

SECRETARÍA de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Michoacán: Logros y retos hacia el desarrollo sustentable, 1995-2000, México, SEMARNAT, 2000.

SECRETARÍA de Programación y Presupuesto, Manual de estadísticas básicas del estado de Michoacán, México DF, SPP, Gobierno del Estado de Michoacán, 1980.

SEPLADE, "informes de labores", en *Memoria de trabajo 2002-2008*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 2008

SOLARI Vicente, Andrés y Pablo Chauca, "Desarrollo económico y empresas familiares en Michoacán", Realidad Económica, número 13, Facultad de Economía, UMSNH, Morelia, octubre de 2002.

SOLÍS Morales, Leobardo, Operación de sistemas de agua potable y saneamiento a nivel municipal en Michoacán, tesis de maestría, Facultad de Administración, UMSNH, Morelia, 1995.

SUÁREZ Castillo, Luis Manuel, "La función de las actividades municipales en el desarrollo turístico del municipio", Encuentro de Presidentes Municipales (julio 24, 25 y 26, 1986: San José del Cabo, B.C.S.), El municipio y el desarrollo turístico, México, SECTUR, Subsecretaría de Operación, SG, Centro de Estudios Municipales, 1987, pp. 91-92.

TAVERA Alfaro, Xavier. "de una mina de cobre de la Tierra Caliente". En: *La Tierra Caliente de Michoacán*. Zamora. El colegio de Michoacán. 2001. Pp. 181-202.

TORRES, Mariano de Jesús, Diccionario histórico, biográfico, geográfico, estadístico, zoológico, botánico y mineralógico de Michoacán, Morelia, Tipografía Particular del autor, 3 tomos, 1915.

URIBE Salas, José Alfredo y MIRANDA Arrieta, Eduardo, *Las utopías del Balsas*, UMSNH, Morelia, Mich., México, 1995.

URQUIZA, Manuel, "Exploración del Distrito de Coalcomán, Estado de Michoacán", Anales del Ministerio de Fomento de la República Mexicana, México, tomo VII, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1882.

VELASCO, Alfonso Luis, *Geografía y Estadística del estado de Michoacán*, CIDEM, UMSNH, 2006

VAZQUEZ, Márquez, Antonio, *La alimentación de los Nahuas en Michoacán*, Culturas populares, México, 1984.

VILLA, Lemus, Roberto A., et al., *La Costa de Michoacán*, Gobierno del Estado, Morelia, Michoacán, México, 1996.

VILLAREAL, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno*. México, FCE-Nafin. 1993

ZAVALA, José, et al, *La política indigenista en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1954.

ANEXO
MODELOS DE ENTREVISTAS

1.1 ENTREVISTA A PROFUNDIDAD DIRIGIDOS A AUTORIDADES COMUNALES Y ENCARGADOS DE PROYECTOS:

	UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL Entrevista a cargo del alumno Rubén Darío Núñez Altamirano Comunidades. Aguila, Pómaro, Ostula. Colola
	Entrevista a profundidad : <u>ENCARGADOS DE PROYECTOS, AUTORIDADES MUNICIPALES Y COMUNALES</u> fecha: <u>OCTUBRE</u> de <u>2010</u>

Nombre del entrevistador:

Datos personales del entrevistado/a:

- ¿Cuál es su nombre? _____
- ¿Cuántos años tiene? _____ Género: F _____ M _____
- ¿Cuáles son las actividades y/o responsabilidades que desarrolla dentro de la comunidad?
 - Titular/representante de secretaría
 - Responsable de proyectos
 - Autoridad municipal
 - Autoridad comunal
- Si pertenece a la comunidad, ¿cuál es su condición en relación a la tenencia de la tierra. (comunero, pequeño propietario, etc.)

