

Participación social en los procesos de desarrollo local

Carlos Gauna Ruiz de León



Universidad de Guadalajara

Participación social en los procesos de desarrollo local

Participación social en los procesos de desarrollo local

CARLOS GAUNA RUIZ DE LEÓN



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de la Costa

Esta obra se logró con el apoyo del
Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep-Sep)

Ilustración de portada: Héctor Sandoval

Primera edición, 2011

D.R © 2011, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de la Costa
Av. Universidad 203, Delegación Ixtapa,
CP. 48280, Puerto Vallarta, Jalisco,

ISBN: 978-607-450-392-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

Contenido

Prólogo	9
<i>Dr. Antonio Peláez Verdet</i>	
Introducción	13
1. La teoría del desarrollo	17
Formulaciones teóricas del desarrollo	19
La cuestión del Estado	29
El desarrollo sustentable.	30
El desarrollo local	31
2. La conformación de la economía capitalista en el mundo	39
Carácter histórico del desarrollo del capitalismo	40
Carácter geográfico-político del desarrollo capitalista	45
La ayuda al desarrollo	55
3. La inserción de México en el sistema capitalista y los procesos de planeación del desarrollo	59
Periodo colonial	59
De la Independencia a la Revolución	61
El nuevo Estado post-revolucionario.	64
El cardenismo	66
La industrialización intensiva	68
El desarrollo estabilizador	74
Los años de la crisis	82
El periodo de ajuste estructural	91
El modelo neoliberal	96
La transición democrática	105
4. El desarrollo en la costa de Jalisco	113
La región costera en el modelo de desarrollo	113
Puerto Vallarta	127
5. El desarrollo sustentable y sus elementos, visión de la Agenda 21 . .	137
Conceptos sobre desarrollo sustentable	138

El mandato de la Agenda 21 local.	143
El proceso de la construcción de los indicadores para medir la sustentabilidad	147
Experiencias nacionales e internacionales de la implementación de Agenda 21	148
6. El vínculo entre desarrollo sustentable y desarrollo local	157
La teoría del desarrollo local	158
El método del desarrollo local	159
Los actores del desarrollo local	161
La planeación estratégica como elemento del proceso desde lo local	162
La creación de un consejo local	164
El proceso de análisis en la comunidad	164
Planificación para la acción	165
Implementación y seguimiento.	166
Evaluación y retroalimentación	167
La experiencia del proyecto desde lo local del gobierno mexicano . .	167
7. El desarrollo sustentable y el turismo	179
La Organización Mundial del Turismo y la planificación del desarrollo a través de la Agenda 21 para los viajes y el turismo.	180
Cooperación para el desarrollo desde la OMT y la Agenda 21 para viajes y turismo	188
Un sistema de indicadores para el turismo sustentable	189
Proyectos de turismo sustentable	190
8. El desarrollo sustentable en México	195
El desarrollo sustentable y el turismo en México.	202
<i>Agenda 21 para el turismo mexicano</i> . Un marco de acción para el desarrollo sustentable de la actividad turística	205
Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo	209
Revisión de la <i>Agenda 21 para el turismo mexicano</i> en Puerto Vallarta. .	212
9. La percepción de la población sobre la problemática asociada al turismo, el caso de Puerto Vallarta	219
Alpha de Cronbach	221
Análisis factorial	222
Análisis <i>cluster</i>	230
Construcción del modelo	235
10. Conclusiones finales	249
Bibliografía	257

Prólogo

Sobre el desarrollo

El desarrollo de las naciones es algo consustancial con la naturaleza humana. No sólo deseable, sino necesario. Es innegable que cada generación pretende legar a sus herederos cotas de bienestar mayores que las que ellos han disfrutado.

No cabe duda de que, desde el colapso de los modelos intervencionistas, la economía de mercado opera por doquier y, en ocasiones, es necesario controlar los procesos sociales y los flujos económicos que en virtud de ellos operan. El desarrollo, pues, que tiene mucho de económico, no es sino evolución de la sociedad en la que interviene. Y muchos son los que se han formulado preguntas sobre este fenómeno. No obstante, les compete a los científicos encontrar las respuestas adecuadas y —tarea no menos compleja— formular adecuadamente las preguntas.

Desde las ciencias sociales numerosos autores han investigado sobre la naturaleza y las causas del desarrollo, invirtiendo su esfuerzo en desentrañar cuestiones como las diferencias de riqueza entre unos países y otros, el papel de los recursos, la importancia del capital humano, la influencia de la cultura, la herencia de la historia, o el peso de la cohesión social. En definitiva, la ciencia camina aún hacia perspectivas y modelos que contribuyan a conocer mejor la génesis, crecimiento, estancamiento y deterioro del desarrollo de un pueblo.

Sobre el turismo

Uno de los pilares sobre los que se fundamenta tal desarrollo, más importante para algunos países que otros, es el turismo. Un fenómeno social que es a la vez económico, cultural, medioambiental, etc. Y que por tanto

puede estudiarse mediante las diversas ciencias, según sea la faceta del mismo que pretende observarse.

En este sentido, cabe decir que se han hecho aportes valiosos en torno al turismo desde la economía, la sociología, las ciencias ambientales, la geografía o incluso desde la computación, además de muchas otras áreas que han contribuido a dar forma a un campo de estudio apasionante y con mucho potencial. Incluso el estudio del turismo desde una perspectiva interdisciplinaria se ha revelado como solución para el análisis de muchos de sus fenómenos.

Parte de las posibilidades del turismo residen en su propiedad para transformar el territorio, redistribuir las rentas y acrecentar el proceso natural de desarrollo de un destino. De esta manera, áreas que presentan pocas posibilidades de crecimiento mediante las artes tradicionales del sector primario o secundario pueden crecer en pocas generaciones de manera cómoda y, si el crecimiento está bien gestionado, de forma equilibrada.

El problema está, obviamente, en definir qué es un crecimiento bien gestionado. Un desarrollo turístico anárquico, unido a una escasa planificación y una visión cortoplacista, es capaz de generar explosivamente una gran renta para la población anfitriona, con efectos muy limitados en el tiempo. Y este monto económico no siempre está bien repartido. Por el contrario, un exceso de planificación y burocratización del destino puede lastrar su desarrollo y matarlo antes de empezar a ser competitivo en los mercados. La pregunta que se hacen los técnicos que deben aconsejar las decisiones es, por ejemplo: ¿qué se debe sacrificar para alcanzar el desarrollo que se desea?, porque se sabe que algo habrá de sacrificarse por el camino, ya sean valores, estilos de vida, oficios tradicionales o las virtudes de vivir en una población sin turismo. Incluso hay otras preguntas de mayor importancia: ¿qué grado de desarrollo queremos alcanzar? ¿Cómo hacer para llegar a ese punto con un mínimo coste social, cultural o medioambiental? ¿Cómo debe gestionarse el turismo para que sus efectos sean los deseados?

No cabe duda de que la población anfitriona tiene mucho que decir en estas cuestiones. A decir verdad, tampoco se debe pensar en arrebatar la decisión a los representantes del pueblo, que en definitiva son los legítimos custodios de la voluntad popular, para entregar ésta a las masas, muchas veces no informadas suficientemente. En cambio, sí existen fórmulas de consenso para abrir canales de participación ciudadana, como la que aquí se presenta, la Agenda 21 Local. Esta herramienta parte de la

base de que una población que ha elegido un camino de desarrollo debe ser libre para manifestarlo, y proporciona una metodología para ello. Queda, por tanto, el desarrollo fundamentado en el turismo sujeto, en parte, a la consideración popular. En otras palabras, se postula aquí que el residente en el destino debe tener a su alcance un canal que le conecte con sus representantes. Y que éste debe permitirle expresar hasta qué punto desea que el turismo forme parte de los resortes que abrirán la puerta al desarrollo de su comunidad.

Sobre esta obra

Este volumen, cuya extensión no es sino reflejo de la complejidad de la problemática que trata, está estructurado de manera que el lector vaya adentrándose paulatinamente en un terreno cada vez más concreto, de lo general a lo particular, en un esquema concéntrico necesario para converger en las cuestiones que pretenden abordarse: ¿Es la planificación del desarrollo una actividad prioritaria para los destinos turísticos? ¿Está la población anfitriona interesada en participar en la planificación? En caso afirmativo: ¿Tiene la información adecuada? Y en última instancia: ¿Sería la Agenda local 21 una herramienta adecuada para permitir tal participación?

Para acotar rigurosamente estos temas de estudio, la obra se descompone en cuatro etapas sucesivas:

i. En la primera, se efectúa un análisis y revisión de la teoría del desarrollo, trabajo que establece el marco teórico necesario para emprender el desglose de temas posteriores. El estudio y recopilación de aportes en esta etapa tiene carácter interdisciplinario y se remonta a cincuenta años de modelos y teorías de numerosos autores.

ii. Los contextos geográfico e histórico tienen acomodo en la segunda parte de la obra, que efectúa un repaso de la trayectoria del capitalismo en el mundo y en México, con especial mención de la costa jalisciense.

iii. Por otra parte, el tercer apartado matiza el desarrollo estudiado aportando las restricciones de la sustentabilidad. Es aquí donde se desvela la operatividad de la Agenda 21 local, y donde también pueden encontrarse los extremos que deben tenerse en cuenta sobre la praxis de la misma y sus vínculos con el desarrollo sustentable y el desarrollo local.

iv. Culminando la obra, un trabajo empírico genera un modelo de contraste de hipótesis, basado en ecuaciones estructurales, donde se eje-

cuta un estudio completo de las relaciones implícitas entre las variables que explican la conveniencia de la participación ciudadana en el desarrollo local sustentable asociado al turismo. El punto final lo representa la inclusión de recomendaciones y propuestas para los tomadores de decisiones, aquéllos que pretendan usar este modelo como guía para conseguir un desarrollo local sustentable en destinos turísticos.

Es importante destacar que la metodología usada es una de las más innovadoras en este campo, ya que permite observar en un mismo enfoque científico multitud de variables y asignarles un papel simultáneo en un modelo complejo, obteniendo una medida de su bondad. Todo ello es tarea de enorme dificultad, al enfrentarse el autor a una realidad mutable, con datos difíciles de obtener y que, en muchas ocasiones, han debido suponer verdaderos ejercicios de rectitud académica.

Por otra parte, entre las virtudes de este texto también es interesante subrayar su enorme aplicabilidad social, ya que proporciona resultados que pueden extrapolarse directamente al diseño de la planificación y gestión de destinos. Ello a condición de que los responsables de los mismos se encuentren receptivos y abiertos al uso de herramientas del tipo de la Agenda 21 local, que en la práctica encarnan, en parte, la voz de los residentes.

Sobre el autor

Carlos Gauna Ruiz de León es licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga (España). Ha desempeñado cargos en la Administración Pública y actualmente imparte clases en el Campus Universitario de la Costa de la UdeG.

Persona de elevada exigencia con su trabajo, ha publicado interesantes artículos y trabajos sobre el turismo y su incidencia en el desarrollo de las comunidades anfitrionas. Ha desempeñado cargos de gestión en diversas unidades académicas y ha liderado equipos con notable eficacia.

En esta su obra más extensa hasta la fecha vuelca todo su saber sobre su línea de investigación primaria, aunque por su brillante trayectoria y por su edad, es fácil augurarle en el futuro un puesto destacado en la comunidad científica que le ha acogido y a la que honra con su humildad y su rigurosidad.

Dr. Antonio Peláez Verdet

Introducción

El interés por el estudio de los procesos de planeación del desarrollo y de la teoría del desarrollo ha resurgido en la actualidad debido a las condiciones en las que vive la sociedad y por la llamada de atención que ha surgido desde diversos ámbitos académicos y de grupos de interés. Esta problemática no sólo afecta a los grupos más desprotegidos sino que los efectos están creando situaciones inéditas, que afectan a toda la sociedad. La contaminación afecta a todos por igual, la violencia e inseguridad no tiene preferencias sociales; por ello, es importante que se retome el estudio del desarrollo y se busquen soluciones a estos problemas globales.

El análisis que se hace de los procesos de la planeación del desarrollo ha dejado de ser meramente económico para adquirir un enfoque holístico, donde el estudio de las necesidades del ser humano se entrelaza con otras percepciones, entre ellas el estudio del medio ambiente, al que se ha dañado de manera agresiva y, en muchas de sus áreas, de forma irreversible. Al asociar estos efectos negativos con el ser humano, se enfrenta a situaciones que ponen en riesgo la viabilidad de su existencia en mediano plazo. Además, la posibilidad de mantener los niveles de satisfacción de necesidades será cada vez más difícil de lograr y con ello el agravamiento de problemas sociales como la pobreza y la marginación.

Es una necesidad imperiosa que la sociedad realice acciones para revertir esta tendencia negativa, la cual ha sido puesta de manifiesto en múltiples foros de diversa naturaleza. Seguramente uno de los más importantes es la llamada de atención que hizo la comisión *Brundtland* al presentar el documento “Nuestro destino común” a la Asamblea de las Naciones Unidas en 1987, en el que realiza un claro análisis de la situación que vive el planeta y llamó a tomar acciones para cambiar la tendencia negativa que hasta entonces se llevaba. En él tiene origen la idea de que no sólo se debe generar desarrollo en términos económicos, sino que éste debe ser más amplio. Aparece, pues, el concepto “sustentable”, entendiendo por tal un desarrollo integral, donde el ser humano

se presenta como el integrante más importante, no sólo en su dimensión económica sino como ente social y en su relación con el medio ambiente.

Estos temas se convierten en un asunto prioritario en un país como México, con enormes contrastes, donde se pueden encontrar zonas económicas opulentas, con los más grandes y sofisticados centros comerciales y financieros, que disponen de la tecnología más avanzada, así como centros turísticos considerados entre los más exclusivos y elitistas del mundo, los cuales coexisten con otras zonas donde la miseria y la exclusión son el signo más significativo, y donde viven familias que tienen que subsistir con ingresos muy por debajo de la línea de pobreza.

También es un país donde se desarrollan actividades de una alta competitividad en los mercados mundiales, con empresas que forman parte de los más grandes consorcios económicos del mundo. Estas compañías coinciden en el mismo espacio geográfico con zonas de elevada devastación medioambiental. En estas zonas los daños causados al entorno ambiental son considerados por muchos como irreversibles, dándose la circunstancia de que los habitantes migren al extranjero, a centros de trabajo en las grandes ciudades, o los centros con mejores niveles de desarrollo, como los turísticos, perdiendo con ello identidad y cultura. En el corto plazo podría parecer un fenómeno de escasa importancia, pero a la larga se producen efectos irreparables, pues permiten la entrada de problemas sociales (alcoholismo y drogadicción, entre otros), que desembocan en violencia e inseguridad. Es ésta una situación que tiene tomada como rehén a la sociedad entera.

México es un país donde el predominio de un solo partido político, gobernando y controlando el país durante más de setenta años, propició vicios como la corrupción, la falta de supervisión de la tarea de la administración pública, la escasa transparencia en el ejercicio del servicio público y otras debilidades que genera el poder absoluto, sin la posibilidad de una democracia real basada en la alternancia del poder y la aplicación irrestricta del sistema jurídico en todos los ámbitos de la vida nacional. Se suma a ello la falta de una adecuada supervisión o el interés real de las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para propiciar el desarrollo regional. Como afirma Enrique Iglesias “La usurpación del Estado por los intereses privados condujo a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento eficiente del mercado y promovieron el rentalismo, la especulación y la corrupción” (2006, p. 15). En otras palabras, se trata de un país en el que el Estado realiza actividades que desde la óptica económica deberían ser realizadas por el mercado, lo que ha provocado una contracción en la dinámica económica.

Asimismo México presenta los contrastes de una población en la que 10% ostenta 90% de la riqueza que genera el país, mientras que el restante 90% sólo se reparte 10% de la riqueza. Entre otras cosas, esto es reflejo de la falta de planeación con visión estratégica del desarrollo regional. En los últimos años el gobierno de la república ha venido implementando medidas que, de alguna manera, mejoran no sólo la imagen gubernamental, sino que procuran una administración pública más transparente, sobre todo a partir de 2002, año en el que se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para un país como México, donde las regiones son completamente diferentes por su grado de desarrollo, las actividades económicas que realizan, e incluso por las tradiciones y cultura que las distinguen, es importante que los procesos de planeación se realicen tomando en cuenta esta realidad diversa del territorio nacional.

Por ello es importante que la planeación del desarrollo no se genere desde el centro hacia las regiones, sino desde las regiones hacia fuera, para potenciar sus capacidades y trabajar en resolver su problemática particular, con la ayuda y la coordinación del Estado-nación. Éste debe entender las diferencias y organizar los apoyos de acuerdo con sus características, y no con esquemas homogéneos que, más que ayudar, entorpecen la posibilidad de lograr el bienestar de la sociedad. México es un país donde la planeación del desarrollo ha sido poco equilibrada en términos regionales: existen regiones con un alto nivel de desarrollo y otras con un nivel por debajo de la línea de pobreza; los esfuerzos en esta temática han sido casi siempre diseñados desde una visión centralista.

Para la región de la costa del Pacífico medio mexicano, una de las alternativas que más han favorecido el desarrollo de la sociedad es la actividad turística; por ello es importante tomar en consideración que, para esta región llena de recursos naturales, se genere la planeación del desarrollo a partir de la existencia del turismo como actividad integradora de la sociedad. Esta región, que tiene como centro detonador de desarrollo a la ciudad de Puerto Vallarta, Jalisco, es hoy uno de los destinos más importantes de turismo en México y uno de los que mayor reconocimiento tienen en el mundo. Esto se comprueba tanto por la gran demanda existente de turistas nacionales e internacionales como por la diversificación de la oferta, condiciones que permiten afirmar que Puerto Vallarta se encuentra dentro de los grandes flujos turísticos internacionales.

La región es un destino de clase mundial, y atrae grandes inversiones de capital internacional. Su dinamismo económico es superior al prome-

dio nacional, con tasas de crecimiento poblacional también superiores al promedio de la nación, generado particularmente por una gran inmigración, lo que provoca concentración poblacional y los fenómenos sociales asociados a ello.

Tanto el crecimiento económico como el poblacional han generado problemas medioambientales críticos, que obligan a actuar para revertir los daños, no sólo por los factores de riesgo medioambiental sino para mantener la viabilidad económica del destino y con ello la vida de una sociedad asentada que requiere empleos remunerados de largo plazo, servicios públicos, esparcimiento y la conservación de su cultura y tradiciones.

Poco se ha hecho para contar con un plan de largo plazo que responda a los grandes desafíos que se han enumerado hasta ahora, utilizando de la mejor manera los factores con los que se cuenta (humanos, materiales, medioambientales, económicos y culturales), que deben desplegarse para generar condiciones de desarrollo y bienestar social.

Esta obra pretende desarrollar un estudio sobre la realidad del desarrollo en México, partiendo de las siguientes cuestiones: ¿de qué manera ha sido su inserción en el sistema capitalista? y ¿cómo los planes nacionales han propiciado este proceso? La respuesta a estas preguntas está condicionada al análisis de la importancia de estos procesos de planeación del desarrollo, y su correspondencia con los requerimientos actuales, particularmente en materia de sustentabilidad, inclusión social y respeto a todos los miembros de la sociedad.

Este libro aborda la planeación del desarrollo a partir de una actividad compleja como el turismo, en una región con un alto potencial para desarrollarse con eficacia y con altos niveles de competitividad económica, utilizando metodologías probadas como la desarrollada por la OMT a través de la Agenda 21 local.

Es importante subrayar que el estudio se centra en la ciudad de Puerto Vallarta porque es el centro neurálgico de la actividad turística en el occidente del país y es uno de los destinos turísticos más importantes de México. Debido al crecimiento desordenado de su zona urbana, se han desarrollado problemas sociales y medioambientales de una gran importancia. Asimismo, el grado de conciencia de la problemática por parte de las autoridades (en sus tres niveles de gobierno), grupos empresariales —con intereses en la región— y de la población que vive en la zona, permiten pensar que la implementación de estrategias participativas como la propuesta por Agenda 21 tendrían éxito en el sentido de una mejora equilibrada de todos los ámbitos de la vida en la región.

1

La teoría del desarrollo

El estudio del desarrollo ha cobrado una nueva relevancia, sobre todo porque situaciones inéditas plantean nuevas problemáticas que deben ser analizadas desde una percepción teórica particular. En el centro de todas estas discusiones está la globalización, tanto como concepto teórico como desde las diversas formas que adquiere en la cotidianidad, en la ciencia, las artes, la tecnología, la moda, las relaciones interpersonales. Por otro lado debe tenerse en cuenta la nueva conformación de la sociedad y la búsqueda de una visión alternativa del Estado, con una nueva relación entre la sociedad, dado que el anterior ha perdido buena parte de su fundamento al ser rebasadas las leyes y las normas por formas de organización social y procesos que al ser inéditos no son contemplados en las viejas formas del Estado.

Desde hace más de una década, un nuevo paradigma recorre al mundo, la globalización de la economía y la sociedad. Los sistemas productivos y los mercados adquieren, paulatinamente, dimensión global. El Estado cede protagonismo y liderazgo a las empresas multinacionales, las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones facilitan y refuerzan el funcionamiento y la interacción de las organizaciones (Vázquez, 2002, p. 1).

La relación de la sociedad ya no corresponde a lo dictado en el viejo discurso de países ricos y pobres, aunque esto no ha cambiado del todo. Sucede como apunta Castells: “La economía global es profundamente asimétrica [...] porque existen varios centros y varias periferias y porque tanto norte como sur están tan diversificados internamente que tiene poco sentido analítico utilizar esas categorías” (1998, p. 135).

En este nuevo discurso el desarrollo no sólo se revisa desde la óptica económica del bienestar y la satisfacción de las necesidades. Ahora se abordan dentro de él la viabilidad del hábitat para las futuras generacio-

nes, dado el avance de la degradación medioambiental, a veces irreparable, los procesos de integración territorial de las sociedades y la perdida de identidad y cultura. Estas últimas daban sentido de pertenencia y ahora, al irse perdiendo, no existe ese asidero cultural que reunía y cohesionaba.

Son muchos teóricos los que han reabierto el debate sobre el concepto de desarrollo, el cual se ha analizado no sólo desde las perspectivas económica o sociológica, ahora también desde la percepción medioambiental. Se debe puntualizar que no sólo han reabierto esta discusión nuevos teóricos, sino lo han retomado autores que ya antes habían analizado desde alguna perspectiva el desarrollo, como es el caso de Teotonio Dos Santos en su ensayo sobre *La teoría de la dependencia* (2002) y Osvaldo Sunkel, con su recopilación de ensayos sobre *El desarrollo desde dentro* (1995).

Por otro lado, han contribuido a este proceso quienes hacen un análisis histórico de la teoría del desarrollo, con trabajos como los de Pablo Bustelo *Economía del desarrollo, una análisis histórico* (1992) y *Teorías contemporáneas del desarrollo económico* (1999), P. W. Preston con *Una introducción a la teoría del desarrollo* (1999), o Fermín Rodríguez en su *Manual de desarrollo local* (2001).

Los informes que se han desarrollado con el auspicio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), como son el de “Nuestro destino común” (WCED, 1987), *Los retos del milenio*, desarrollado en la reunión de Río en 1992 (ONU PNUD Agenda, 1992) y los informes de desarrollo humano (ONU PNUD, 2007), presentados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros, han tomado al desarrollo como eje de trabajo, desde el cual y a partir de diversas posturas se analiza la problemática de la sociedad en busca de las mejores soluciones.

De lo anterior se desprende una división en cuanto a la forma de abordar el tema del desarrollo: los que tratan el tema desde una perspectiva eminentemente teórica, unos desde la continuación de las diversas escuelas, otros desde visiones alternativas o complementarias, sobre todo desde la llamada teoría del desarrollo sustentable; y los que la tratan desde una estructura más objetiva y sistemática, como son los trabajos que realiza la ONU, creando metodologías aplicables a situaciones concretas como es la Agenda 21 del Desarrollo Local que impulsa el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD) y, en el caso especial del turismo, la Organización Mundial del Turismo (OMT).

Formulaciones teóricas del desarrollo

En la revisión teórica sobre el desarrollo se han encontrado diversos análisis sobre las escuelas que se crearon. En muchas de éstas las posturas se complementan o se contraponen unas con otras. De hecho, en la última época, muchos autores han generado reformulaciones teóricas que reeditan las tesis básicas aplicadas a nuevas realidades, siendo mejor definidas sus políticas y estrategias porque se fundamentan en las experiencias de procesos aplicados con buenos niveles de eficiencia y ateniéndose a las características particulares de las sociedades donde se aplican.

La economía del desarrollo se formuló a partir del fin de la II guerra mundial, como una respuesta a las necesidades que tenían las sociedades con un nivel económico menos desarrollado con respecto a otras que se mostraban como consolidadas. Por ello, la gran aportación de la teoría del desarrollo fue el reconocimiento de la desigualdad que existe entre los llamados países desarrollados y los que no tienen las características para ser denominados así.

Esta condición, que hasta entonces no era reconocida explícitamente por los estudiosos de la economía, sí quedaba implícita en muchos de los temas tratados por los clásicos de la economía. Para Adam Smith “la política de crecimiento de la riqueza de las naciones se centra en la observación de la creciente interdependencia de la gente dentro de la sociedad a medida que avanza el sistema productivo fundamental” (citado por Preston, 1999, p. 79).

Tampoco era algo evidente en la obra de Carlos Marx, quien hacía una crítica del funcionamiento del capitalismo pero de una manera integral, debido a que para él “el sistema capitalista no se orienta a la satisfacción de las necesidades sociales o humanas sino a las necesidades de intercambio de bienes en el mercado cuyo resultado es el fin último del sistema, lo que él llama el lucro” (Preston, 1999, p. 98). Es importante subrayar que su análisis sobre los modos de producción en general, y en particular del capitalismo, sirve de base para posteriores análisis sobre el concepto de desarrollo. Aunque su tesis tampoco queda explicada de forma concreta, la desigualdad entre las sociedades es evidente en su apreciación sobre cómo en el capitalismo la apropiación del trabajo genera una riqueza que tiene como contrapartida una pobreza de quien es explotado, que se reproduce de la fábrica a la sociedad.

Las formulaciones teóricas de finales del siglo XIX, particularmente desde la economía de los autores neoclásicos, encabezados por Alfred

Marshall, y desde la sociología de Durkheim y Weber, tampoco hace referencias sobre el desarrollo, pero sí arrojan mayor claridad sobre el proceso que sigue la economía capitalista, construyendo un bagaje teórico y empírico puntual que servirá de base a las escuelas del desarrollo.

La aportación de Keynes es crucial, dado que su análisis se centra en la primera gran crisis del capitalismo, donde la viabilidad del modelo estuvo a prueba, y cuya formulación teórica y aportación a la práctica en la implementación de políticas lo convirtió en el principal referente del pensamiento económico de la primera parte del siglo XX, así como en base particular para la generación de la teoría del desarrollo. Gran parte de las políticas implementadas durante buena parte del siglo XX están basadas en los postulados keynesianos, aunque este pensamiento dejó de imperar una vez que el sistema capitalista entró en crisis, primero por el petróleo y posteriormente por la deuda, cuando se reformularon las políticas basadas entonces en postulados neoliberales, según Bustelo:

La influencia de Keynes fue importante en varios aspectos [...] rompió el hielo de la moeconomía [...] insistió en la importancia de la macroeconomía para acercar la economía a su potencial [...] situó el problema económico principal en la infrautilización de recursos y [...] aceptó la protección comercial como un instrumento para alcanzar el pleno empleo (1999, pp. 84 y 85).

El inicio de la teoría del desarrollo se basó en varios factores que se pueden reconocer:

- a) La revolución keynesiana y el reconocimiento de que la economía capitalista había sufrido una crisis que la obligó a reconsiderar el planteamiento de su funcionamiento.
- b) El reconocimiento de que el proceso de recuperación de Europa a través del llamado Plan Marshall podría apoyar a otras regiones con problemas económicos para mejorar su situación
- c) La naciente guerra fría obligó a los países ganadores a buscar el mantenimiento de la hegemonía en sus áreas de influencia. Para el caso particular de Occidente, esto tuvo su reflejo, en parte, en la preocupación norteamericana por evitar los avances del socialismo en los países pobres.
- d) El proceso del llamado desarrollismo nacionalista, a partir de la liberalización de las denominadas zonas coloniales y la búsqueda de su independencia, junto a un conjunto de procesos del mismo tipo en los países latinoamericanos. Aunque la independencia de éstos se

había logrado hacia más de 100 años, sus procesos internos de desarticulación y conflicto permanente los marginaron del proceso capitalista durante todo el siglo XIX y principios del XX, cuando comenzaron a buscar integrarse a estos procesos (Preston, 1999, pp. 190-193).

Es importante reconocer que la teoría del desarrollo se inició en el punto donde más diferencia existía entre las economías capitalistas y las de la esfera socialista, cuyo enfrentamiento en términos ideológicos, económicos y militares fue acuñado como la guerra fría; por lo que desde muchos análisis se describe la teoría del desarrollo como una visión con características ideológicas híbridas entre ambos esquemas.

En la esfera capitalista cobra singular importancia la existencia de políticas de apoyo desde los Estados Unidos en las décadas de los cincuenta, a través de programas como el de la Alianza para el Progreso,¹ cuyo proceso se encuentra:

- a) Las teorías del crecimiento económico: para Arthur Lewis “el crecimiento económico se dará más rápido en las sociedades donde los individuos se afanan por buscar y aprovechar oportunidades de sacar una ventaja económica, ya sea aumentando sus ganancias o reduciendo los costos” (1976, p. 464).
- b) En la teoría de la modernización, desarrollada por W. W. Rostow donde lo principal era la dicotomía entre lo tradicional (atrasado) y lo moderno (capitalista e industrializado), según presenta en su libro “Las etapas del crecimiento económico” (1974).
- c) En los años sesenta, en la revisión neoclásica de Baur y Johnson, la cual estaba influida y a su vez influyó notablemente en la tensión de los años críticos de la guerra fría, por su radicalismo a favor del conservadurismo como estrategia anticomunista, lo que fue utilizado como mecanismo de políticas públicas en muchos países subdesarrollados.
- d) Con la llamada escuela neoliberal —que dio sustento a las políticas de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra—, y que tuvieron un importante papel dentro del proceso de globalización que posibilitó el declinamiento del socialismo real de Europa y, con ello, el

1. La Alianza para el Progreso es el nombre de un programa de ayuda económica y social de Estados Unidos para América Latina, efectuado entre 1961 y 1970. Se proyectó una inversión de 20,000 millones de dólares. Sus fuentes de financiamiento fueron las agencias de ayuda del gobierno de Estados Unidos, las agencias financieras multilaterales, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el sector privado canalizados a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo.

fin de la guerra fría. Es importante aclarar que situaciones internas de desarticulación, ineficacia de las políticas públicas y la apertura de mercados y efectos de la globalización son causas que influyeron para que se diera esa ruptura del sistema socialista.

Por otra parte, desde la órbita socialista, una buena parte de los análisis críticos fueron influidos por la concepción marxista de la historia y la economía, como son los de Paul Baran y Paul Sweezy, para quien “el sistema capitalista monopolista generó una división entre un capitalismo no progresivo y una periferia deformada” (citado por Preston, 1996, p. 258), creándose con ello una mayor concentración del capital a través de grandes empresas que se adueñaron de la vida económica *que se amplía* a través de la colonización, una penetración en las regiones atrasadas que los llevó a una opresión y explotación brutales.

Como puede apreciarse, ambos enfoques tienen una enorme carga ideológica, que centra buena parte de la discusión en un mero conflicto de intereses políticos.

Dentro de esta discusión incluso algunos teóricos son acusados de adoptar posturas contrarias a ambos enfoques; así, por ejemplo, Gunnar Myrdal y Raúl Prebisch son criticados por P. T. Bauer en su libro *Crítica a la teoría del desarrollo* (1985), como ejemplos de análisis desviados por la influencia marxista, cuando a la vez son criticados por los neo marxistas porque Myrdal y Prebisch no dejan de reconocer la viabilidad del mercado capitalista como condición para lograr encontrar los caminos que lleven al desarrollo a las sociedades atrasadas.

En cuanto a la formulación teórica de las escuelas pioneras del desarrollo, puede encontrarse una gran diversidad. Algunas formulan aportaciones muy dogmáticas y simplistas al considerar que con la sola aplicación de criterios básicos los países llegarán al desarrollo, como el modelo de “Las etapas del crecimiento económico” de W. W. Rostow (1974) quien, en su interés por formular unas reglas generales para llegar al desarrollo, lo hace desde una visión ahistorical y determinista, al dejar de lado toda posibilidad de desarrollo previo de las sociedades que considera primitivas, soslayando la cuestión al proponer indicaciones de lo que deben hacer para transitar al desarrollo.

En la revisión de teorías del desarrollo se encuentra que no existen procesos de implementación prácticas de políticas económicas, quienes más aportan en este terreno son los llamados institucionalistas. Esta escuela es encabezada por dos premios Nobel holandeses, Gunnar Myrdal

y Jan Tinbergen, quienes formulan sus planteamientos teóricos a partir del reconocimiento del capitalismo como forma de economía que opera en la realidad de la sociedad en la que se aplican. Para ellos, se requieren aportes de planeación y programación desde el Estado a partir de políticas nacionales de desarrollo que induzcan a la iniciativa privada a invertir en la economía.

El principal indicador de que este proceso funciona es cuando los países subdesarrollados empiezan a operar una política nacional de desarrollo económico, que debe traducirse en una elevación de los niveles de vida de la gran masa de población, donde el ahorro y la inversión privada son fundamentales y coexisten procesos altamente democráticos en sus relaciones políticas, Tinbergen afirma que:

[...] se cree que el desarrollo económico se puede promover, por lo que podríamos llamar política de desarrollo, esto no quiere decir, sin duda, que no se utilicen las fuerzas de la iniciativa privada [...] tendría cuatro objetivos principales: a) Crear las condiciones generales al desarrollo; b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo; c) hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo básico y d) tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas (1993, p. 7).

Con el informe del Club de Roma “Los límites del crecimiento” se creó una tendencia clara hacia “el catastrofismo, al plantear por primera vez la amenaza medioambiental y de escasez de recursos naturales y alimenticios” (Preston, 1999, p. 293). El informe llega a esas conclusiones debido, entre otras cosas:

- a) A la radicalización de los estudios sobre el desarrollo, particularmente con Buer y Johnson.
- b) Al claro fracaso del modelo de industrialización para sustituir importaciones (isi).
- c) A la creciente información estadística sobre la pobreza y la desigualdad en el tercer mundo, gracias a los estudios realizados por la ONU.

Para la Organización Internacional del Trabajo (oit) lo importante no era generar empleos, sino generar más oportunidades de empleo productivo para reducir la incidencia de la pobreza. La importancia de revisar la falta de equidad pasó a primer plano. Para ellos, “el crecimiento económico no suponía necesariamente la disminución de la desigualdad; al

contrario, en general la acentuaba” (Bustelo, 1999, p. 148). Un sistema nacional e internacional más igualitario haría posible que las necesidades básicas fueran satisfechas con tasas de crecimiento económico mucho más bajas de las que eran necesarias en el sistema económico actual.

De aquí se desarrolló el enfoque de las necesidades básicas en la Conferencia Mundial para el Empleo en 1975, organizada por la OIT donde se describen:

Las cuatro categorías para lograr las necesidades básicas: a) el consumo alimentario, la vivienda, el vestido para tener un nivel de vida digno; b) el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado; c) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado y d) el derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano, humano y satisfactorio (Bustelo, 1999, pp. 152 y 153).

El premio Nobel de origen hindú Amartya Sen ha dedicado buena parte de sus estudios a retomar esta concepción, haciendo énfasis en el tema de la libertad personal y social como premisa para el desarrollo: “La libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial. El objetivo del desarrollo está relacionado con la valorización de las libertades reales con que gozan los individuos” (2000, p. 74).

Existe una visión desde el propio pensamiento de los países no desarrollados, como lo demostró la escuela cepalina para el caso latinoamericano, a partir del pensamiento de Raúl Prebisch, quien desde una óptica latinoamericana ve la situación del comercio internacional de una particular manera y formula la Ley del Deterioro de los Términos de Intercambio para explicar el proceso del centro y la periferia, estableciendo que:

Si la productividad crece más en los centros que en la periferia, esta diferencia provocaría una desigualdad en sus niveles de ingreso medio, sería tan alta y creciente como aquella diferencia [...] si los precios evolucionaran de manera desfavorable para los productos primarios (se deterioraran frente a los industriales), significaría que los centros no sólo retienen los frutos de sus aumentos de productividad sino que se apropián de una parte de los generados por la periferia (Gurrieri, 1982, p. 21).

Esta formulación dejó en claro cómo el proceso de integración a la economía mundial por parte de los países menos desarrollados los llevaban a condiciones no favorables al tener que realizar sus intercambios en condiciones poco favorables en términos económicos.

Esta escuela tuvo un gran aporte teórico e influencia en la aplicación de las políticas públicas durante muchos años por parte de algunos go-

biernos, a partir de la tesis de industrialización por sustitución de importaciones, que fue conocido como el modelo ISI.

Este modelo se basaba particularmente en generar procesos de industrialización hacia dentro, buscando con ello beneficiar al mercado interno, para lo cual se pretendió desarrollar un sistema de industrialización desde el Estado, que sustituyera la falta de importaciones, debido a la escasez de divisas, motivada por la baja de importaciones de materias primas y alimentos desde el centro y la caída de la relación real de intercambio.

Mediante el modelo ISI se procuró generar crecimiento económico a partir del fortalecimiento del mercado interno, desarrollando un proceso de industrialización intensiva, fomentado desde el gobierno.

A partir de las ideas propuestas por Prebisch, sus seguidores formularon propuestas teóricas que en algunos casos se articularon a políticas de desarrollo.

Otras tesis formularon políticas claras, pero en su ejecución mostraron su ineficiencia, o quienes las aplicaron no se ajustaron a los mecanismos propuestos, llevando a la inoperancia las políticas de ayuda a través de organismos internacionales como el Banco Mundial y de apoyo al desarrollo, como la CEPAL, en el caso de Latinoamérica. Para Octavio Sunkel y Pedro Paz lo más importante del análisis estructuralista se basa en que:

En los países de América Latina no se llega a un proceso de crecimiento acumulativo y acelerado; además siguen prevaleciendo muchas de las características que en la discusión inicial de la problemática del desarrollo se consideraban como aspectos esenciales del subdesarrollo como la dependencia externa, la desigualdad económica, social y cultural, la falta de participación social de grupos significativos, la inseguridad y la desigualdad de oportunidades (1979, p. 34).

Las escuela de la dependencia o el modelo centro-periferia hacen un buen análisis histórico de las causas que llevaron a los países a un determinado nivel de desarrollo o subdesarrollo. Como lo describe Bustelo:

Las estructuras productivas de los países centrales y de las economías periféricas son distintas [...] (ambas) están relacionadas a través de la Organización Mundial del Trabajo y [...] estas relaciones son asimétricas, puesto que reproducen la disparidad entre sus estructuras productivas. (1999, pp. 192 y 193).