B. Sobre el esquema organizacional del programa público regional:

- Nombre del (os) programa (s) que actualmente operan en la comunidad:
- Entidad gubernamental que lo financia:
- Objetivos:
- Montos de apoyo:
- Criterios de selección:
- Duración del apoyo:
- Resultados esperados (metas)
- ¿Cuáles han sido los beneficios para la comunidad?
-

C. Sobre los proyectos con apoyo gubernamental que se han realizado en la comunidad:

Recuerda usted alguno de los siguientes programas?

Programa integral para el desarrollo rural PIDER (1972-1982)	Coordinación general del plan Nacional de zonas deprimidas (COPLAMAR) 1977-1982)	Programa nacional de solidaridad PRONASOL 1988-1994	Programa de educación, salud y alimentación PROGRESA 1995-2002
GESTION 1. Comité estatal de planeación, (coplade) 2. Subcomités	GESTION 1. INI 2. CONAZA (Comisión nal. Zonas aridas	GESTION 1. Comité de solidaridad 2. CUD Convenio único de	GESTION 1. SEDESOL 2. SEP 3. SEC. SALUD, IMSS

regionales de desarrollo rural. 3. La comunidad solicita apoyo con una acta de la SRA	3. Unidades regionales de COPLAMAR 4. COPLADES	desarrollo 3. Municipio 4. COPLADES 5. Comité técnico de evaluación	
SUB-PROGRAMAS Unidades ganaderas, tierras de temporal, Riego y abono, unidades frutícolas	SUB-PROGRAMAS IMSS-COPLAMAR, CONASUPO, SARH Desarrollo agroindustrial	SUB-PROGRAMAS Fondo comunitario de proyectos productivos Infraestructura, regularización de lotes desarrollo agropecuario, telefonía y correos	SUB-PROGRAMAS Abasto leche liconsa Desayunos escolares
Apoyos industria rural, artesanos, Paradores turísticos y fomento pesquero	STPS-SARH Capacitación y empleo cooperativo, SEPESCA unidades de producción alimentaria	Programa solidaridad en la costa de Michoacán (1992) Construcción de escuelas, becas, banquetas, pavimentación plantas potabilizadoras, redes drenaje, crédito para vivienda	Programa desarrollo local INEA
Caminos rurales, electrificación y apoyos a la comercialización de productos del campo	SAHOP, mejoramiento de casa rural, agua potable y caminos, CFE	Caminos rurales, electrificación, agua potable y drenaje, Abasto y comercialización Solidaridad en la comunidad	Crédito apoyos a proyectos productivos
Agua potable, escuelas, clínica rural,	SEP-COPLAMAR Casas escuela	Escuela Digna, niños en solidaridad, Hospital Digno	Despensas

- 1) Nombre y tipo del proyecto:
- 2) Grupo o personas que participaron:
- 3) Financiamiento que recibieron:
- 4) Tiempo de duración del proyecto:
- 5) Situación actual del proyecto (auto-sostenido, recibe subsidio, inicia, está por terminar, ya terminó)
- 6) Beneficios para los participantes (organización, fuentes de trabajo, salario justo)
- 7) Beneficios que se perciben o se proporcionaron para la población:
- 8) Estrategia (metodología de trabajo, formas de organización, procesos en la toma de decisiones)
- 9) ¿Cómo es que se decidió llevar a cabo este proyecto?
- 10) ¿Lo propuso la comunidad ¿Quién? ¿Cómo?
- 11) ¿Lo propuso el gobierno ¿Quién? (federal/estatal) ¿Cómo?

12) ¿Cómo fue que la comunidad decidió que se llevara a cabo este proyecto?

13) ¿Cuál es el grado de participación comunitaria en este proyecto?

Directa (describir, repeto a organización, toma de decisiones, aportación de mano de obra)

Indirecta (describir)

14) Al termino del programa, Se mejoraron las condiciones de infraestructura, servicios y nivel de vida en la comunidad?