Para los dependentistas, una vez que logran hacer una clara referencia a la forma en que el proceso capitalista llevó a algunas naciones a generar riqueza gracias a la forma de explotar los procesos coloniales o neocoloniales, y que llevan a las naciones colonizadas a condiciones de atraso y dependencia de las metrópolis, en muchos casos tomando como forma de análisis al materialismo histórico, para Dos Santos:

La teoría de la dependencia representó un esfuerzo crítico para comprender las limitaciones de un desarrollo iniciado en un periodo histórico en que la economía mundial estaba ya constituida bajo la hegemonía de enormes grupos económicos y poderosas fuerzas imperialistas, aunque una parte estaba en crisis y abría la oportunidad de la descolonización (2002, p. 24).

En la actualidad estas visiones teóricas se están reformulando, como es el caso de la escuela neoestructuralista, tomando toda la explicación histórica de la dependencia, creando argumentos a favor del mercado a partir de la realidad y el lugar en que están los países no desarrollados en los procesos de competitividad económica y sus expectativas desde dentro.

La propuesta neoestructuralista rescata la propuesta original de promover la transformación productiva y la diversificación de las exportaciones mediante la industrialización y la incorporación del progreso técnico [...] revalora el esfuerzo realizado hasta hoy [...] reconoce las insuficiencias que produjeron las políticas de desarrollo previas y [...] destina todo el esfuerzo a recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en una síntesis renovada que busca responder a las características y exigencias actuales (Ramos y Sunkel, 1995, pp. 30-31).

El enfoque del sistema mundial, desarrollado por Immanuel Wallerstein en los años setenta, considera como postulado básico que los sistemas sociales deben ser considerados como totalidades y no como naciones.

Donde un sistema histórico debe representar una red integrada de procesos económicos, políticos y culturales cuya totalidad mantiene unido al sistema [...] estos sistemas mundo tienen dos variantes estructurales: aquellos con una sola estructura política —los imperios mundo— y los que carecen de tal estructura dominante: las economías mundo (1998, p. 250).

Durante un largo periodo de la historia de la humanidad (10000 a. C. a 1500 d. C.), coexistían los imperios mundos y las economías mundo, los primeros eran fuertes y perdurables, y los otros eran frágiles y no duraban mucho. Pero a la llegada del capitalismo, después de 1500 d. C., esto cambió hacia una economía mundo: el capitalismo, que se ha conso-

lidado y absorbió a los imperio mundo vecinos. Se ha consolidado como un único sistema planetario a partir del siglo xix hasta nuestros días.

El sistema capitalista ha recompensado a aquellas sociedades que llegaron primero a su consolidación, gracias a la mejora tecnológica, la acumulación de capital y a la expansión geográfica a través del comercio mundial. Con ello se explica cómo unas naciones se desarrollaron más pronto que otras.

Aunque en su concepción general tiene grandes similitudes con la teoría de la dependencia, este modelo logra una mejor conceptualización, supera el problema teórico central de la dicotomía entre factores externos e internos con respecto al desarrollo del tercer mundo, al internalizar los factores externos dentro del sistema mundial. Esto permite un análisis más certero de la división central del trabajo al estudiarlo en conjunto. Plantea una solución drástica sobre la naturaleza del socialismo real que, al estar integrado en una economía mundo capitalista, no podía ser realmente socialista y con la introducción de la categoría de “semiperiferia” da cuenta de la creciente heterogeneidad del tercer mundo.

Para Dos Santos:

El sistema mundo busca analizar la formación y evolución del modo de producción capitalista, como un sistema de relaciones sociales políticas y culturales que nacen al final de la Edad Media Europea y evoluciona para convertirse en un sistema planetario y confundirse con la economía mundial (2002, p. 55).

Una vez acabada la guerra fría y desarticulado el socialismo real en Europa, con la clara inoperancia de las políticas de desarrollo del tercer mundo y el éxito de los nuevos países industrializados (particularmente asiáticos), se retomó el enfoque capitalista más radical, a través de la escuela del neoliberalismo. Influirá notablemente en los años ochenta y noventa, en los países en desarrollo, a través de la implementación de políticas económicas orquestadas desde los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que las fundamentan en el llamado Consenso de Washington² y que son

-
2. Es un listado de políticas económicas consideradas durante el decenio de 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC, Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento luego de la crisis del modelo. Las principales políticas eran diez, de allí que también se le conozca como decálogo de Washington: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberaliza-

conocidas como políticas de ajuste estructural. Para los teóricos de esta escuela, dos son los asuntos en los que fundamentan su formulación: “La insistencia de la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos y [...] el hincapié en las ventajas que ofrece una participación plena en el comercio mundial” (Bustelo, 1999, p. 159).

Para ellos una condición básica es que el Estado debe dejar de participar de manera sustancial en la economía y convertirse sólo en árbitro y en policía, como bien lo dice uno de los máximos exponentes de escuela, Milton Friedman:

El aumento del papel del Estado en la economía ha ido muy lejos en los últimos 50 años. Esta intervención ha significado un costo en términos económicos. Las limitaciones que esta actuación impone a nuestra libertad económica amenaza con liquidar dos siglos de progreso económico (Friedman y Friedman, 1980, pp. 21- 22).

En la práctica de políticas públicas aplicadas en el tercer mundo la escuela neoliberal guió las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). En su discurso manifiesta que se debe evitar toda intervención del Estado a través de regulaciones; no debe intervenir en los mercados salvo que lo haga para eliminar las causas de las distorsiones de precios; debe evitarse cualquier papel del gobierno en el mercado, porque la empresa privada suele hacer mejor el trabajo; además, cualquier intervención colectiva en el mercado debe ser evitada, de modo que es preciso refrenar a los sindicatos. En definitiva, el comercio internacional debe ser libre, tanto en lo que respecta a bienes como monedas y valores comerciales. Un buen ejemplo de esto es el documento editado por el Banco Mundial y entregado al gobierno de México al principio de la gestión 2000-2006, denominado una *Agenda Integral para la Nueva Era* (Giugalde, Laforgade y Vinh, 2001).

En el periodo en que las políticas económicas fueron determinadas por la llamada teoría neoliberal se obtuvieron logros en cuanto expansión de los mercados en algunos países emergentes. Pero éstas también determinaron que los contrastes entre clases se acentuaran, dado que por la concepción anti-estatista se cancelaron muchas políticas de corte social, desprotegiendo a las clases más vulnerables. Además de que se perdió la visión de la planeación de largo plazo, por el mantenimiento de

ción de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

la búsqueda a ultranza de la eficiencia en la asignación de los recursos a través del mercado. A todo ello se sumó el agravante, como lo señala Enrique Iglesias, de que:

La relación del Estado con el mercado y los ciudadanos en este nuevo paradigma conllevó una baja capacidad de la administración pública para elaborar e implementar las políticas, debido en gran medida a las crisis fiscales sufridas. Las reformas de la administración pública derivaron más en reformas fiscales que en ejercicios específicos de reorganización. En los procesos de reforma de administración pública se privilegió su orientación tecnocrática y se descuidó la realización de un auténtico cambio de estructura del Estado (2006, p. 11).

A parir de la implementación del modelo neoliberal y la reformulación del papel del Estado, enmarcado en el proceso de la globalización, ha surgido una nueva discusión, la cual se da en el plano teórico en la búsqueda de un planteamiento alternativo y la continuación del modelo, a pesar de que no ha logrado mejoras sustanciales para la mayor parte de la población.

La cuestión del Estado

Las nuevas discusiones sobre el desarrollo están determinadas por la intervención del Estado, porque en las visiones más puras del modelo de mercado las intervenciones de los Estados generaban procesos que distorsionaban la normalidad del mercado llevando a situaciones negativas. No obstante, Keynes en los años treinta estudió cómo el sistema por sí mismo, ante determinadas situaciones, no puede resolver los problemas y es el gobierno quien debe actuar para ayudar al retorno de situaciones de estabilidad.

El problema es crítico cuando los Estados nacionales, a través de sus gobiernos, toman el mando de todas las acciones y apoyan decididamente al mercado, lo que es claro en las visiones favorables al mercado. Como queda de manifiesto en las economías emergentes de Asia (Corea, Singapur, etc.) las cuales, sin un gobierno con una franca aportación a favor del mercado, no hubieran logrado su rápido ascenso en el sistema capitalista a través del modelo de industrialización para satisfacer exportaciones (modelo ISE).

Otra versión de esta idea es la forma en la que las naciones desarrolladas (Estados Unidos y los países de la Unión Europea) han apoyado

a sus sectores más atrasados o primarios en las cadenas productivas — como la agricultura — con subsidios, lo que les permite ser propiciadores del encadenamiento productivo en sus economías locales y competitivos en los mercados internacionales.

El desarrollo sustentable

En 1972, en Estocolmo (Suecia), se desarrolló la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (ONU CHS, 1972), en la que se revisó el concepto de desarrollo en sus múltiples dimensiones, entre ellas la ambiental. Al deterioro del bienestar económico que se dio en los años anteriores a esta cumbre se asoció el de la creciente inquietud del daño al entorno natural y el temor a que su eventual destrucción aleje aún más las posibilidades de lograr niveles mínimos de bienestar para la sociedad mundial, creándose el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En este contexto la ONU solicitó a la autora sueca Gro Harlem Brundtland que organizara una comisión de expertos para que dieran una respuesta definitiva a la larga polémica que se dio en los años setenta sobre el desarrollo y proporcionaran un modelo alternativo. En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presentó el *Informe Brundtland*, técnicamente llamado “Nuestro futuro común”, dentro de la 42º Asamblea General de la ONU. Donde queda definido el modelo alternativo llamado desarrollo sustentable, el cual se define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1987, p. 43). Lo interesante de este informe es que encuentra en la pobreza, causada por un modelo basado en el crecimiento, el centro de la problemática a abordar por un modelo alternativo. Esto implica buscar un desarrollo que permita reducir las asimetrías sociales.

El concepto de desarrollo sustentable explica la íntima, inevitable y mutua interdependencia entre el sistema natural y el desarrollo. Se refiere a un constante proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos naturales, la dirección de la inversión y del progreso científico tecnológico, junto con el cambio institucional, permiten compatibilizar la satisfacción de necesidades sociales presentes y futuras. Este concepto

no se refiere a un estado estacionario y armonioso, sino a uno dinámico y con condiciones cambiantes.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas se seleccionaron los temas a tratar en la Reunión de Río en 1992, tomando en consideración que su objetivo global era el de mantener la calidad del medio ambiente y alcanzar un desarrollo sustentable en todos los países. Los nueve temas escogidos fueron los siguientes: 1. Protección de la atmósfera-cambio climático; 2. Preservación de los recursos de la tierra. Deforestación- desertificación; 3. Conservación de la diversidad biológica; 4. Protección del recurso de agua dulce; 5. Conservación de los océanos y mares, costas y recursos vivos; 6. Manejo ambiental de los desechos biotecnológicos, tóxicos y otros; 7. Prevención del tráfico ilegal de productos y residuos tóxicos; 8. Mejorar la calidad de vida y salud humana; 9. Elevar el nivel de vida de los pobres, mejores condiciones de trabajo, erradicación de la miseria y acciones contra el deterioro ambiental (ONU, PNUMA, 1992).

Una visión que limitó durante mucho tiempo la teoría del desarrollo consistía en una formulación basada eminentemente en criterios económico-estadísticos; por ello se considera que las nuevas formulaciones que se basan en criterios holísticos tienen a priori mayores posibilidades de éxito por ser más completas, donde se incluye el estudio del medio ambiente, la sociedad, (en su más amplia definición, incluyendo la cultura y las tradiciones entre otros).

El desarrollo local

Las visiones de los institucionalistas y los estructuralistas han sido retomadas por escuelas llamadas neoestructuralistas, a partir del reconocimiento de la teoría del desarrollo local, que surge como un esfuerzo de la geografía económica para aportar conocimientos a la construcción del paradigma del desarrollo. Como una opción dentro de esta escuela encontramos a Osvaldo Sunkel, cuya tesis se ha bautizado como el modelo de “desarrollo desde dentro”. Ésta parte de su rechazo al consenso de Washington, cuya política de ajuste consiguió logros económicos escasos y costos sociales altos y porque desatiende la eficacia productiva que es la garantía del crecimiento a largo plazo.

Para los neoestructuralistas una condición indispensable en cuanto a la implantación de políticas del desarrollo es la formación y consolidación de un Estado fuerte y democrático, que tenga las capacidades de

formular proyectos que sean factibles en el cumplimiento de sus objetivos. Por lo que se requiere de estabilidad política de los Estados nacionales, condición que hoy se tiene por cierta, si se quiere cumplir con los objetivos básicos para lograr que un país transite hacia el desarrollo. Para ellos es indispensable generar una estrategia a partir de “transformaciones productivas con equidad” y de desarrollo desde dentro, propuesto por la CEPAL a principios de los años noventa. En el documento *Desarrollo, equidad y ciudadanía* (Ocampo, 2000) Vázquez Barquero define el proceso de desarrollo desde dentro:

Un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (2000, p. 5).

Es interesante comprobar que la teoría del desarrollo local reutiliza como formulación teórica básica el modelo de Alfred Marshall sobre la organización económica, en contra de lo que se venía utilizando en la geografía económica como teoría de la localización.

Las consecuencias del enfoque neomarshalliano son relevantes: la interacción entre componentes sociales y económicas, en su dimensión espacio temporal resulta esencial para explicar los diferentes itinerarios de desarrollo local; la génesis del desarrollo local se busca ahora en un sistema local y no en un sector (Sfossi, 2001, p. 28).

De hecho la formulación de desarrollo local deja de pensar en que la necesidad de desarrollo es sólo de los países no desarrollados; partiendo del reconocimiento de la globalización, ahora las situaciones de atraso se reconocen también en países que antes se consideraban avanzados pero dentro de los cuales existen localidades que han tenido un deterioro en su funcionamiento económico o que no han logrado insertarse en el mercado, con los consiguientes retrasos en sus comunidades.

La aportación más importante del desarrollo local es que una buena parte de las acciones que se generan en beneficio de la comunidad deben partir de la experiencia que se tenga en el propio territorio. Es allí donde se deben diseñar las políticas de desarrollo a partir del reconocimiento de sus propias necesidades, de sus características físicas, pero también de su historia de vida como sociedad, tomando sus propias experiencias y provocando acciones encadenadas a su realidad, pero buscando insertar

sus productos a los mercados globalizados, como se resume en la frase: “pensar localmente y actuar globalmente”.

La conexión entre geografía económica y desarrollo local queda de manifiesto en la incorporación de la definición de territorio, por parte de Vázquez Barquero, en su planteamiento teórico, el cual:

Está formado por un espacio construido y un conjunto de actores que toman decisiones de inversión y de localización de las actividades productivas [...] Donde estos actores interactúan y crean nuevos espacios para la producción de bienes, los intercambios y la relación entre los actores (Vázquez, 2002, p. 13).

Existen tres actores para la realización de las políticas de desarrollo local: la empresa, donde se genera la estrategia emprendedora, de acuerdo a las potencialidades de la región, basado en objetivos claros de productividad y competitividad; el gobierno, quien es el organizador y promotor de acciones para lograr procesos de planeación participativos y la misma sociedad organizada, quien es *el gestor y receptor real de toda política de desarrollo*.

Para Vázquez Barquero se debe generar una serie de políticas de desarrollo local que se conviertan en una respuesta a los desafíos globales; unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras (*hardware*), otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales de desarrollo (*software*) y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio (*orgware*) (2001, pp. 48-50).

Para esto se requiere instrumentar una serie de factores de éxito en un proceso de desarrollo local sustentable como son:

- Organización de los representantes locales para emprender o potenciar un proceso de desarrollo local.
- Creación de estructuras estables de desarrollo e implantación de un equipo técnico de gestión.
- Movilización de agentes y actores locales y dinamización de la población.
- Planificación del desarrollo local; la concertación económica micro-macro.
- Formación de las capacidades humanas.
- Satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- Preservación del medio natural y su biodiversidad.
- Recuperación y fomento a las señas de identidad.
- Conservación de la agricultura tradicional y de la explotación familiar.

- Incorporación de la mujer al proyecto de desarrollo local.
- Potenciar la figura del líder local.
- Puesta en valor de los recursos locales.
- Trabajar en red.
- Comunicación e imagen.
- Generar procesos de investigación y desarrollo (I+D).
- Realización de otras acciones locales, como la promoción de la economía pública y social y cooperativa, diversificando actividades (p. ej. el turismo rural).

Estos factores pueden ser modificados o manejados por los propios agentes locales. Se diferencian de los que deberán ser realizadas por la administración pública, infraestructura básica, mejora del *know how* tecnológico, creación de las instituciones para el desarrollo, redes de agentes, acuerdos de cooperación, poner a punto la ingeniería financiera que maneje con eficacia los recursos públicos y potenciar un conjunto de instrumentos que permitan organizar el uso adecuado de los recursos naturales a fin de mejorar la calidad de vida.

Este proceso debe ser desarrollado a través de la planeación estratégica del desarrollo, debido a que la calidad del entorno se ha convertido en una ventaja competitiva para la localización de empresas en lo particular y la búsqueda del desarrollo para toda la sociedad.

Comentarios sobre los diversos enfoques del desarrollo

Los análisis de los autores que han recopilado las llamadas escuelas del desarrollo, aunque coinciden en lo general, tienen divergencias en algunos puntos, particularmente en la identificación de algunos autores y las escuelas que representan. Pedro Bustelo y P. W. Preston coinciden en la definición de varios autores. Aunque esta valoración no cambia su verdadero aporte a la teoría del desarrollo, sí generan ciertas incomprensiones, como son los siguientes casos:

Para Bustelo, Gunnar Myrdal es considerado como pionero del desarrollo y para Preston es considerado dentro de una escuela institucionalista que para aquél ni siquiera existe.

Para Preston existe una gran influencia de teóricos sociológicos como son Durkheim y Weber en el siglo xix, Talcott Preston con la escuela funcional estructuralista y la escuela de Frankfurt en la primera parte

del siglo xx y Francis Fukuyama y el fin de la historia para entender la globalización.

Para Bustelo existe una versión marxista dentro de la corriente cepalina, independiente de la estructuralista y de la dependencia, cuyos principales exponentes son Andre Gunder Frank y Theotonio Dos Santos, mientras que para Preston, Frank es parte de la escuela neo marxista que son continuadores de Paul Baran y Paul Sweezy.

En la revisión de las nuevas teorías del desarrollo existe un proceso de complementariedad entre todas ellas; así puede verse que se repiten conceptos entre lo que tratan los neoestructuralistas y los del desarrollo local en términos de las características de los actores que intervienen en el proceso del desarrollo. Para ambos es importante la acción de las empresas en el mercado, así como del Estado como ente regulador y promotor y de la sociedad civil que de forma organizada participa en la gestión de su propio mejoramiento. Ambas consideran al desarrollo sustentable al tomar como prioridad estrategias para el buen funcionamiento de los proyectos en las dimensiones ambiental, económica y social.

Las diferencias entre los neoestructuralistas y los del desarrollo local estriban en que los primeros parten de retomar los postulados estructuralistas, donde el desarrollo es una actividad que debe ser generada desde el Estado, y éste ha perdido su fuerza que debe ser gestionada para conducir los cambios estructurales que la sociedad requiere. Mientras que para el desarrollo local el Estado es un actor más y aunque es el responsable por mandato de las leyes de coordinar los esfuerzos del desarrollo, para ellos es más importante que se generen los procesos económicos de encadenamientos productivos, de productividad y de competitividad.

La revisión de las escuelas del desarrollo permite comprender cómo esta teoría, que en principio era una sub-disciplina de la ciencia económica, se ha convertido en una tesis holística, porque se integran en su formulación temas eminentemente sociales y medioambientales.

Podemos encontrar diversas visiones sobre el tema del desarrollo, unos influidos enormemente por procesos ideológicos, o de intereses privados, pero también los hay de un gran internamiento teórico conceptual.

También se identifican formulaciones que no sólo describen o critican la realidad sino que proponen soluciones específicas a través de procesos de planificación y ejecución específicos.

Las nuevas visiones han incorporado una percepción globalizada de los problemas, donde éstos han dejado de ser sólo de una parte de las so-

ciudades (los no desarrollados) al reconocer que las sociedades llamadas desarrolladas tienen problemas iguales o similares a los que se viven en países de bajo nivel de desarrollo, por lo que las soluciones también son globalizadas.

La visión de Wallerstein cobra relevancia en este momento. Ahora se requiere una actitud compartida entre todas las naciones, cuando el socialismo real en Europa ha dejado de existir y la globalización, con todos sus beneficios pero particularmente con sus problemas, se ha impuesto en el sistema mundial.

Se puede encontrar una clara línea de influencia entre los planteamientos institucionalistas de Myrdal y Tinbergen con lo que postula las escuelas neoestructuralista y del desarrollo local; para ambas escuelas el papel del Estado como motor del desarrollo es necesario, pero deberá funcionar junto al mercado, que es el motor de la economía, y con la sociedad, que debe ser un vigilante de la eficiencia y fortaleza del Estado así como de la equidad en la asignación de los recursos. De aquí que los procesos de planeación participativa tomen mayor impulso, dada la situación a la que se enfrenta la sociedad.

Los postulados sobre la calidad de vida, generados a partir de la visión de las necesidades básicas y de la sustentabilidad a partir del informe Brundtland, se han convertido en cuestiones trasversales en todo proceso de planeación del desarrollo, porque ambas nociones se complementan; de hecho, en el decálogo de la reunión de Río ambas situaciones quedan implícitas en sus postulados.

El desarrollo como fin y como proceso parece que será una constante que deberán asumir las próximas generaciones donde todos los seres humanos logren una vida saludable, satisfagan sus necesidades básicas y sean capaces de tomar sus propias decisiones. Todo ello sin dañar al medio ambiente, y así tener la seguridad de que las siguientes generaciones disfrutarán los beneficios del desarrollo equilibrado.

Por ello se encuentra viable el proceso de Agenda 21 para el desarrollo local, como un vehículo que puede llevar a las comunidades a desarrollar procesos de evaluación amplia en sus tres dimensiones: social, económica y medioambiental. Este programa, al implementarse desde lo local, permite que las comunidades se planteen sus soluciones a partir de sus potencialidades, manteniendo sus identidades y cultura e insertándose en la economía globalizada de una manera eficiente, pero particularmente consciente y responsable, buscando siempre el beneficio para todos y cuidando el entorno natural.

Partiendo de que la forma de organización económica está basada en el mercado y que no es entendible una postura de negación a su existencia, la sustentabilidad deja de ser una moda y se convierte en una forma de vida, mientras que la planeación del desarrollo a largo plazo se vuelve una razón imprescindible.

Con la participación de un Estado rector, que ejerza su fuerza en el mantenimiento del derecho y en su función de coordinador y como elemento que inhiba los contrastes irreconciliables a través de políticas públicas.

Sin descuidar a la naturaleza, fuente agotable de recursos y necesariamente imprescindible para la consecución de los objetivos presentes y futuros; lo que se use irracionalmente hoy tendrá, en términos económicos, un costo que deberán pagar las siguientes generaciones.

Por último la sociedad, que no podrá quedarse como un receptor pasivo, sino como un socio que deberá trabajar a la par del Estado y el mercado en la consecución de la mejora continua, y como celoso vigilante de las actuaciones de sus contrapartes (Estado y mercado) para no permitir distorsiones, ineficiencias, corrupción o pasividad en las acciones en beneficio de la propia sociedad.

2

La conformación de la economía capitalista en el mundo

Hasta hace menos de cincuenta años, los libros sobre el desarrollo pretendían imponer, sin demostrar, la idea de que los procesos de desigualdad en la distribución de la riqueza (tanto por grupos sociales como a escala territorial) habían sido a ritmos similares y, por consiguiente, las civilizaciones que florecieron en Asia, África y América habían sido tan “primitivas” que los niveles de vida de sus habitantes fueron siempre muy inferiores a los que predominaron en Europa a partir de la época medieval.

Por una parte, esa tesis correspondía al surgimiento de las ideas del eurocentrismo, que se afianzó precisamente a raíz del dominio colonial sobre el resto del planeta, la primera revolución industrial y el posterior fortalecimiento de la economía, en determinados países de Europa occidental. Para que grandes pensadores llegaran a sostener esas tesis, se necesitó que aceptaran (total o parcialmente) los postulados del determinismo, incluyendo sus diversas facetas, desde la geográfica hasta la racial, pasando por la absurda justificación del destino manifiesto, es decir, la pretendida superioridad genética de los conquistadores de otros continentes y pueblos.

Conforme esta idea se desvanece, nuevos argumentos sólidos muestran lo contrario: las civilizaciones en distintos rumbos del planeta alcanzaron durante largo tiempo niveles muy similares y, por tanto, la explicación de la desigualdad que hoy se observa reside en otras razones de carácter socioeconómico y político, generadas en procesos de largo plazo histórico.

Carácter histórico del desarrollo del capitalismo

Para Angus Maddison, estudioso de la histórica cuantitativa mundial, en su obra *Las fases del desarrollo capitalista* (1986), en el periodo comprendido entre 1820 y 1980, los países capitalistas avanzados lograron sobresalir al alcanzar los resultados económicos y sociales importantes.

[...] el producto total de 16 países considerados,¹ aumento 60 veces [...] su población creció más de cuatro veces, y su producto per cápita se incrementó por 13. Las horas de trabajo anual se redujeron de 3,000 a 1,700, lo cual significa que la productividad de trabajo anual se incrementó en 20 veces. La esperanza de vida se duplicó al pasar de 35 años a 70 años (p. 15).

Para los países hoy llamados desarrollados existen diversas condiciones que les posibilitan esta mejora en su crecimiento económico, como lo analiza Maddison (1986):

1. En términos de los recursos naturales, con la expansión territorial, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Australia, se logró una mejoría significativa en la tasa de crecimiento de la productividad de la tierra, asociada a la utilización de tecnología y a la especialización en la producción por regiones (pp. 65 y 66).
2. En cuanto a la mano de obra en los países capitalistas, el crecimiento poblacional fue superior a 400%, esto gracias a un crecimiento de la tasa natural demográfica, al bajar la tasa de mortalidad, por el aumento en la esperanza de vida al nacer desde el siglo XIX y para algunos países europeos en el segundo medio del siglo XX, y por la emigración en gran escala que mejoró las expectativas de inversión, atrajo capital extranjero, facilitó las economías de escala y contribuyó a la movilidad interna que se necesitaba para desarrollar sus recursos naturales (pp. 69 -72).
3. Al aumento del acervo de capital, particularmente lo que tiene que ver con maquinaria y acervo tecnológico, se suma el conocimiento y la sistematización de procesos, ligados al progreso tecnológico que es la característica esencial del crecimiento moderno (pp. 72-78).

1. Los países considerados en el estudio de Maddison son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

4. La ampliación de las economías de especialización y de escala, que permitieron que cada región o grupo se especializara en un bien y mejorara sus procesos y con ello la calidad de la productividad. La generación de otras actividades que se requerían y que nacieron gracias a la expansión del proceso productivo, generando economías de escala, lo que redundó finalmente en la ampliación del mercado y el crecimiento de las ganancias, que convertidas en reinversión, mejoraron a su vez el acervo de capital y fomentaron la mejora de todo el sistema capitalista.

Para países como Inglaterra y Países Bajos, la consolidación de los imperios de ultramar permitió la explotación intensiva de los recursos naturales; pero a diferencia del proceso colonial de España y Portugal, no se dio el despojo de los recursos sino que se ensancharon los mercados, se incrementaron los recursos de capital y se mejoró la capacidad productiva (pp. 79- 83).

5. A los cuatro puntos anteriores, analizados por Maddison, es importante añadir la formación de un Estado-nación fuerte y bien estructurado que permitió, con la aplicación de las leyes, formas eficientes en la producción que generaron estímulos a la producción y al comercio. Se requirió que existieran mecanismos de interacción entre el ente público y la sociedad (procesos de elección democráticos y formas de organización pública) que favorecieron la generación de capital productivo en orden interno y dieron confianza en las relaciones económicas con el resto de los países, particularmente respecto a los centros financieros internacionales. Aunque este último elemento no está explícito, se puede entender a lo largo de la explicación del resto de los factores.

Los países desarrollados crearon un círculo virtuoso, porque cada uno de los factores que se describen se convierte en potenciadores de los demás y a su vez reciben los beneficios de forma conjunta, lo que lleva a una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Sobre la historia económica de la humanidad, es interesante resaltar el carácter que tiene el modo de producción capitalista, porque desde el punto de vista de Immanuel Wallerstein (1998):

Alrededor del 1500 ocurrió algo extraño [...] una economía mundo en particular, la que en ese momento dominaba una gran zona de Europa, resultó ser menos frágil, sobrevivió y así pudo servir de marco para el desarrollo cabal de un método de producción capitalista, que requiere y sólo puede existir dentro de la modalidad de una economía mundo. Una vez que [...] se consolidó, se extendió en el espacio gracias a

la lógica de sus procesos internos y absorbió a los imperio mudo circunvecinos [...] para fines del siglo XIX [...] hubo un solo sistema histórico en el orbe [...] llamado economía mundo capitalista (p. 252).

Este señalamiento permite entender finalmente cómo aquellos países donde se dio la función más dinámica del capitalismo, que es la constante acumulación del capital, tanto en su expansión territorial y sectorial, que propició el avance tecnológico, recompensando con creces su inclusión en el proceso, que modificó las estructuras políticas y jurídicas, para impulsar la nueva forma de producción y su proceso ampliado a través del comercio, tanto entre las regiones como de éstas con el resto del mundo, que les permitió finalmente generar mayores procesos de acumulación de capital gracias a dichos factores.

Como bien lo explica Aldo Ferrer: “A medida que el progreso técnico fue transformando la estructura de la producción y el aumento del ingreso cambiando la composición de la demanda, las relaciones de cada país con su contorno ejercieron una influencia creciente sobre su desarrollo” (1998, p. 156).

Este proceso histórico estuvo aparejado con lo que se conoce como procesos centro-periferia, que tan bien han analizado las escuelas de la dependencia y que, gracias a ello, podemos entender el proceso que se siguió en el sistema mundial, para diferenciar a países que logran un nivel de desarrollo adecuado y aquellos que, dada su posición, se quedan en niveles por debajo del desarrollo al no generar los factores que dieron origen al avance del capitalismo en los países desarrollados.

Hasta ahora se ha descrito cómo los países desarrollados crearon las condiciones necesarias para el despegue del sistema capitalista; la otra cara de la moneda es cómo los otros países, sin esas condiciones, llegaron tarde al proceso de formación de capital, no generaron procesos de desarrollo tecnológico y su participación en la economía capitalista se limita a funcionar como dotadores de materia prima, situación que es propiciada por la explotación intensiva de los recursos naturales de la regiones, lo que provoca que la retribución económica a la participación del proceso económico sea limitada y que la degradación medioambiental enfrente a esos países a verdaderos desastres ecológicos, debido a la sobreexplotación de sus recursos naturales.

Las condiciones en las que se generó todo el proceso capitalista en el mundo determinaron la formación de dos tipos de países: los desarrollados, que gracias a la formación de capital logran crearse condiciones de

bienestar, y los países que, al no haber generado estas condiciones necesarias, tienen problemas en cuanto a la satisfacción de las necesidades de su población. De hecho, la relación que se da entre ambos tipos de países (centro-periferia) es funcional para satisfacer las necesidades e intereses de los centros industriales, en los cuales se originó el progreso técnico, y los centros periféricos se insertan en el sistema en la medida que puedan servir a aquellos intereses y necesidades, como abastecedores de materia prima, de mano de obra y receptores de productos manufacturados y capitales. Esta relación es asimétrica puesto que reproducen la disparidad entre subestructuras productivas, aumentando las distancias en términos de beneficios entre ambos.

Lo importante de este análisis es demostrar que el subdesarrollo no es una etapa previa al desarrollo, como lo podría haber sugerido la visión eurocentrista, sino un producto histórico generado por las propias relaciones económicas y políticas de los países.

Cada país y región del mundo tiene condiciones particulares y por lo tanto existen diversos niveles de desarrollo, que son producto de su relación con el sistema capitalista. Las condiciones particulares histórico-económicas de cada país o región les han permitido crecer de manera diferente, así podemos ver cómo países latinoamericanos tienen un despegue importante a mediados del siglo xx. Al caso de nuestro país se le conoció como “el milagro mexicano”. En la tercera parte del mismo siglo, los países del sureste asiático, utilizando una estrategia de desarrollo para satisfacer exportaciones (modelo ISE) lograron altas tasas de crecimiento económico, lo que les permitió avanzar en la satisfacción de muchas necesidades de su población.

Las diferencias que existen entre los países desarrollados y los subdesarrollados son cada vez más amplias e irresolubles, con un agravante: el proceso de la mundialización del capitalismo, hoy conocido como globalización, ha ejercido una presión muy fuerte sobre las capas sociales más desprotegidas, incluso de aquellos que viven en países ricos y, por otro lado, ha llevado beneficios a ciertos sectores de la población de los países pobres.

A diferencia de lo que sucedió en el proceso de mundialización que se desarrolló entre el siglo xvi y la primera parte del siglo xx, el proceso actual ha logrado que todas las naciones y regiones del mundo estén integradas al sistema capitalista en pleno; el hecho histórico de la caída del socialismo real en Europa refuerza esta tesis.

El Estado-nación continúa siendo el instrumento político fundamental para organizar la expansión global, a pesar de la pérdida de su propio carácter frente al poder económico.

La globalización ha generado un movimiento de capitales especulativos y volátiles que vuelve frágil a la economía en su conjunto, y que genera beneficios en el corto plazo cada vez que se sucede un desajuste financiero, esto gracias a la implementación de sistemas informáticos planetarios, que desarrollan procesos muy rápidos de movimientos y generación de capitales por todo el mundo, pero también, a través de la misma vía, efectos en cadena que generan distorsiones graves en muchos países.

Por último, se ha profundizado y extendido la división internacional del trabajo, haciendo que con este sistema se trasfiera de una manera más efectiva la generación de riqueza de los países menos desarrollados (dotadores de mano de obra y recursos naturales baratos) hacia los países desarrollados (dotadores de capital y tecnología) y de éstos a los grandes beneficiarios transnacionales.

La globalización es ahora una realidad. Los efectos positivos (la mejora en la informática, las comunicaciones y los servicios) tienen su contrapartida en la ampliación de la marginación y pobreza, los cambios en los procesos culturales y la pérdida de identidad, es decir en los efectos negativos de este proceso (Ianni, 1996). Algunos países han sacado provecho de este nuevo proceso de comercialización y distribución de la economía (los llamados tigres asiáticos) y han mejorado sus condiciones de vida, pero en la mayoría de los países en desarrollo, sobre todo los de más bajo nivel, no se han tenido ni se han creado las condiciones mínimas necesarias para integrarse a estos procesos.

Lo anterior es claramente definido por Chossudovsky:

El sistema económico global se caracteriza por dos fuerzas contradictorias: la consolidación de una economía global centrada en la mano de obra barata, por un lado, y la búsqueda de mercados de nuevos consumidores por el otro. La primera mina a la segunda (citado por Saxe Fernández, 2001, pp. 19 y 20).

Más aún, dada la volatilidad de los mercados financieros internacionales y las condiciones de integración en el modelo económico, estos países casi siempre son los más afectados cuando se da un desajuste financiero internacional, debido a su condición de falta de formación de ahorro interno y, por lo tanto, de capital productivo y dependen de los capitales externos que son especulativos.

Para Saxe Fernández: “La globalización es un fenómeno tanto imperial como de clase. El flujo asimétrico de ingresos afecta el crecimiento del mercado interno como un todo, pero favorece el rápido crecimiento de los enclaves de exportación y el enriquecimiento de las clases locales que operan en el circuito global” (2001, p. 42).

Esta situación hace entender los procesos cada vez más violentos de una distribución inequitativa de la riqueza, que genera toda clase de problemas sociales (exclusión, marginación, insalubridad, analfabetismo), económicos (falta de empleos remunerados) y medioambientales (desertificación, explotación intensiva de los recursos, deforestación).

Carácter geográfico-político del desarrollo capitalista

Existen muchas maneras para medir el nivel de desarrollo. Una de ellas es la metodología aplicada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conocido como Índice de Desarrollo Humano (IDH); de acuerdo a la construcción metodológica descrita en la versión de 2007 (ONU PNUD, 2007), mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; así como nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita.

Esta metodología se basa en criterios diversos que miden no sólo la condición económica —el producto interno bruto (PIB) o su ponderación promedio por habitantes, que es la que se aplicaba normalmente—, sino que considera criterios sociales (educación, salud, género, seguridad, cuestiones medioambientales y de derechos humanos). El valor máximo a alcanzar en el IDH es igual a uno, por lo que mientras más cercano esté a ese valor el nivel del país será mejor, en tanto que los valores más alejados reflejan un bajo nivel de desarrollo.

La información del Índice de Desarrollo Humano (IDH), de acuerdo con el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año 2005, consideró a 177 países, de los cuales 175 eran miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), más Hong Kong y los territorios palestinos ocupados (ONU PNUD, 2005).

El IDH se desarrolla a partir de la información que cada país presenta a través de mecanismos oficiales; en caso de que no cuenten con dichos

datos, se elabora a partir de estimaciones desarrolladas de manera conjunta entre los países y el PNUD; salvo el caso de que el país se niegue y entonces dicha información queda sin ser registrada.

De acuerdo con la información contenida en el informe de 2005, existen 57 países con un alto índice de desarrollo. Sobresalen Noruega con 0.963, Islandia con 0.956 y Australia con 0.955, hasta Trinidad y Tobago con 0.801. En este grupo de países están todos los llamados desarrollados, más algunos países como México, Chile, Argentina, Cuba y Costa Rica. Dicho grupo rebasó el nivel 0.80 en el índice (que es el nivel mínimo para ingresar). En el segundo grupo, se encuentran 88 países con un nivel de desarrollo medio, los países más representativos son Brasil, Perú y Ecuador, estos países tienen un IDH entre 0.50 y 0.80. El tercer grupo de países son los de desarrollo humano bajo, que son las 32 naciones con menos de 0.50 de IDH; en este grupo están países en extrema pobreza como algunos africanos y subsaharianos, de América solamente se encontró Haití (véanse resultados completos en la tabla 2).

Es importante destacar, de acuerdo a criterios solamente económicos, que algunos países tienen comportamientos un tanto diferentes (y México es uno de ellos), por lo que se hace una descripción de la información económica del IDH, para entender algunas situaciones particulares de interés.

En la gráfica 1 se integra la información del PNUD para el año 2005, con base en su región física y a su nivel de ingreso per cápita ponderado. Así, se integraron seis grupos de países: en el primer grupo se encuentran los desarrollados, donde se incluye a los de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda e Israel. Esta área no tiene coincidencia geográfica, puesto que hay países de cuatro continentes; su integración obedece a su nivel de desarrollo e integración en el sistema capitalista. Todos poseen características similares por su alto nivel de desarrollo y su participación en la producción mundial.

Es importante resaltar que el ingreso per cápita ponderado (PPA) es muy superior al resto de los grupos más de diez mil dólares con respecto a los sureste asiático y tres veces con respecto al de los países de Europa del este y más de cuatro tantos para Latinoamérica, Asia y África. Además, su índice de Gini² demuestra que en estos países la diferencia en la

2. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingre-

distribución del ingreso es menor a 30%, salvo los casos de Estados Unidos (40.8%), Australia (35.2%), Nueva Zelanda (36.2%), Grecia (35.4%) e Israel (35.5%) que tienen un índice Gini por arriba del común de esos países. Pero su nivel de riqueza por habitante es similar en todo el grupo de países (véase la información completa en la tabla de la gráfica 2).