C. Sobre los servicios e infraestructura productiva en la Comunidad

1. ¿Ha existido asistencia técnica por parte del Estado, para la producción agropecuaria?
2. ¿Cuales son los canales de distribución de sus productos? A)___Intermediario b) directo al consumidor___
3. ¿Cuáles son los problemas que comúnmente enfrentan los productores agropecuarios?
Falta de mercado, b) competencia ilegal, c) precios bajos de los productos obtenidos, d)conflictos territoriales, e) otros
(especifique)_____
4. ¿Cuáles son los programas que han apoyado proyectos en los sectores agropecuario, pesquero y de ecoturismo?, ¿Qué tipo de programas/proyectos son?

Título del programa de apoyo al sector agropecuario / Pesquero	Tipo de programa	Entidad Responsable	Monto Total \$ / y Pago a beneficiarios
Objetivos y metas			

5. ¿Cuántas hectáreas de la comunidad se utilizan para la producción agropecuaria?
6. ¿Qué porcentaje promedio ocupan las actividades agropecuaria, pesquera y turística dentro del esquema del desarrollo comunitario?
7. ¿Cuál es el ingreso promedio anual de ingreso que obtiene una familia del aprovechamiento agropecuario y pesquero?
8. ¿Cuál es el ingreso promedio anual de ingreso que obtiene una familia del aprovechamiento turístico?

D. Gestión, toma de decisiones y apoyo o asesoría

- ¿Cómo se enteraron del programa?

- ¿Qué información se les entregó sobre el programa y en qué forma (mecanismo: plática, documentos, etc.)?. ¿Fue suficiente y adecuada (hasta en idioma)?
- ¿Los objetivos de los programas se han ajustado a las necesidades de la comunidad?
- ¿Tuvieron algún tipo de apoyo o asesoría para la gestión del programa?, ¿cuáles y por quién?
- ¿Cómo se decide participar en uno u otro programa de gobierno?
 - ¿fue la comunidad?, ¿quién y cómo?
 - ¿Fue el gobierno?, ¿quién y cómo?
- ¿Se les proporcionó el recurso en tiempo y forma?
- De acuerdo a los objetivos y metas, ¿fueron suficientes y adecuados los recursos recibidos?

E. CUMPLIMIENTO DE METAS

- ¿Qué factores o características de la comunidad favorecieron la realización de los programas?
- ¿Qué factores han dificultado la realización de los programas?
- ¿Cuál es la fecha de inicio y término del proyecto?
- ¿Cuáles son o fueron las metas del proyecto?
- ¿Cuáles fueron los principales resultados obtenidos?
- ¿Qué enseñanzas han dejado los programas de desarrollo en la comunidad?
- ¿Estos programas han mejorado su interés de participación en otros proyectos?
- ¿Cómo se evalúa el cumplimiento de las metas y de los impactos de los proyectos en la comunidad?

FECHA_____

1.2 ENTREVISTA A PROFUNDIDAD: JEFES DE TENECIA, PROFESORES Y LIDERES COMUNITARIOS:

	UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL Comunidades. Aguila, Pómaro, Ostula. Colola Entrevista a profundidad : <u>ENCARGADOS DE PROYECTOS, JEFES DE TENENCIA,</u> <u>PROFESORES, LIDERES COMUNITARIOS</u> fecha: octubre de 2010
---	---

Entrevistador (a):

A. Datos Personales del entrevistado

- 1.- ¿Cuál es su nombre?
- 2.- ¿Cuántos años tiene?
- 3.- ¿Cuáles son las actividades y/o responsabilidades que desarrolla?

B. Esquema organizacional de la comunidad

- 4.- ¿Cómo es la organización de la comunidad?

- 5.- Cómo es la relación entre los grupos y como se adquieren derechos en la comunidad?
- 6.- ¿Quién impulsa o propone los programas de desarrollo comunitario?
- 7.- Cómo se establecen los acuerdos para la toma de decisiones?
- 8.- ¿Cuáles son los problemas más comunes?
- 9.- ¿Qué estrategias se desarrollan para el manejo de conflictos?
- 10.- ¿Cuál es el organigrama de autoridades legales y sus roles en la toma de decisiones?
- 11.- ¿Qué actividades se realizan como parte de desarrollo comunitario?
- 12.- ¿Quién(es) participan en las actividades de desarrollo comunitario?
- 13.- ¿Cuáles son las relaciones de la comunidad con el exterior?

C. Caracterización del desarrollo comunitario

- 14.- ¿Con qué espacios y recurso naturales cuenta la comunidad?
- 15.- ¿Cuáles son las actividades productivas más importantes de la comunidad? prioritarias para lograr el desarrollo comunitario?
- 16.- ¿Existen proyectos eco-turísticos en la comunidad?
- 17.- ¿Qué servicios ofrecen?
- 18.- ¿Cuáles son las necesidades prioritarias para lograr el desarrollo comunitario?

D. Sobre migración y remesas.

- ¿Cuántos miembros de la comunidad han emigrado?
- ¿En que lugares ha fijado su residencia?
- ¿Cuántas familias perciben remesas?
- ¿Qué % representa ese ingreso en el presupuesto familiar?
- ¿Existen redes de migrantes que apoyen el desarrollo de la comunidad?
- ¿Utilizan el Programa 3X1 u otros programas del gobierno para inversión de las remesas?

E. Generación de empleos (a partir del PP).

1. .- ¿Cuáles y cuántos de los programas de gobierno han generado empleos en la comunidad?

F. Condiciones de vida (alimentación, vivienda, educación y salud). Identifique en cada caso el nombre del programa y la entidad que lo ofrece.

2. .- Número de instalaciones educativas en la comunidad y/o Municipio:

- a) Primaria:
- b) Secundaria:
- c) Preparatoria:
- d) Licenciatura

- 3.- Programas de apoyo a la educación, que se ejercen en la comunidad
- 4 - Clínicas de salud, orientación e información de la salud, hábitos de higiene, prevención, etc.
5. ¿Existe tienda comunitaria y quién la subsidia?
- 6.- ¿Existen programas de mejora de la alimentación?
- 7.- ¿Cuántas viviendas hay y en qué condiciones se encuentran (con servicios básicos, luz, agua y drenaje)?
8. ¿Existe algún programa de mejoramiento de la vivienda, en qué consiste?

G. Conservación y manejo sustentable de los recursos naturales.

- ¿Existe algún Plan de manejo de la selva, de la costa y los recursos naturales, en qué consisten y cuántas hectáreas están incluidas?
- ¿Hay programas de conservación de la fauna?

- ¿Existe algún plan de captación y conservación del agua?
- ¿Existe algún plan de uso de energías limpias y/o de manejo de basura y desechos?
- ¿Cuál es el impacto ambiental de la actividad agropecuaria, turística y pesquera?

1.3 ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD DIRIGIDAS A JEFES DE FAMILIA Y POBLACIÓN EN GENERAL:

	UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL Comunidades. Aquila, Pómaro, Ostula. Colola Entrevista a profundidad : <u>DESARROLLO COMUNITARIO. (Población en general)</u> fecha: octubre de 2010
---	--

A. Datos personales del entrevistado(a)

1. ¿Cuál es su nombre?
 2. ¿Cuántos años tiene? Género: F M
 3. Su condición en relación a la tenencia de la tierra. (comunero, pequeño propietario, etc.)
 ¿Cuántas ha de terreno tiene?
- Has forestales_____ has agrícolas_____ has de agostadero_____ No tiene_____
4. Tiene casa propia?
 5. Cual es su nivel de educación?
 6. ¿Considera que los ingresos que obtiene su familia le alcanzan para vivir?
 7. ¿Ha sido beneficiario o ha participado en algún programa de desarrollo comunitario?
 8. ¿Tiene algún cargo o pertenece a alguna organización dentro de la comunidad?
 9. ¿Cuáles son las actividades y/o responsabilidades que desarrolla?
 10. ¿Con qué espacios naturales y recursos naturales cuenta la comunidad?
 11. ¿Qué opina sobre el estado actual y futuro de los recursos naturales de la comunidad?