En el segundo grupo se encuentran los países del sureste asiático, menos Japón, que se incluyó en el primero. Todos estos países (Singapur, Corea del Sur, Hong Kong, Malasia e Indonesia) tienen economías que han crecido gracias a la implementación del modelo de industrializar para satisfacer exportaciones (ISE) que les permitió en el último cuarto del siglo xx aumentar su ingreso nacional de manera significativa.

El índice Gini de los países del sureste asiático demuestra que existe una alta concentración de la riqueza y que hay también una importante diferencia entre los grupos de alto consumo y los de más bajo consumo en dichas naciones.

El tercer grupo de países es el de los denominados como de Europa del este, o también conocido ahora como “economías emergentes de Europa”, debido a que sus economías se han integrado al sistema capitalista en pleno, luego de la caída del muro de Berlín y la desaparición del socialismo real en Europa. En cuanto al nivel de ingresos per cápita ponderado, existen dos tipos de países, los que tienen PPA alto y que han podido integrarse más rápido al sistema capitalista (Eslovenia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Croacia) y los que sufren dificultades para integrarse al sistema capitalista, a causa de sus problemas para generar riqueza, debido en algunos casos a situaciones políticas internas (Georgia, Moldavia, Ucrania y Bosnia Herzegovina).

Es importante resaltar que el promedio del índice Gini es el más bajo de todas las regiones, y que la distribución es más uniforme en estos países, salvo en los casos de Moldavia y Georgia cuyo Gini es superior al promedio que tiene estos países.

El siguiente grupo son los países latinoamericanos. En éste las condiciones económicas son más asimétricas y heterogéneas que en los otros grupos. Aquí se encuentran países considerados emergentes (Brasil, México, Chile y Argentina) y otros cuyo nivel económico es medio, como la mayoría de los países centroamericanos.

sos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad. El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

Todos los países emergentes latinoamericanos tienen un índice Gini alto, lo que demuestra que existen grandes contrastes en cuanto a la conformación social de estos países, México (54.6), Chile (57.1) Brasil (59.3) Argentina (52.2). El ingreso per cápita ponderado es superior a diez mil dólares anuales en Chile y Argentina, en tanto que en México es casi igual a diez mil dólares y en Brasil es menor a ocho mil dólares anuales.

Es importante hacer referencia a esto porque México cuenta con un producto interno bruto (PIB) de más de seiscientos millones de dólares anuales y el de Brasil ronda los quinientos millones de dólares anuales de PIB, pero su índice Gini es desfavorable; una razón tiene que ver con su población, que es superior a los 100 millones en México y de 150 millones para Brasil.

Lo que resalta en este grupo es el alto nivel del índice Gini en todos los países. Los más bajos son los de Costa Rica (46.6), Uruguay (44.6) y Ecuador (43.7), que resultan muy superiores a los que se encuentran en promedio en Europa, Europa del este, Asia y los países del sureste asiático.

Dos casos son de excepción, por falta de información: el de Cuba, que por su situación particular no ofrece información en muchos de los rubros que se requieren para la construcción de los índices, y el de los países de las Antillas inglesas, que tienen características particulares debido a su relación con la mancomunidad británica de naciones (*Commonwealth of Nations*).

Por cuestiones metodológicas, se integró en un mismo bloque el grupo de los países asiáticos, aunque hay casos especiales entre los que resalta China, con un PIB enorme pero cuya población de más de mil millones de personas hace que su PPA sea sólo de cinco mil dólares anuales y su índice Gini de 44.7.

En este grupo podemos diferenciar varios subgrupos: los países de la región hindú (India, Pakistán, Nepal y Bangladesh), los de la región del lejano oriente, que pertenecen al bloque socialista (Laos, Vietnam, Camboya), y los no socialistas, pero que sus condiciones no los hacen ser parte de los tigres asiáticos (Filipinas y Tailandia), a pesar de que geográficamente sí son cercanos; los países de la ex Unión Soviética socialista que son asiáticos (Kazajstán, Turkmenistán, Azerbaiyán, etc.) y finalmente a los países árabes de los que se tiene información completa (Jordania y Yemen), el resto (Kuwait, Emiratos Árabes, etc.) no se incluyeron debido a que no se contaba con información.

De estos subgrupos, dado su posición geográfica, sus características sociopolíticas y económicas, al tener características diferentes, se puede hacer subdivisiones específicas, pero para el caso de este estudio los hemos dejado como una unidad de países cuyos valores de PPA son bajos y su Gini es menor que el de sus vecinos del sureste asiático, y mucho menor que los de Latinoamérica y África.

El último grupo de países, que integra al mayor número de naciones, es la región africana. Aquí podemos hacer una separación geográfica en dos subgrupos: el primero, donde estarían los países árabes (Egipto, Túnez, Marruecos y Argelia) con un PPA superior a cuatro mil dólares anuales —llegando a más de siete mil en Túnez y seis mil en Argelia— y su Gini es menor a 40 puntos —llegando a 34.4 en Egipto y un caso especial, el de Sudáfrica, cuyo producto interno bruto es el mayor del continente, con un ingreso per cápita ponderado superior a diez mil dólares anuales, pero un altísimo índice de Gini de 57.8.

El segundo subgrupo, con el resto de los países africanos a los que también se les conoce como países subsaharianos, es donde existen los más altos niveles de pobreza, de distribución de la riqueza y de falta de bienestar; además, existen altos niveles de degradación medioambiental. Su PPA promedio es menor a dos mil dólares anuales (con la excepción clara de Namibia, con más de seis mil dólares de PPA anual, y Swazilandia, con cerca de cinco mil dólares de PPA anual), llegando en algunos casos a tener un PPA anual de menos de 700 dólares anuales. Comparados con el primer mundo, la diferencia es de 40 veces el ingreso entre ambos tipos de países. Es claro que en estos países el índice Gini es muy alto, mayor a 40 puntos en promedio de estos países.

Tabla 2.1
Distribución de países según su ubicación geográfica

Ubicación Geográfica	Número de países considerado	PPA en miles de us\$	PPA per cápita en miles de us\$	Coeficiente de GINI (***)
Europa	23 países (*)	1187.291	27.173	32.3
Sureste Asia	5 países	421.500	16.501	40.2
Europa Este	18 países	162.139	9.555	30.7
Latinoamérica	19 países	202.705	6.192	51.0
Asia	23 países	521.891	3.502	36.0
Africa	34 países	51.047	2.498	47.2
122 países (**)				

(*) Se incluye en estalista a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón e Israel

(**) Sólo están datos de 122 de los 177 países que existen datos en el IDH, debido a que del resto no tienen información sobre el Producto Interno Bruto o el coeficiente de Gini

(***) El Coeficiente de Gini muestra la relación entre la participación de los ingresos o consumo de lo que habitantes con más nivel de consumo y los de menor nivel de consumo, el valor 0 representa una igualdad perfecta entre ambos grupos y el valor 100 una desigualdad perfecta

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, op. cit.

La información de la tabla 2.1 se presenta en la ilustración 2.1. Para su fácil ubicación geográfica, el color azul representa a los países desarrollados; el verde, los países del sureste asiático; el café, los países emergentes de Europa; el rojo, los de Asia; el morado, los de África, y el amarillo a los países de Latinoamérica y el Caribe.

Ilustración 2.1
Mapa del mundo según ubicación geográfica



Fuente: elaboración propia con información del PNUD IDH, op. cit.

Tabla 2.2
Índice de Desarrollo humano (IDH) por países

<i>Lugar IDH</i>	<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>PIB en miles de US\$</i>	<i>PPA en miles de US\$</i>	<i>PIB per cápita en US\$</i>	<i>PPA per cápita en miles US\$</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>
22	Hong Kong, China (RAE)	Sureste Asia	156,7	185.30	22.987	27.179	43.4
25	Singapur	Sureste Asia	91,3	104.00	21.492	24.481	42.5
28	Corea, República de	Sureste Asia	605,3	861.00	12.634	17.971	31.6
61	Malasia	Sureste Asia	103,7	235.70	4.187	9.512	49.2
110	Indonesia	Sureste Asia	208,3	721.50	0.97	3.361	34.3
34	Argentina	Latinoamérica	129,6	445.20	3.524	12.106	52.2
37	Chile	Latinoamérica	72,4	162.10	4.591	10.274	57.1
47	Costa Rica	Latinoamérica	17,4	28.50	4.352	9.606	46.5
53	México	Latinoamérica	626,1	937.80	6.121	9.168	54.6
46	Uruguay	Latinoamérica	11,2	28.00	3.308	8.28	44.6
63	Brasil	Latinoamérica	492,3	1,375.70	2.788	7.79	59.3
56	Panamá	Latinoamérica	12,9	20.50	4.319	6.854	56.4
95	República Dominicana	Latinoamérica	16,5	59.60	1.893	6.823	47.4
69	Colombia	Latinoamérica	78,7	298.80	1.764	6.702	57.6
79	Perú	Latinoamérica	60,6	142.80	2.231	5.26	49.8
75	Venezuela	Latinoamérica	85,4	126.30	3.326	4.919	49.1
104	El Salvador	Latinoamérica	14,9	31.20	2.277	4.781	53.2
88	Paraguay	Latinoamérica	6,0	26.40	1.069	4.684	57.8
117	Guatemala	Latinoamérica	24,7	51.00	2.009	4.148	59.9
98	Jamaica	Latinoamérica	8,1	10.80	3.083	4.104	37.9
82	Ecuador	Latinoamérica	27,2	47.40	2.091	3.641	43.7
112	Nicaragua	Latinoamérica	4,1	17.90	0.745	3.262	43.1
116	Honduras	Latinoamérica	7,0	18.60	1.001	2.665	55
113	Bolivia	Latinoamérica	7,9	22.80	0.892	2.587	44.7
26	Eslovenia	Europa Este	27,7	38.20	13.909	19.15	28.4
31	República Checa	Europa Este	89,7	166.90	8.794	16.357	25.4
35	Hungría	Europa Este	82,7	147.70	8.169	14.584	26.9
38	Estonia	Europa Este	9,1	18.30	6.713	13.539	37.2
42	Eslovaquia	Europa Este	32,5	72.70	6.033	13.494	25.8
39	Lituania	Europa Este	18,2	40.40	5.274	11.702	31.9

<i>Lugar IDH</i>	<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>PIB en miles de US\$</i>	<i>PPA en miles de US\$</i>	<i>PIB per cápita en US\$</i>	<i>PPA per cápita en miles US\$</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>
36	Polonia	Europa Este	209,6	434.60	5.487	11.379	34.1
45	Croacia	Europa Este	28,8	49.20	6.479	11.08	29
48	Letonia	Europa Este	11,1	23.80	4.771	10.27	33.6
62	Rusia, Federación de	Europa Este	432,9	1,323.80	3.018	9.23	31
55	Bulgaria	Europa Este	19,9	60.50	2.539	7.731	31.9
64	Rumania	Europa Este	57,0	158.20	2.619	7.277	30.3
67	Belarús	Europa Este	17,5	59.80	1.77	6.052	30.4
68	Bosnia y Herzegovina	Europa Este	7,0	24.70	1.684	5.967	26.2
78	Ucrania	Europa Este	49,5	265.50	1.024	5.491	29
72	Albania	Europa Este	6,1	14.50	1.933	4.584	28.2
100	Georgia	Europa Este	4,0	13.30	0.778	2.588	36.9
115	Moldova, Rep. de	Europa Este	2,0	6.40	0.463	1.51	36.9
10	Estados Unidos	Europa *	10.948,5	10,923.40	37.648	37.562	40.8
5	Canadá	Europa *	856,5	970.30	27.079	30.677	33.1
3	Australia	Europa *	522,4	589.10	26.275	29.632	35.2
11	Japón	Europa *	4.300,9	3,567.80	33.713	27.967	24.9
19	Nueva Zelanda	Europa *	79,6	90.50	19.847	22.582	36.2
23	Israel	Europa *	110,2	134.00	16.481	20.033	35.5
8	Irlanda	Europa	153,7	150.70	38.487	37.738	35.9
1	Noruega	Europa	220,9	171.90	48.412	37.67	25.8
14	Dinamarca	Europa	211,9	169.50	39.332	31.465	24.7
7	Suiza	Europa	320,1	224.60	43.553	30.552	33.1
17	Austria	Europa	253,1	243.50	31.289	30.094	30
12	Países Bajos	Europa	511,5	467.50	31.532	29.371	30.9
9	Bélgica	Europa	301,9	294.00	29.096	28.335	25
20	Alemania	Europa	2.403,2	2,291.00	29.115	27.756	28.3
16	Francia	Europa	1.757,6	1,654.00	29.41	27.677	32.7
13	Finlandia	Europa	161,9	144.00	31.058	27.619	26.9
15	Reino Unido	Europa	1.794,9	1,610.60	30.253	27.147	36
18	Italia	Europa	1.468,3	1,563.30	25.471	27.119	36
6	Suecia	Europa	301,6	239.60	33.676	26.75	25
21	España	Europa	838,7	920.30	20.404	22.391	32.5
24	Grecia	Europa	172,2	220.20	15.608	19.954	35.4

<i>Lugar IDH</i>	<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>PIB en miles de US\$</i>	<i>PPA en miles de US\$</i>	<i>PIB per cápita en US\$</i>	<i>PPA per cápita en miles US\$</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>
27	Portugal	Europa	147,9	189.30	14.161	18.126	38.5
94	Turquía	Europa	240,4	478.60	3.399	6.772	40
73	Tailandia	Asia	143,0	471.00	2.305	7.595	43.2
99	Irán, Rep. Islámica del	Asia	137,1	464.40	2.066	6.995	43
59	Macedonia, ERY	Asia	4,7	13.90	2.277	6.794	28.3
80	Kazajstán	Asia	29,7	99.30	2	6.671	32.3
97	Turkmenistán	Asia	6,2	28.90	1.275	5.938	40.8
85	China	Asia	1.417,0	6.445.90	1.1	5.003	44.7
84	Filipinas	Asia	80,6	352.20	0.989	4.321	46.1
90	Jordania	Asia	9,9	22.90	1.858	4.32	36.4
93	Sri Lanka	Asia	18,2	72.70	0.948	3.778	33.2
83	Armenia	Asia	2,8	11.20	0.918	3.671	37.9
101	Azerbaiyán	Asia	7,1	29.80	0.867	3.617	36.5
127	India	Asia	600,6	3.078.20	0.564	2.892	32.5
108	Vietnam	Asia	39,2	202.50	0.482	2.49	37
135	Pakistán	Asia	82,3	311.30	0.555	2.097	33
130	Camboya	Asia	4,2	27.90	0.315	2.078	40.4
114	Mongolia	Asia	1,3	4.60	0.514	1.85	30.3
139	Bangla Desh	Asia	51,9	244.40	0.376	1.77	31.8
133	Rep. Dem. Popular Laos	Asia	2,1	10.00	0.375	1.759	37
109	Kirguistán	Asia	1,9	8.80	0.378	1.751	34.8
111	Uzbekistán	Asia	9,9	44.60	0.389	1.744	26.8
136	Nepal	Asia	5,9	35.00	0.237	1.42	36.7
122	Tayikistán	Asia	1,6	7.00	0.246	1.106	32.6
151	Yemen	Asia	10,8	17.00	0.565	0.889	33.4
120	Sudáfrica	África	159,9	474.10	3.489	10.346	57.8
131	Botswana	África	7,5	15.00	4.372	8.714	63
89	Túnez	África	25,0	70.90	2.53	7.161	39.8
125	Namibia	África	4,3	12.40	2.12	6.18	70.7
103	Argelia	África	66,5	194.40	2.09	6.107	35.3
147	Swazilandia	África	1,8	5.20	1.669	4.726	60.9
124	Marruecos	África	43,7	120.60	1.452	4.004	39.5
119	Egipto	África	82,4	266.90	1.22	3.95	34.4

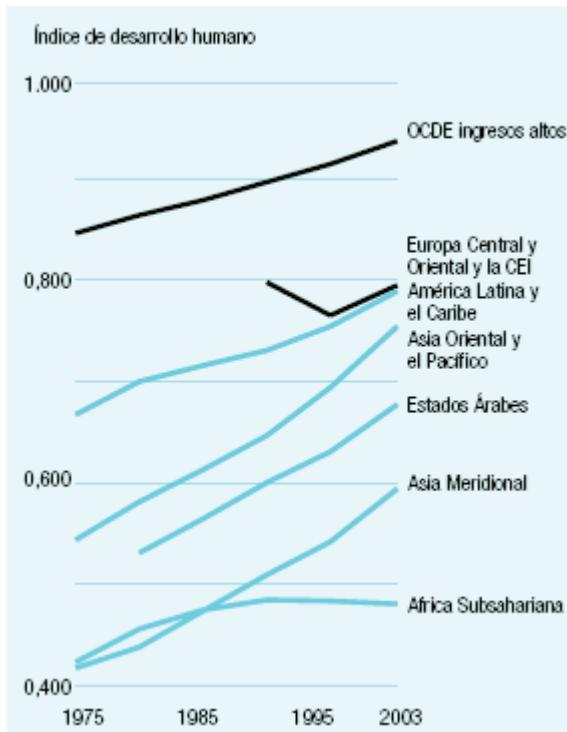
<i>Lugar IDH</i>	<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>PIB en miles de US\$</i>	<i>PPA en miles de US\$</i>	<i>PIB per cápita en US\$</i>	<i>PPA per cápita en miles US\$</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>
149	Lesotho	África	1,1	4.60	0.635	2.561	63.2
145	Zimbabwe	África	..d	31.40	..d	2.443	56.8
138	Ghana	África	7,6	46.30	0.369	2.238	40.8
148	Camerún	África	12,5	34.10	0.776	2.118	44.6
156	Guinea	África	3,6	16.60	0.459	2.097	41.3
155	Gambia	África	0,4	2.60	0.278	1.859	40.3
152	Mauritania	África	1,1	5.00	0.384	1.766	39
157	Senegal	África	6,5	16.90	0.634	1.648	50.6
163	Côte d'Ivoire	África	13,7	24.80	0.816	1.476	44.6
144	Uganda	África	6,3	36.80	0.249	1.457	43
159	Rwanda	África	1,6	10.60	0.195	1.268	28.9
175	Burkina Faso	África	4.20	14.20	0.345	1.174	48.2
168	Mozambique	África	4.30	21.00	0.23	1.117	39.6
171	República Centroafricana	África	1.20	4.20	0.309	1.089	61.3
158	Nigeria	África	58,4	143.30	0.428	1.05	50.6
154	Kenya	África	14,4	33.10	0.45	1.037	47.5
174	Malí	África	4.30	11.60	0.371	0.994	50.5
166	Zambia	África	4.30	9.10	0.417	0.877	52.6
177	Níger	África	2.70	9.80	0.232	0.835	50.5
146	Madagascar	África	5,5	13.70	0.324	0.809	47.5
172	Guinea-Bissau	África	0.20	1.10	0.16	0.711	47
170	Etiopía	África	6.70	48.80	0.097	0.711	30
169	Burundi	África	0.60	4.70	0.083	0.648	33.3
164	Tanzania, Rep. Unida de	África	10.30	22.30	0.287	0.621	38.2
165	Malawi	África	1.70	6.60	0.156	0.605	50.3
176	Sierra Leona	África	0.80	2.90	0.149	0.548	62.9

Fuente: elaboración propia con información del PNUD IDH, op. cit.

Gracias a las políticas implementadas en los últimos años, ya sea por organismos internacionales o por los propios países, se ha logrado que se mejoren los índices para todos los grupos de países. Esto se observa claramente en la gráfica 3, elaborada para la presentación del informe

200 del Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ilustración 2.2
Evolución del IDH por regiones



Fuente: PNUD, op. cit.

La ayuda al desarrollo

La situación de los países en relación al desarrollo es bastante heterogénea y en muchos casos al interior de cada país es asimétrica, lo que nos centra en la cuestión: cómo pueden los países con niveles de desarrollo bajo mejorar sus condiciones y acceder a mejores niveles de vida para su sociedad, medido en términos económicos, sociales o medioambientales.

La preocupación creciente sobre esta problemática afecta de manera directa a los países con bajos niveles de desarrollo, pero de forma indirecta también genera problemas en los países desarrollados, por los efectos de la migración, los conflictos internos que repercuten en el comercio mundial y particularmente los daños medioambientales que afectan de manera global a toda la humanidad.

Los países han generado una serie de políticas internas encaminadas a resolver sus problemas pero, en muchos casos, se necesita del auxilio del primer mundo para llevar recursos que generen efectos de escala a favor del desarrollo de las naciones más pobres.

Esta es una preocupación especial de la Organización de Naciones Unidas, la cual desde diversos foros mundiales ha llamado la atención para generar los procesos internacionales a favor de la resolución de la problemática mundial. *Los objetivos del milenio* (ONU, 2000) son, en buena medida, la versión mejor acabada de los esfuerzos para erradicar la pobreza y acortar las distancias entre los que más tienen y los que menos tienen.

Otro proyecto de alcance planetario es el *Programa de acción para el desarrollo sustentable, Agenda 21* (ONU PNUMA Agenda 21, 1992), basada en la declaración de Río sobre el problema medioambiental.

Es preciso generar instrumentos de política que eviten se continúen profundizando las desigualdades entre los países y entre los habitantes, salvaguardando la seguridad social (acceso a la salud, la educación y la vivienda digna), desarrollando políticas económicas que reduzcan la inestabilidad y eviten la especulación y la excesiva acumulación de ganancias.

Para ello, los países deben promover políticas de crecimiento de largo plazo, incentivando la formación de capital productivo que se mantenga en el país de forma permanente, que incentiven la productividad y la competitividad de las empresas, fomenten el ahorro interno y de ingresos fiscales adicionales y se generen redes empresariales y sociales a favor de la construcción de nuevos mercados y actividades económicas.

Por otro lado, se requiere generar procesos de fomento a la cohesión social, con mecanismos que reduzcan la pobreza y generen mayor equidad social, fomenten el empleo productivo, asociado a la integración de empresas generadoras de valor, se amplíen los programas de protección social, a los grupos más desprotegidos (ancianos, mujeres, niños, indígenas, etc.), proyectos de protección al medio natural, políticas de protección de cultura nacional y local y, por último, se fortalezca la capacidad de un buen gobierno y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (ONU, CPD, 1997).

Una condición obligada de todas estas recomendaciones es que deben ser asumidas por los países interesados. No se deben crear imposiciones por parte de países, organismos o grupos de interés internacionales o locales. Los procesos para la implementación de todas estas acciones deberán ser consensuadas lo más ampliamente posible con todos los grupos sociales y la sociedad en su conjunto. La legitimidad de los gobiernos debe estar perfectamente clara y asumida, el liderazgo del gobierno es condición necesaria para el logro de estas acciones.

Deben existir mecanismos de ayuda al desarrollo desde el exterior, aliviando la carga de la deuda, apoyos en la construcción de ayudas a las áreas más vulnerables, desarrollando y aplicando reglas ambientales internacionales que sean asumidas por todos los países y las empresas y favorezcan la viabilidad de la vida en la tierra, con énfasis en la situación que viven las comunidades menos desarrolladas y, por tanto, más vulnerables.

Los contrastes existentes entre los países tienen un carácter histórico. La evolución del capitalismo en el mundo permitió el fortalecimiento y consolidación de un grupo de países que han alcanzado niveles altos de desarrollo, medido en términos económicos y de bienestar social (salud, educación, etc.). Por otro lado, este proceso histórico generó países con retrasos en desarrollo de diferentes magnitudes y alcances. Ambos grupos han sido parte del mismo proceso, sólo que los no desarrollados, al no crearse los mecanismos que funcionaron para los desarrollados, debieron participar con desventaja, lo que provocó la existencia de estos dos grupos de países, que son la razón de existir de la teoría del desarrollo.

Existe otro carácter, el asumido por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), el cual a través de un proceso metodológico mide a los países con el denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH), que permite hacer análisis, sin el sentido histórico, de la situación en la que se encuentran los países, los cuales así pueden de forma individual valorar los limitantes y trabajar en la búsqueda de soluciones a su particular problemática.

Estos dos análisis se complementan: mientras el primero explica el porqué sucedió, el segundo no dice cómo están. La historia es la fuente de información para entender el presente, la información sistemática es el insumo que nos da seguridad sobre la percepción de la realidad.

Los aportes de muchos teóricos del desarrollo hicieron posible entender la realidad de las sociedades, no de forma homogénea —cada país es diferente— pero sí a través de las interrelaciones que propiciaron lo

que ahora existe. La construcción de la teoría del desarrollo está íntimamente ligada a la propia historia del mundo y la particular de los países.

La globalización es, finalmente, una etapa de esta historia, producto de toda una serie de situaciones y acciones que determinaron la forma actual de la sociedad. Este fenómeno pasa por la explicación de cada una de las partes que componen el mundo (desde la visión de países) o, sin fronteras, desde las diversas y variadas culturas.

La problemática en la que se encuentran muchos países, que es a veces dramática, genera efectos no sólo hacia dentro sino que irradia a otros; ahora las naciones desarrolladas ven con preocupación que valores que habían ganado no los tienen tan ciertos, como son la seguridad personal y la tranquilidad material.

Hoy los países desarrollados no pueden (ni aunque lo quisieran) dejar de lado su corresponsabilidad en resolver los problemas en los países atrasados, no sólo por deudas históricas sino por viabilidad de futuro y seguridad inmediata.

Dentro de los países desarrollados coexisten dos tipos de comunidades: las que participan del bienestar y los grupos donde la pobreza y marginación es similar a las áreas de pobreza en países en desarrollo. No existen fronteras para ello, la pérdida de competitividad —y por tanto de participación del mercado— y la migración de personas de zonas pobres hacia los países del primer mundo son causas de esta situación.

La teoría del desarrollo ha pasado de ser un asunto para los países pobres, ahora también es importante en los países ricos; pero no es sólo una cuestión económica, las problemáticas social y cultural están presentes y, junto a ellas, el problema medioambiental. Lo que hace que la solución integral de todos los problemas encadenados sea una prioridad de vida en la sociedad.

3

La inserción de México en el sistema capitalista y los procesos de planeación del desarrollo

El proceso de integración al sistema capitalista descrito en el capítulo anterior nos permite entender, de una manera general, el proceso histórico que siguieron los países en el mundo. En este capítulo, analizaremos, de una manera más profunda, el proceso seguido por México, haciendo énfasis en las políticas de planeación del desarrollo que fueron diseñadas en cada etapa histórica del país.

En la historia del país en su conjunto y de sus diversas regiones ocurrieron procesos muy similares a los acontecidos en gran parte de la América Latina actual. Es pertinente reflexionar sobre las diversas causas de la desigualdad en el país, en relación con los diversos factores que fueron conformando a México, de cada etapa del desarrollo en los últimos 500 años.

Periodo colonial

Los procesos de conquista, incorporación social y aprovechamiento económico se plasmaron, después de 300, años en un mapa de la Nueva España y regiones vecinas a punto de alcanzar su independencia política, que mostraba acentuados contrastes en cualquier aspecto de la economía y la distribución territorial. Por un lado, existía la “extrema desigualdad” en la apropiación de la riqueza producida en la colonia americana, el fenómeno más importante que señaló Alejandro de Humboldt en su famoso *Ensayo político* de 1811 (Bassols, 1993). Este hecho no era fortuito sino producto inevitable del llamado “modo de producción colonial

ibérico”, como se ha denominado también al “antiguo régimen” establecido en la América Latina a partir de los viajes colombinos.

No puede olvidarse que un factor primordial en esos procesos de conquista y colonización lo constituyó la búsqueda de yacimientos de metales preciosos, que se requerían para cumplir los propósitos de expansión y boato de la Corona, y también las ambiciones desmedidas de administradores y colonos que ejecutaban en las lejanas tierras de América las directivas y órdenes de las autoridades hispanas. La Nueva España fue una de las grandes fuentes de riqueza que ayudó a crear los cimientos del nuevo orden social en Europa occidental, mismo que habría de consolidarse —como es sabido— con la primera revolución industrial del siglo XVIII.

Si las minas de metales preciosos eran la meta primordial de todo tipo de capitanes, aventureros y administradores, era lógico que hacia allá se dirigieran incesantemente los grupos de peninsulares a quienes acompañaban indios, mano de obra gratuita, que formaron al mismo tiempo la base del proceso de mestizaje. Desde los primeros años posteriores a la conquista de la gran Tenochtitlán, las partidas civiles y militares se movieron por el centro del virreinato —a Real del Monte y luego hasta Guanajuato—, para continuar más tarde al actual centro-norte, fundando las ciudades de Zacatecas, Sombrerete y Catorce.

La conquista rompió el equilibrio ecológico existente en el mundo prehispánico, trajo consigo enfermedades contagiosas que causaron mortíferas epidemias. La explotación brutal de indígenas, el violento desplazamiento de la mano de obra a las explotaciones mineras y construcciones urbanas y la reducción de superficies agrícolas en beneficio de la agricultura (Semo, Nalda y Sugawara, 1981, p. 254).

En cada etapa del desarrollo económico se utiliza, de manera primordial, cierto tipo de recursos naturales. Aunque conforme se perfeccionan las armas tecnológicas, la población crece y la integración al sistema capitalista se acentúa, la tendencia a una mayor diversificación en el uso de recursos es también más sofisticada y cambiante. Los ejemplos en el caso mexicano serían múltiples, sólo nos limitaremos a señalar que, en la época colonial, además del uso de los recursos mineros a que nos hemos referido, se hizo necesario impulsar la productividad de algunas regiones agrícolas, ganaderas y forestales que aportaran alimentos y/o materiales para permitir la explotación minera, y es un hecho que diversas zonas, principalmente en el centro de la Nueva España, crecieron. El ejemplo más notable fue el de la región llamada los Bajíos (el Bajío), que Hum-

boldt llegó a comparar incluso con el valle del río Po, en el norte de Italia. Aun cuando la “integración productiva” del Bajío era ciertamente importante, se distinguía de la región italiana sobre todo por la subsistencia de grandes latifundios y una alta concentración del ingreso rural, así como por el hecho de que las minas de Guanajuato pertenecían a un puñado de peninsulares.

Lo más destacado de aquella época fue la circunstancia de que numerosas áreas potencialmente ricas en otro tipo de recursos, pero sin grandes yacimientos de metales preciosos, fueron explotadas en escala reducida porque no interesaban a la economía colonial. Así sucedió en el seno de las Sierras Madres, el interior de las zonas selváticas o boscosas del trópico, las cuales quedaron al margen de la economía novohispana. Entre ellas puede citarse la península de Yucatán, Chiapas, Tabasco y partes de Veracruz y la costa occidental, al igual que muy amplias extensiones desérticas.

La explotación colonial en América tuvo un papel fundamental en el surgimiento del capitalismo europeo. El producto excedente, particularmente de la minería, aceleró la acumulación en los centros de desarrollo capitalista, acrecentando los capitales comerciales.

El desarrollo económico regional en la colonia fue desigual, hubo zonas donde se logró un importante proceso de integración económica y de crecimiento hacia dentro, como son los grandes centros urbanos y las áreas de explotación minera; mientras que el resto de las regiones se mantuvo en condiciones de una baja explotación, particularmente agrícola y ganadera, pero sin lograr su integración plena al proceso comercial con la metrópoli española, generando pobreza y marginación particularmente con los indígenas.

De la Independencia a la Revolución

Los procesos de independencia en toda América están ligados a los cambios estructurales de la economía capitalista de finales del siglo XVIII. Las causas que motivaron la independencia son de carácter externo, por los conflictos que sucedían en Europa, particularmente la Revolución francesa y la invasión napoleónica a España. E internas, por las manifestaciones de inconformidad social de grupos criollos y mestizos, que buscaban mayor participación en el poder local y de inconformidad de los indígenas por la explotación a la que eran sometidos.

A finales del siglo XVIII, México era quizá una de las regiones más prósperas del mundo. El PIB per cápita mexicano era más o menos la mitad de los Estados Unidos. La economía mexicana no tenía un carácter marcadamente agrario y el país contaba con una industria minera avanzada y un importante sector manufacturero [...] en 1800, el sector manufacturero representaba 22.3% del PIB (Moreno y Ros, 2004, p. 36).

Como es bien sabido, a partir de la independencia política de 1821 y hasta 1880 el subdesarrollo nacional se profundizó aún más y la dependencia económica respecto del extranjero se intensificó. Ni siquiera pudieron superarse numerosas herencias coloniales, con las amplias diferencias sociales e intrarregionales. Las luchas armadas entre federalistas y centralistas, de conservadores contra liberales, se acentuaron hasta llegar a situaciones de verdadero caos. Los más de 50 años de inestabilidad política hicieron que no se desarrollaran procesos de inserción en el capitalismo de manera eficiente.

En cuanto a la implementación de políticas públicas, como lo comentan Moreno y Ros (2004, p. 40), los grupos liberales y conservadores tenían diferentes concepciones en los tiempos que les tocó gobernar el país. Para los liberales su programa económico estaba enfocado a la búsqueda de un proceso de libre comercio, que provocó la caída de la industria manufacturera; respecto a la injerencia del Estado, su postura era la de no intervención pero tenían una clara idea sobre su papel en la resolución de la problemática social. La visión centralista y de control estatal de los conservadores tuvo efectos negativos en el desarrollo de la época.

En términos productivos, la industria minera cayó, debido a nuevos costos en la producción, a pesar de haberse suprimido la carga fiscal sobre la explotación minera. La eliminación de las restricciones comerciales permitió exportar más libremente, pero se aceleró la desviación del comercio hacia las nuevas economías industrializadas de Europa y Norteamérica.

El siglo XIX estuvo marcado por conflictos internos y por intervenciones extranjeras que no permitieron la integración de México al sistema capitalista. A finales del siglo, el presidente Porfirio Díaz logró mantenerse en el poder —a través de un proceso dictatorial— por más de 40 años, hasta los primeros del siglo XX. Tuvo como premisa “Orden y Progreso”, con él terminó la disputa por el poder entre liberales y conservadores; a pesar de ser del grupo liberal, una vez en el poder desarrolló políticas públicas con una marcada tendencia centralista y de control desde el gobierno.

[...] lo primero era lograr el orden al acabar con los permanentes conflictos armados por la vía del trabajo político, o por el aniquilamiento de los grupos contrarios. Y después el progreso, para iniciar de forma acelerada la integración de México a la esfera capitalista, desarrollando procesos tecnológicos y trasportes, particularmente el ferrocarril, con una construcción de poco menos de veinte mil kilómetros de líneas férreas (Granados, 1988, p. 14).

Es importante mencionar que en ese periodo se construyeron más vías férreas que en todo el tiempo transcurrido desde la Revolución hasta nuestros días, y que éste fue un motor de la incipiente industrialización que se dio en el porfiriato.

La expansión de los ferrocarriles trajo aparejado el resurgimiento de la producción minera, la apertura de distritos de riego en comarcas norteñas, el accidentado comienzo de la industrialización en Monterrey y otros puntos de la República así como la explotación de recursos petroleros, por parte de las grandes empresas extranjeras, fueron parte de este impulso a la industrialización del país, que logró un incremento de 2.1% del PIB entre 1877 y 1910 (Moreno y Ros, 2004, p. 42).

La política agraria estuvo enfocada a la liberalización de las formas de producción, esto generó la concentración de la tierra en grandes latifundios y la explotación de las masas campesinas.

Otra estrategia importante era abrir a la inversión extranjera los procesos productivos, a través de diversos incentivos. De hecho, la proporción de las exportaciones se triplicó en ese periodo, particularmente en la industria minera, los transportes (el ferrocarril), los bancos y las empresas comerciales.

A pesar de ello, es importante mencionar que los graves conflictos sociales y la mala distribución de la riqueza en el país continuaban en el centro de la problemática. Además la incipiente industrialización, sumada al marcado centralismo político, generó un proceso de urbanización y migración campesina hacia las ciudades, lo que agravaba estos conflictos que dieron origen a la Revolución mexicana.

El periodo porfirista ha sido el principal referente negativo para el inicio de la revolución armada de 1910. A pesar de ello, en la nueva historiografía, particularmente la asociada a temas económicos, como lo analiza Krauze (1994), se ha revalorado este periodo, dejando claro las aportaciones importantes que se generaron en el país para insertarlo en el capitalismo, a través de la puesta en marcha de un programa económico de formación de capital y desarrollando infraestructura básica para poder modernizar al país.

El nuevo Estado post-revolucionario

Desde cualquier punto de vista, la Revolución mexicana de 1910 fue un acontecimiento trascendental, consecuencia de esos cien años transcurridos entre el caos inicial y el “desarrollismo” del régimen porfirista, acompañados a su vez por una continuidad de resabios coloniales y el lento paso a las estructuras capitalistas.

La parte más violenta de la revolución concluye con la adopción de una nueva Constitución que representaba en el papel muchos de los anhelos por lo que se luchó. Es importante mencionar que el programa social de la Constitución fue más allá de lo que se planteó originalmente el grupo promotor, encabezado por Venustiano Carranza. Esto gracias a que grupos radicales lo presentaron en la tribuna del constituyente y lograron incluir sus propuestas dentro del cuerpo de la Constitución de 1917. La Constitución de 1917 da al Estado funciones y atribuciones que hasta entonces no había tenido y que servirán durante los años posteriores para la construcción del nuevo país.

Desgraciadamente la revolución continúa después de la promulgación de la Constitución y no fue sino hasta después de diez años que la paz llegó al país, la reconstrucción pudo llevarse a cabo y la Constitución fue puesta en funciones plenamente.

Los primeros años del México post-revolucionario transcurrieron entre los procesos de pacificación, la más de las veces de forma violenta: los caudillos Zapata, Villa y Carranza murieron asesinados a traición; Álvaro Obregón también sería asesinado, pero éste debido a la crisis religiosa.

En esta primera etapa el mejor aporte es el impulso que se da a la educación al nombrar Secretario de Instrucción Pública a José Vasconcelos, quien venía precedido de fama como líder intelectual. Vasconcelos funda bibliotecas y reabre la universidad, dándole el cariz de nacional y fomentando su autonomía.

Como lo comenta Solís (1988), en materia económica Obregón inicia la renegociación de la deuda con los banqueros internacionales, una vez que ha recibido el reconocimiento de su gobierno por parte del gobierno de los Estados Unidos. Además se da un impulso a la explotación petrolera por compañías extranjeras, esto inicia una época de bonanza en el país.

Es importante mencionar que entre los años 1917 y 1928 se produjo un crecimiento económico importante. “El PIB creció de 8,540 millones de pesos a 14,946 millones de pesos (medido a pesos de 1950), generado por un proceso de obra pública impulsado por el gobierno, particular-

mente en obras carreteras y de irrigación” (Ayala y Blanco, 1983, pp. 38-39).

A la muerte de Obregón, Plutarco Elías Calles se constituye como el “jefe máximo de la revolución” y entiende que debe darse una política de distensión en el conflicto religioso (la guerra cristera) y buscar la consolidación de un proyecto nacional (como lo analiza Garrido, 1986), esto se logra con la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —el cual gobernará los siguientes 70 años bajo los nombres de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI)—. Al formar dicho partido llama a todas las fuerzas políticas del país, que se han constituido en partidos regionales, clubes políticos, organizaciones obreras y otros grupos de representación popular. Esta organización, más que un partido se convertirá, al paso de los años, en el vehículo funcional de control político y único campo legítimo donde resolver las diferencias políticas entre los diversos grupos, donde el presidente de la República será el árbitro final de todas las contiendas.

En términos económicos, el gobierno de Calles fundó la Comisión Nacional de Caminos, el Banco de México —como única institución emisora de billetes y que funcionará como banco central— y la Comisión Nacional de Irrigaciones.