3.- IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS

(Proceso de gestión, toma de decisiones, apoyo o asesoría, objetivos, metas, productos, actividades, etc.)

a. Identificación. ¿Cuáles son los programas que Ud. sabe se han desarrollado en la comunidad?

Titulo del(os) programa(s) de apoyo que han recibido por parte del Gobierno / Objetivos y Metas	Tipo de programa	Entidad Responsable	Monto total / Pago al beneficiario

- ¿Usted en cuáles de ellos ha participado? ¿con qué actividades?
- ¿Cuál fue el monto total del apoyo? ¿cuánto recibió usted?

b. Gestión, toma de decisiones y apoyo o asesoría

- ¿Cómo se enteraron del programa?
- ¿Qué información se les entregó sobre el programa y en qué forma (mecanismo: plática, documentos, etc.)?.
- ¿Fue esta información suficiente y adecuada (hasta en el idioma)?
- ¿El programa se modificó o ajustó en alguno de sus *componentes* tomando en cuenta la realidad comunitaria? (Los objetivos de los programas se han ajustado a las necesidades de la comunidad).
- ¿Tuvieron algún tipo de apoyo o asesoría para la gestión del programa?, ¿cuál y por quién?
- ¿Cómo se decide participar en uno u otro programa de gobierno?
 - ¿fue la comunidad?, ¿quién y cómo?
 - ¿Fue el gobierno?, ¿quién y cómo?
- ¿Se les proporcionó el recurso en tiempo y forma?
- ¿considera que fue la mejor manera? ¿Qué vía propone?
- ¿Son suficientes y adecuados los recursos recibidos? ¿por qué?

4.- CUMPLIMIENTO DE METAS (hacer énfasis en cuestionar en programas para el desarrollo)

- ¿Qué factores o características de la comunidad favorecieron la realización de los programas?
- ¿Que factores han dificultado la realización de los programas?
- ¿Cuáles son los principales resultados obtenidos?
- ¿Qué enseñanzas han dejado los programas de desarrollo en la comunidad?
- ¿Estos programas han mejorado su interés de participación en otros proyectos?

- ¿Los compromisos adquiridos con del programa, le han impedido realizar otras actividades comunitarias?

D. Sobre migración y remesas.

- ¿Cuántos miembros de su familia han emigrado?
- ¿En qué lugares han fijado su residencia?
- ¿Reciben en su hogar remesas?
- ¿Qué % representa ese ingreso en su presupuesto familiar?
- Han utilizado las remesas para mejorar o construir su casa?
- Sabe usted si existen redes de migrantes en EUA, que apoyen a los miembros de la comunidad que emigran?
- Que obras en la comunidad han realizado los migrantes?
- ¿Utilizan en su comunidad el Programa 3X1 u otros programas del gobierno para inversión de las remesas?

E. Condiciones de vida (alimentación, vivienda, educación y salud). Identifique en cada caso el nombre del programa y la entidad que lo ofrece.

1. ¿Son adecuados los Programas de apoyo a la educación, que se ejercen en la comunidad?
2. ¿Existen escuelas de nivel medio-superior y superior en la comunidad?
3. ¿Existen Clínicas de salud en la comunidad?, ¿Se promueven programas de información de la salud, hábitos de higiene, prevención, etc.?
5. ¿Existe tienda comunitaria?
- 6.- ¿Su familia ha sido beneficiada por algún programa de mejora de la alimentación?
- 7.- ¿Cuenta su vivienda con los servicios básicos, (luz, agua y drenaje)?
8. ¿Su familia ha sido apoyada por algún programa de mejoramiento de la vivienda, y en qué consiste?