Calles mantuvo el poder, al imponer a los siguientes tres presidentes de la República (1928, 1930, 1934); aunque se da una lucha electoral, serán las instituciones recién creadas quienes controlen estos procesos. Así llegaron al poder Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio (a quien destituye e impone a su relevo) y Abelardo R. Rodríguez. Finalmente Calles impone a Lázaro Cárdenas, quien lo primero que hace al tomar el poder es mandar al destierro a Calles y, con ello, acabar el periodo del Jefe Máximo.

Según lo analiza Velasco (1983, pp. 49-54), en estos años se da en el mundo el *crack* de la bolsa y la posterior década de recesión mundial de los años treinta. Debido a ello México entra en un proceso de caída en la actividad económica (con 10%), pérdida en las exportaciones y la reducción drástica de entradas de capital. Un efecto inmediato fue la pérdida de empleo, dado que el número de desocupados para 1930 era de 89,700 y para 1932 ascendía a 287,400 desempleados. La respuesta de política económica fue que el gobierno tuvo que devaluar la moneda más de 30% y aumentó los aranceles. Esto no contuvo la contracción de la demanda interna y la pérdida de ingresos fiscales, dada la poca diversificación del aparato productivo.

Es importante mencionar que dada la poca capacidad económica posterior a la revolución, aunque los efectos de la depresión fueron importantes, para 1934 el ritmo de crecimiento en México había regresado a los niveles que se encontraba antes de 1929. Un caso interesante es la industria manufacturera que crece a tasas de 5.4% anual entre 1935 y 1940.

En ese periodo se promulga la Ley sobre la Planeación General de la República, en 1930 (Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, tomo 1, 1985), este instrumento dotaba de marco jurídico al incipiente proceso de planeación, además permitió la creación de la Comisión Nacional de Planeación, que se convertirá en un cuerpo consultivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuya acción más importante fue la formulación del Plano Nacional de México, con el que se procuraba tener un inventario de recursos naturales que permitiera elaborar un conjunto de medidas tendientes a lograr su aprovechamiento productivo.

Su objetivo era: “Hacer que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido”. Este primer intento de planeación tiene el carácter de nacional y su alcance es limitado al trazar líneas sobre las acciones que en materia de infraestructura requería el país. En su artículo 1º definía a la planeación como: “La actividad que tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para regular el desarrollo armónico del país de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su vida funcional, social, económica y las necesidades presentes y futuras” (SPP, 1985. p. 382).

El cardenismo

Los cambios que introdujeron la Constitución política de 1917 y otras leyes dictadas hasta 1934, así como la labor reorganizadora de las instituciones nacionales en la década de los años veinte, prepararon el terreno para que, superada la crisis económica mundial, tuvieran lugar las acciones del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

La llegada al poder se entremezcla con la consolidación del aparato político hecho partido y que desarrollará como eje de acción el Primer Plan Sexenal 1934- 1940 (SPP, 1985, tomo 1). Este documento tiene dos matices: primero, su nombre es un claro referente al plan quinquenal que se puso en marcha en la URSS; el segundo es que el término “sexenal” se debe a que Cárdenas es el primer presidente electo en México por un

periodo de seis años. Hasta antes de esta fecha, todos los períodos constitucionales eran de cuatro años.

Este documento tenía una fuerte concepción estatista. Fue influido también por el *New Deal* norteamericano, el cual redefinía el papel del Estado ante la nueva era, cuyos preceptos estaban determinados por la nueva economía keynesiana. Buscaba terminar con los fuertes desajustes de la economía a través de programas y acciones emprendidas desde el gobierno, tales como obras de infraestructura, medidas proteccionistas y políticas de incentivos a la iniciativa privada. Sus principales acciones estaban encaminadas a atender problemas de las áreas de agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación y hacienda y crédito público.

Para la implementación del plan, se creó el Comité Asesor Especial encargado de coordinar las acciones de planeación y una oficina técnica, dependientes de la Secretaría de Gobernación. El que esta oficina dependa del área política y no de la técnica tiene un significado especial, debido a que en el centro de toda la actividad cardenista está el proceso de detentación del poder y las acciones que emprende llevan un claro mensaje sobre la visión particular de Cárdenas respecto al ejercicio del poder público.

El periodo cardenista está lleno de acciones trascendentales para la vida nacional, entre las más importantes que se realizan están:

1. La reforma agraria, que tuvo efectos profundos en numerosas zonas de agricultura de riego y/o temporal, incluyendo los esquemas de colonización de nuevas tierras en los distritos del norte y centro de la República, así como la reorganización del sistema henequenero en Yucatán y el funcionamiento de las cooperativas cañeras, etcétera.
2. La expropiación del petróleo, que permitió el rápido crecimiento de las ciudades y el posterior desarrollo de la industria nacional.
3. La nacionalización parcial de los ferrocarriles y el inicio de nuevas líneas, que más tarde unirían a las penínsulas de Baja California y Yucatán con el cuerpo continental del país.
4. El impulso a una educación ligada a nacientes procesos de industrialización que exigían mano de obra calificada. La institución más importante que se creó en aquella época fue el Instituto Politécnico Nacional.
5. La organización de los sectores obrero y campesino, que se convertirán en los brazos ejecutores de la política del régimen, pero ade-

más permitirán que a través de procesos corporativos se concierten alianzas con la naciente burguesía nacional y se posibilite en el futuro inmediato la apertura de los procesos de industrialización: “El apoyo otorgado a los trabajadores sindicalizados y ejidatarios [...] fortaleció su capacidad disuasiva frente al capital privado, a fin de que éste se decidiera a colaborar en el proyecto de desarrollo nacional trazado por la revolución y dirigido por el propio Estado” (Granados, 1988, p. 26).

Las acciones del régimen cardenista fueron las más importantes después de finalizar la contienda armada y prepararon el terreno para que en el futuro se pudiesen llevar a cabo mayores transformaciones regionales en el país. “Bajo la presidencia de Cárdenas, el sector público se amplió aún más con laceración de varias entidades financieras y de desarrollo [...] La política fiscal se tornó anti-cíclica y se incurrió en déficit presupuestarios para impulsar la inversión productiva y social” (Moreno y Ros, 2004, p. 43).

Es importante mencionar que aunque en México existían tres poderes federales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), el poder presidencial centrado en un solo personaje generaba un sistema de vasallaje de los legisladores y de los jueces hacia el presidente de la República. Además, aunque el país estaba constituido por una república de estados independientes, también existiría un proceso similar de vasallaje. Es necesario mencionar que el poder casi absoluto era producto de todo un entramado de complicidades y prebendas de muchos actores; esto se mantendrá hasta casi finales del siglo XX y será una cuestión fundamental en los procesos políticos y económicos que se desarrollarán.

Lo más trascendente es que el país reanudó su crecimiento gracias a la mejora en la relación de intercambio (por los precios de la plata y el petróleo) y a la llegada de nuevas inversiones, después del periodo armado de la revolución, gracias a la real pacificación del país.

La industrialización intensiva

El periodo posterior a Cárdenas tiene varios factores externos e internos que hicieron que se modificaran algunas concepciones que se generaron en el cardenismo o incluso antes, en el periodo de formación del nuevo Estado.

La más importante en el terreno externo fue la II Guerra Mundial, donde México participó de manera directa, al enviar un batallón de avia-

ción al Pacífico Sur, y de manera indirecta a través de la dotación de petróleo, insumo necesario para hacer caminar a la maquinaria de guerra y de acero. Además surtió de productos básicos y manufacturados a la economía norteamericana, lo que permitió al país iniciar un proceso de industrialización intensiva.

La gran contienda internacional exigió que México aportara sus recursos naturales y humanos para ayudar al esfuerzo bélico de EU y como las importaciones se vieron restringidas, fue necesario impulsar industrias que satisficieran demandas internas. Por lo tanto, se impulsó la minería, la explotación petrolera y la producción agrícola pero, a diferencia del periodo cardenista, llegó como sostén un verdadero alud de capital extranjero, al mismo tiempo usufructuario del crecimiento económico. En materia de política económica, se encauzó al país por los rumbos de un capitalismo pragmático, que aprovechó las circunstancias coyunturales.

En cuanto a los factores internos, el nuevo gobierno encabezado por el general Manuel Ávila Camacho (1940-1946) dio un vuelco a la política social y económica del cardenismo. Haciendo un proceso más práctico y en busca de generar concesiones a la iniciativa privada para que invirtiera en el país, “aprovechó la coyuntura derivada de la segunda guerra mundial para ampliar el sector estatal y hacerlo más compatible con el proceso de industrialización por la vía privada e intentar un desarrollo integral” (Petricioli, 1988, p. 848).

Propició un pacto obrero-patronal, aseguró a la iniciativa privada que no habría más nacionalizaciones ni estatizaciones de empresas, además de dar exenciones fiscales a la creación de nuevas empresas, dando con ello certidumbre a los empresarios de que era seguro invertir en el país. Por otro lado, redujo el impulso al reparto agrario, dándole certidumbre jurídica a la pequeña propiedad.

Como lo analiza Cabral (1983, p. 68), debido a los eventos internacionales y a la implementación de políticas de fomento, el PIB creció a tasas de 7% entre 1939 y 1944. Por el impulso de la industrialización, este sector absorbió grandes cantidades de trabajadores, llegando a tener una participación de 14% de la población económicamente activa. El sector manufacturero creció de forma significativa pasando su participación en el PIB de 14.7% en 1940 a 17.1% en 1950.

Otra característica importante en este periodo es que la población económicamente activa (PEA) creció no sólo en números absolutos sino también en términos relativos. Así, la población rural decreció de 65.3%

de la PEA en 1940, a 58.3% en 1950, y la participación de las manufacturas creció de 8.9% a 11.8% en el mismo periodo.

El proceso de industrialización intensiva estuvo acompañado por la implementación del modelo ISI (industrialización para sustituir importaciones). Se buscó una ampliación del mercado interno, para lo cual se puso en marcha una política proteccionista en términos de importaciones y se impulsó la industrialización, con el apoyo directo del Estado en la construcción de infraestructura, como garante en la búsqueda de recursos externos y promotor de una política fiscal que alentaba las inversiones a través exenciones y tasas preferenciales.

En materia de planeación del desarrollo, el nuevo gobierno llegó también con un plan, denominado Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (SPP, 1985, tomo 1). Este seguía la línea metodológica del primero, hacía un especial énfasis en el desarrollo de la actividad industrial y daba forma a la organización de la administración pública.

Un avance adicional era que este plan precisaba en mayor medida las políticas sectoriales; de hecho, se divide en nueve grandes apartados que representan las áreas esenciales del gobierno (Economía Industrial, Comercio y Crédito, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Relaciones Exteriores, Gobernación, Publicidad, Hacienda Pública, Defensa Nacional, Departamento del Distrito Federal, Comunicaciones y Obras Públicas, Salud, Asistencia Pública y Planeación y Coordinación). Condecía mayor relevancia a aspectos de la planeación, particularmente en materia de coordinación e información para la toma de decisiones (SPP, 1985, p. 31).

El segundo plan sexenal tenía las siguientes orientaciones: el Estado debía intervenir en la economía para transformar la estructura de la sociedad, haciendo equitativa la distribución de la riqueza; la acción del Estado debía organizarse de acuerdo a un plan con metas definidas y determinación de los procedimientos para lograrlo; el estímulo a nuevas inversiones y la mecanización de la industria y de la agricultura eran parte fundamental del desarrollo económico, así como la consolidación de la independencia económica.

El plan tenía tres apartados: económico, social y de la administración pública. En el económico se trataba la acción del Estado en el sector agropecuario, en el industrial y en el comercio y fija como principales metas: incrementar la participación del Estado en la economía, proteger el ingreso real de la población, incrementar la mecanización de la producción, organizar el crédito para el fomento de la producción agro-

pecuaria e industrial, restituir, dotar y ampliar los ejidos con tierras y aguas, fomentar la producción agropecuaria hasta llegar a considerarla como base de la economía agrícola del país, aumentar la producción de los ejidos, controlar la producción industrial y agropecuaria para que responda a las necesidades del país, abastecer en mayor medida de energía eléctrica a las localidades urbanas y rurales e impulsar la sustitución de importaciones.

En el apartado social se proponía: elevar el nivel cultural y económico de la población, proporcionar cobertura a riesgos profesionales y sociales para los trabajadores, reglamentar para limitar el ingreso y permanencia de los trabajadores extranjeros, el control del Estado sobre la orientación ideológica y pedagógica de la educación, mayor impulso a la campaña contra el analfabetismo y dar preferencia a la educación de la población rural sobre la urbana, fomentar la investigación científica e incrementar los servicios de salubridad pública.

En el apartado de la administración pública, consideraba necesario: obtener más ingresos para aumentar las actividades del gobierno, hacer equitativa la carga fiscal, encauzar el crédito hacia el fomento de la producción, preferentemente de empresas obreras de participación estatal, obras públicas y al impulso del comercio exterior.

En este periodo se crea el Consejo Mixto de Economía Regional, cuya principal función era realizar estudios socioeconómicos de cada entidad federativa. Estaba formado por representantes de los propios estados y de los sectores productivos y se modificó la estructura del Consejo de Economía, que da lugar a la Comisión Federal de Planificación cuya función era ser “un órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional...” (SPP, 1985, p. 33).

Una vez concluida la guerra, el gobierno se dio a la tarea de trabajar en la inserción del país en la nueva situación generada en el proceso de posguerra, con la nueva conformación mundial y la organización de los nuevos organismos internacionales políticos y económicos.

El siguiente periodo presidencial llevó al gobierno de la República al primer civil en la era post-revolucionaria, el licenciado Miguel Alemán Valdez (1946-1952), quien va a continuar el proceso de industrialización intensiva que le dará a México un nuevo perfil económico, convirtiéndolo plenamente en industrial y urbano, dejando atrás lo rural y campesino. Esto generó una gran diferencia entre ambos mundos que coinciden en el país, uno moderno y capitalista y otro rural y atrasado, con grandes ni-

veles de marginación y pobreza, que será un reflejo de la nueva realidad regional del país.

Este gobierno tuvo como eje rector de su política económica al “Proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias descentralizadas 1947-1952” (SPP, 1985, tomo II), el cual sirvió como documento de apoyo en la gestión de créditos ante los organismos internacionales. Fue el primer esfuerzo para programar la inversión global y sectorial del gobierno, pues otorgó prioridades a las áreas energéticas, comunicaciones y agropecuarias, buscando fortalecer el mercado interno y ampliando los procesos de industrialización. Lo más importante era que determinaba proyectos específicos que fueran detonantes del crecimiento económico y establecía mecanismos de evaluación del desarrollo de dichas acciones.

El gobierno del presidente Alemán se caracterizó por su visión pro empresarial, con la construcción de infraestructura necesaria para apoyar el proceso de industrialización. Continuó la política de apoyo a la creación de empresas, con la exención de impuestos, el aumento del monto del crédito y sirviendo de aval para la consecución de créditos internacionales o a través de mecanismos puente (el gobierno pedía el préstamo y lo canalizaba hacia las empresas) y también desarrolló apoyos indirectos a través de servicios públicos a bajo costo.

Otra característica fue dotar al gobierno de una estructura más moderna y funcional, con la modificación de la política fiscal, incorporando el Impuesto sobre la Renta, facilitando el pago de impuestos y mediante una ley de coordinación fiscal entre la federación y los estados de la República.

En materia del desarrollo regional promovió uno de los proyectos más ambiciosos y que dieron más beneficios de largo plazo, la “Planeación de Cuencas Hidrológicas” (SPP, 1985, tomo II). Este proyecto había sido desarrollado con éxito en la cuenca del río Tennessee en Estados Unidos, y sirvió de base para la creación de comisiones en los ríos Papaloapan, Fuerte y Tepalcatepec (esta última transformada después en la del Balsas), Lerma-Chapala-Santiago, etcétera.

Los resultados que se lograron con los proyectos de las comisiones hidrológicas fueron importantes, pero no se les puede considerar como aparatos de verdadera “planificación regional”, ya que sus efectos resultaron muy parciales. Es cierto que, con el tiempo, se fueron ampliando sus atribuciones y se lograron importantes transformaciones económicas, por ejemplo, en las regiones de Michoacán en la desembocadura del Río

Balsas, donde se construyó una presa hidrológica; en este proyecto fue nombrado vocal ejecutivo el ex presidente Cárdenas.

Los proyectos específicos planteados en este periodo no fueron ejecutados a cabalidad, por la falta de recursos que se requerían para su implementación. Lo rescatable de ello es que algunos fueron desarrollados en años posteriores.

Un dato relevante es que en el sexenio de Miguel Alemán comenzó en México la utilización del turismo como actividad importante para el desarrollo del país. Se inicia el despegue de Acapulco como destino de características internacionales, con un fuerte impulso por parte del gobierno; de hecho, Miguel Alemán continuará muchos años después como responsable de la promoción turística del país desde un organismo creado ex profeso, que hará de este personaje un símbolo en el desarrollo turístico del país.

La política económica del periodo de industrialización intensiva tuvo éxito gracias a varios factores:

- La participación decidida del Estado para lograr los objetivos de la industrialización y, con ello, la inserción plena del país en el sistema capitalista.
- La estructura política, que permitió el control de la clase trabajadora a través de centrales obreras y campesinas corporativas y con una fuerte estructura de control por parte del gobierno.
- La consecución del proceso por parte de dos gobiernos continuos.
- La aplicación de un modelo económico proteccionista que fomentó las inversiones en el país.
- Las condiciones económicas internacionales favorables, debido a la guerra mundial y al proceso de integración internacional posterior al conflicto armado.
- La implementación de programas y proyectos de planeación nacional y regional.
- La acumulación intensiva de capital, cuestión fundamental en este proceso, pero que trajo consigo la pauperización del proletariado y la mayor concentración de población en las ciudades, debido al crecimiento industrial.
- La pérdida de la capacidad productiva del campo, al que se le prestó poca atención en este periodo.
- El fortalecimiento de las clases sociales (media y alta), que son consumidoras de bienes duraderos, como aparatos eléctricos, casas y automóviles.

El desarrollo estabilizador

En términos políticos existe una concepción práctica sobre el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). Después de un gobierno muy agitado por su gran dinamismo, le sigue otro más pausado y cadencioso. De hecho, para muchos historiadores esto se ve incluso en su edad: al tomar el poder tenía más de 70 años y era mayor en esa fecha que su antecesor Alemán, además de ser un personaje de maneras suaves y voz pausada. De hecho, cambia la integración del gabinete: de jóvenes universitarios en el anterior gobierno a personas experimentadas en el nuevo. Enrique Krauze (1997, p. 175) llama a este proceso “La ley del péndulo”.

En esta presidencia no se cambio el rumbo. Se continuó con el proceso de industrialización, el modelo ISI, la participación intensiva del gobierno —ya como árbitro, ya como promotor del desarrollo—, la subordinación de los trabajadores a partir del sistema político corporativo, pero todo ello a ritmos más relajados, con formas más ajustadas y con un gobierno más austero. Tal es la característica emblemática de este gobierno.

Esta cadencia no sólo se dio en la forma de gobernar. El impuso económico de la anterior década se ve frenado por condiciones de los mercados internacionales y por los ajustes en la política económica del Estado. Por un lado, el fin de la guerra de Corea (1952) dejó con poco margen de maniobra a las exportaciones mexicanas, porque en los dos años anteriores 1950-1952, habían crecido de forma significativa, situación que se verá detenida una vez concluido este proceso bélico. En cuanto a la situación interna, “el país había caído en el círculo vicioso de la inflación-devaluación; la distribución del ingreso no era la deseable y la tasa de crecimiento demográfico iba en constante aumento” (SPP, 1985, p. 43).

Los esfuerzos de planeación se centraron en la programación de la inversión pública. Con el Programa Nacional de Inversiones (SPP, 1985, tomo II) se logra una madurez iniciada en el anterior sexenio, cuyo propósito principal era mantener el programa de obra, pero con una supervisión escrupulosa y cuyo financiamiento se generó sin recurrir al endeudamiento inflacionario. Los objetivos de este programa eran mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de producción, obtener estabilidad de precios y lograr el financiamiento sano de la inversión, consiguiendo una mayor participación del capital nacional para canalizar los recursos hacia los sectores más necesitados.

En cuanto a la planeación para el desarrollo, se le da un fuerte impulso al crearse el Comité de Inversiones, el cual, para 1954, pasa a depender

directamente de la Presidencia de la República. Este comité tenía como objetivo el encauzamiento y jerarquización de las inversiones públicas, además formula el “Programa Nacional de Inversiones 1954-1958” (SPP, 1985, tomo II), tiene como objetivos: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país, alcanzar un desarrollo económico más coordinado en la economía, conseguir un mayor incremento en la producción, obtener cierta estabilidad de precios, lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit, procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión y canalizar los recursos financieros, de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos, para responder a los mayores problemas económicos.

Como se plantean los objetivos de este programa nacional de inversiones, se procuraba crear condiciones para frenar el proceso ondulante de la economía, evitar la tendencia a la concentración de la riqueza, ya sea en términos de clase o regionales, a contener el creciente déficit público, particularmente financiado por recursos externos, y a procurar la inversión de capitales nacionales que generaran el crecimiento de la economía vía la expansión del mercado interno.

Los logros de este programa fueron muy limitados. Salvo porque el crecimiento económico que se mantuvo a tasas de 5.8% anual en promedio, la estabilidad de precios fue parcial. Sólo en los momentos posteriores a la devaluación de 1954, el déficit público creció poco. De hecho, para 1958 la deuda pública era sólo de 64 millones de dólares. Los recursos se canalizaron a financiar obras de infraestructura necesarias en el país.

La gran limitante del comité de planeación fue la incapacidad de generar proyectos de más largo plazo. A pesar de ello, la mayor parte de las obras proyectadas fueron realizadas y el objetivo de austeridad y control del gasto fue efectivo, dada la capacidad otorgada de fiscalización y control del gasto que se le había encomendado al comité.

Un asunto importante fue que en 1954 se determinó la devaluación de la moneda en más de 50%. Esto fue motivado por la aceleración de la economía de los últimos 20 años, lo que se tradujo en un alivio de largo plazo, que permitió el proceso denominado desarrollo estabilizador y que duró hasta 1970.

En 1958 asume la presidencia de la república Adolfo López Mateos (1958-1964), quien era un político conciliador, un excelente orador y contaba con una presencia personal impactante; después de su antecesor, un

viejo y cansado Ruiz Cortines, era un cambio notable en la percepción del poder.

Durante su gobierno, la economía se comportó sin muchos sobresaltos, logrando en este periodo tasas de crecimiento elevadas, mayores a 6% anual promedio, y una baja inflación, sólo de 6.4% por año. Las finanzas públicas sanas, gracias al proceso de austeridad de su antecesor, permitieron generar procesos de inversión importantes, los cuales fueron financiados por deuda externa, que creció en el periodo en 34%, era contratada gracias a la buena marcha de la economía y a la utilización de certificados financieros emitidos por el gobierno. Además, esta buena marcha de la economía permitió un crecimiento muy importante de la inversión externa directa en más de 5.5%. (Suárez, 1988. pp. 401-402).

Para López Mateos la tarea de la planeación nacional es el enunciado de la plataforma política que sustenta a los gobiernos revolucionarios. Una de sus primeras acciones fue la creación de la Secretaría de la Presidencia (spp, 1985, tomo II), que tenía como objetivo central la responsabilidad de la coordinación de la política económica del país. Las acciones encomendadas a esta dependencia fueron la elaboración del plan general de gasto y la inversión pública del poder Ejecutivo, la planeación de obras, el fomento al desarrollo de regiones y localidades y la planeación y coordinación del sector paraestatal. Para mediados del año 1959, se amplían sus atribuciones, haciéndola coordinadora de la política económica.

Con la creación de esta dependencia, el gobierno de la República pone de manifiesto la importancia que tiene el proceso de planeación del desarrollo, pero también permite entender cómo su diseño y aplicación estaban determinados por un claro centralismo y la concentración del poder en la persona del presidente de la República.

A pesar de los importantes resultados en materia económica, la tasa de desempleo era elevada. La pérdida de competitividad en materia agrícola se situó en el nivel más alto. Existía un alto crecimiento demográfico y un intenso movimiento migratorio interno (hacia las ciudades), se inició la migración hacia Estados Unidos, gracias al programa bracero. Estas situaciones creaban un proceso de urbanización intensivo, pero también un alto nivel de concentración de la riqueza.

El modelo de industrialización para sustituir importaciones comenzó su agotamiento, cuyas principales manifestaciones fueron la imposibilidad de lograr competitividad en las manufacturas, el deterioro persistente de la capacidad instalada en la industria y el crecimiento del déficit

comercial en el periodo, al crecer las exportaciones en 3% y las importaciones en 9%, a lo que el gobierno reaccionó ampliando el proceso de protección arancelaria de forma excesiva.

A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, las condiciones geopolíticas mundiales repercuten en la ampliación del conflicto este-oeste, que deviene en la guerra fría, cuyos principales hechos son: el inicio de la guerra de Vietnam (1958), el triunfo de la Revolución cubana (1959) y la construcción del muro de Berlín (1961). Todo ello traerá una contraofensiva por parte de los países capitalistas que, para el caso de América Latina, desarrollaron una estrategia continental a partir de la Alianza para el Progreso.

Este proyecto tenía una inversión de 20,000 millones de dólares. Las fuentes de financiamiento dependían del gobierno de Estados Unidos, por medio de sus agencias de ayuda, las agencias financieras multilaterales, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el sector privado canalizados a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo. Este proyecto se basó en la Declaración y la Carta de Punta del Este, firmada en 1961 en una reunión auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual fue aprobada por todos los miembros con la excepción clara de Cuba.

Los objetivos básicos de esta alianza eran lograr en todos los países de América:

- Una reforma agraria en función de mejorar la productividad agrícola.
- El libre comercio entre los países latinoamericanos.
- La modernización de la infraestructura de comunicaciones.
- La reforma de los sistemas de impuestos.
- El acceso a la vivienda y a mejores condiciones sanitarias para elevar la expectativa de vida.
- La mejora en el acceso a la educación, la erradicación del analfabetismo.
- Una política de precios estables, el control de la inflación y la cooperación monetaria entre todos los países de América.

Queda de manifiesto en este proceso el interés de los Estados Unidos por estrechar sus lazos con los países latinoamericanos. La inestabilidad económica y social de estas naciones facilitaba la injerencia de los países del bloque socialista para realizar acciones revolucionarias, como ya se había dado en Cuba y también ocurría en el sureste asiático. Por lo tanto,

Estados Unidos desarrolla un proyecto de alcance continental, canalizando fondos y ayuda técnica hacia muchas naciones.

Este proceso se empata con la contrarreforma conservadora en la teoría del desarrollo, que diseñarán estrategias de intervención a favor de mecanismos más radicales a favor del capitalismo y en la búsqueda de la baja en la participación del gobierno en las actividades económicas.¹

En el caso de México, su cercanía con Estados Unidos y con Cuba, su nivel de desarrollo —en términos capitalistas es superior a la mayoría de los países del continente— y la aparición de movimientos obreros y gremiales de carácter radical, centraron la atención en este proceso, lo que posibilitó el desarrollo de procesos de política económica y social muy importantes para el país, al consolidar el modelo de desarrollo estabilizador.

Después de 30 años de estabilidad laboral, los efectos de la mala distribución de la riqueza generaron algunos movimientos independientes de obreros y trabajadores al servicio del Estado, los más representativos fueron el movimiento ferrocarrilero² y el movimiento magisterial. A pesar de estos movimientos, el sistema corporativo de Estado continuó funcionando con eficiencia.

Como lo afirma Petricioli (1988, p. 852), el gobierno de López Mateos emprendió un amplio programa para reorganizar el sistema paraestatal, el cual había crecido desde la nacionalización de la industria petrolera, la operación de los ferrocarriles nacionales y, en este gobierno, con la nacionalización de la industria eléctrica, además de la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias populares (Conasupo), que tenía como fines la comercialización de productos básicos y funcionaba como principal comercializador de los productos agropecuarios, La Comisión Nacional de Fruticultura (Conafrut) y la creación del Banco Nacional Agropecuario.

En materia de asistencia social se crean el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

El ejercicio de este proceso era influenciado por los acuerdos de la Alianza para el Progreso, determinados en la carta de Punta del Este, en

1. Para este tema, véase en el primer capítulo de este libro los aportes de Baur y Johnson en la reformulación conservadora de la teoría del desarrollo.

2. Este movimiento es brillantemente relatado en la novela de Elena Poniatowska *El tren pasa primero* (Alfaguara, México, 2005).

la cual se comprometían los países a generar procesos de planeación del desarrollo y a llevar a cabo una serie de reformas económicas y sociales, así como a desarrollar una política económica que favoreciera el bienestar social. En contraparte, los Estados Unidos se comprometía con los países del área a dar preferencia a las importaciones de productos del área, a facilitar fondos financieros para impulsar el desarrollo en los países latinoamericanos y a brindar asistencia técnica para el desarrollo de los planes y programas regionales.

En el caso de México, se creó la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, que coordinaba la secretaría de la Presidencia y cuyo producto será la formulación del Plan de Acción Inmediata 1961-1964 (SPP, 1985, tomo III). Uno de los principales aportes en materia de planeación en este proyecto fue la intervención de la iniciativa privada, quienes aportaron su particular visión de las necesidades del país.

Una de las más importantes estrategias que se implementaron en esta comisión fue la constitución del Consejo Nacional de Turismo, al cual se le dota de facultades para fomentar acciones de desarrollo en cuyo eje se encuentra el turismo, para realizar la promoción nacional e internacional encaminada a atraer turistas e inversiones así como a promover los destinos turísticos mexicanos.

Dentro de este contexto surge Puerto Vallarta como un destino con grandes atractivos y cuya promoción se da gracias a las acciones que se desarrollan en este consejo. Es importante mencionar que al frente de este consejo se nombra al ex presidente Miguel Alemán, que desde su mandato impulsó el desarrollo turístico del país.

En cuanto a planeación regional, el gobierno creó en 1960 la comisión del Río Balsas, con incidencia en varios estados del occidente y centro mexicano (Guerrero, Michoacán, Jalisco, Oaxaca, México y Puebla), una amplia zona donde la población vive con niveles altos de marginación social. En el lecho de ese río se realizó la más importante obra de infraestructura eléctrica del país.

En 1961 se creó el programa Nacional Fronterizo (SPP, 1985, tomo III), dado el crecimiento exponencial en la zona fronteriza con Estados Unidos y el desplazamiento de población por la migración. Este programa se basó en el programa bracero de empleo temporal que emprendió el gobierno norteamericano para captar mano de obra campesina para cubrir los faltantes de mano de obra en zonas rurales. Tenía como principal objetivo llevar las condiciones básicas de vida a una zona que

históricamente había estado despoblada y cuya atención gubernamental era muy limitada.

En 1963 se constituyó el Plan Lerma de Asistencia Técnica, cuya cobertura abarcaba los estados de México, Querétaro, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Nayarit; procuraba el desarrollo en la cuenca del río Lerma-Santiago, en cuya parte intermedia se encuentra la laguna de Chapala, que es el cuerpo de agua más grande en el interior del país. Además, en la zona de influencia de esta cuenca se encuentran enclavadas varias de las principales regiones agrícolas del país, como son el bajío, la zona central de Jalisco y los valles en Nayarit.

Al finalizar el gobierno de López Mateos, el Senado de la República presentó un proyecto de Ley Federal de Planeación (SPP, 1985, tomo III) cuyo objeto era coordinar y unificar los distintos criterios que sobre planeación existían en las diversas dependencias del gobierno federal; proponía formar una comisión nacional de planeación, comisiones sectoriales, una comisión de financiamiento y una subcomisión de planeación regional. Esta propuesta fue rechazada y no se contó con los mecanismos políticos para buscar consensos y conseguir una ley que sirviera de marco jurídico para la planeación nacional.

El proceso del desarrollo estabilizador tuvo en el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) el tercer sexenio de implementación; de hecho, el licenciado Antonio Ortiz Mena fue el Secretario de Hacienda desde 1958 hasta 1970, para después ser electo como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, cargo en el que duró más de 15 años.

En materia económica, se alcanzó el nivel más alto de estabilidad en muchos años. Esto permitió una gran entrada de capitales extranjeros, tanto en inversión directa como en préstamos del exterior y en la compra de instrumentos financieros; pero, por otro lado, el modelo ISI estaba totalmente agotado y los mercados internacionales iniciaban un proceso de retracción, que culminaría a principios de los años setenta con la crisis financiera internacional. El crecimiento de la economía fue de 6.9%, mayor a lo esperado (que era de 6.5%), el coeficiente de inversión bruta fue de más de 20%, se mantuvo la estabilidad cambiaria y hubo un importante crecimiento en el sector industrial, que representó 39.4% del PIB en el periodo, con una tasa de crecimiento de 9.2%, aunque en materia agropecuaria seguía cayendo. Un indicador importante para medir el rumbo de la economía es el gasto gubernamental, que representaba sólo

11.7% del PIB, con una tasa de crecimiento de sólo 2.5%, mientras que la población crecía a tasas cercanas a 4% (SPP, 1985, p. 62).

Como lo analiza Vitelli (1983, p. 180), la concentración del ingreso fue muy importante, sólo 0.3% del total de los establecimientos industriales disponían de 46.6% del capital invertido y generaban 46.3% del total del producto industrial, la producción bruta por establecimiento fue superior a 50 millones de pesos anuales y empleaban a 20.9% del personal ocupado en la industria. En el sector servicios el grado de concentración fue todavía mayor, pues 1.8% de los establecimientos absorbieron 73% del capital y 63.9% de los ingresos que se generaron en dicha actividad.

Barjau (1983, p. 293) complementa el análisis al comentar que junto a la urbanización de la sociedad y la migración del campo a la ciudad o hacia los Estados Unidos, la proporción de personas ocupadas en el sector agrícola cayó de 68.8% en 1960 a 56.7% en 1970 y la proporción ocupada en el sector industrial aumento de 31.1% a 43.2% en el mismo periodo.

La comisión intersecretarial creada desde el gobierno anterior formuló, con la misma metodología que su antecesor, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 (SPP, 1985, tomo III), el cual tiene como objetivos:

Alcanzar un rápido crecimiento económico asegurando su estabilidad; apoyar a los sectores agropecuario e industrial; tener una estabilidad de precios y en el tipo de cambio; lograr un desarrollo regional y sectorial equilibrado; mejorar la distribución del ingreso y modernizar la administración pública (SPP, 1985, p. 61).

Este plan contenía lineamientos generales para normar y orientar la inversión pública, y daba una gran importancia al otorgamiento de estímulos para la participación activa de la iniciativa privada en la economía. Como resultado de este plan se creó una subcomisión de inversión y financiamiento para jerarquizar y actualizar anualmente los programas de inversión pública, y se concedió a la disponibilidad estadística una importancia prioritaria para la planeación.

Para el gobierno de Díaz Ordaz era imperioso continuar con la política económica del desarrollo estabilizador, que dependía enormemente de la inversión privada, para lo cual era necesario mantener la política fiscal proactiva al sector privado, obligando al Estado a reducir sus gastos, incluso en materia de seguridad social, y a ampliar el proceso de financiamiento público mediante la utilización de la deuda, provocando con ello que creciera de manera importante el déficit fiscal.

Esta política generó descontento social que irá en constante crecimiento, lo que suscitó problemas con gremios de profesionistas y académicos y culminó con la crisis política más importante desde el fin de la revolución. Las manifestaciones de estudiantes universitarios de 1968 contra la política del gobierno federal se agravaron por la actitud de cerrazón del presidente y la incapacidad del gobierno de negociar fuera de los cauces que se habían creado desde la instauración de los gobiernos posrevolucionarios, todo lo cual tendría como hecho más connotado la masacre de estudiantes el 2 de octubre de 1968, unos días antes de la inauguración de los juegos olímpicos organizados por México.

El gobierno de Díaz Ordaz fue muy limitado en acciones a favor de los procesos de planeación del desarrollo. El contexto político en este periodo permite entender que las preocupaciones estaban en otros asuntos, particularmente sensibles. La poca disposición del Ejecutivo para realizar proyectos a largo plazo hace una gran diferencia con los gobiernos que lo antecedieron y también con los que estaban por venir.

Los años de la crisis

El modelo de desarrollo capitalista implementado en México desde el proceso de industrialización intensiva se verá agotado a finales de los años sesenta. Este hecho coincidirá con la aparición de una crisis generalizada del sistema capitalista que sucede de manera cíclica. Este proceso no sucedía desde finales de la II Guerra Mundial, después de la implementación de los acuerdos de *Bretton Woods*, y la constitución del sistema financiero internacional a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) y de la concertación política de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el caso mexicano, tres asuntos son los más importantes para entender este proceso que inició en la industrialización y que culminó con la crisis: la concentración del capital, el desequilibrio externo y el déficit fiscal. Lo anterior generó situaciones que se agravaron a finales de los años sesenta y principios de los setenta.

El estancamiento con inflación, característico de los años setenta, tiene características particulares que deben ser entendidas en su real dimensión, como bien lo sintetiza José Blanco:

[...] el subempleo y el desempleo abierto se acumulaban con celeridad; la concentración del ingreso se profundizaba dramáticamente y la concentración de la propiedad en el campo, en la industria, en la banca, y en los servicios se acentuaba continuamente; la crisis productiva del campo había hecho su aparición por lo menos un lustro atrás y las presiones alcistas en los precios habían duplicado su ritmo de aumento respecto a los primeros años de la década; la ineficiencia del sector industrial era patente; la estrechez de los mercados para la manufactura era manifiesta y la tasa de aumento de la inversión privada mostraba signos inequívocos de debilitamiento; la profundización de la dependencia era evidente y el desequilibrio externo se presentaba manifiesto y aun alarmante desde la perspectiva de la política estabilizadora; las finanzas públicas se hallaban indudablemente debilitadas y habían generado una dependencia creciente respecto al capital financiero nacional e internacional; los rezagos sociales acumulados eran múltiples y pobreza y marginalidad campeaban en torno a un reducido núcleo de población beneficiario del desarrollo, y las perspectivas de ascenso social para los sectores medios urbanos apuntaban hacia un embudo (1983, p. 320).

La situación coyuntural de México, de por sí grave e irresoluble, se verá agravada por la crisis financiera internacional, que repercutirá en el crecimiento exponencial de la deuda externa, la pérdida de los mercados internacionales de los pocos productos de exportación mexicanos y el debilitamiento de la inversión externa directa, por la falta de capitales internacionales.

Una vez abandonada por Estados Unidos la convertibilidad de su moneda en oro, se generaron desajustes en el sistema monetario internacional, que provocaron además de excesiva liquidez, una inflación acelerada y una disminución de la actividad económica mundial, manifestándose como particularmente graves a partir de 1973, con alzas de los precios internacionales de productos agropecuarios, de bienes de capital y particularmente de los precios del petróleo, provocando la pérdida de exportaciones y el aumento de las importaciones, lo que afectó enormemente el déficit externo y el déficit fiscal del país.

En términos económicos, el país entró en una espiral:

El crecimiento del PIB cayó de 6.1% en los tres primeros años (1970-73) a 2.9% los siguientes tres años (1974-76), la proporción de las manufacturas al PIB cayó de 9.9%, que se tenía en promedio entre 1962-1970, a menos de 5% en promedio los siguientes seis años. La deuda externa creció de poco más de cuatro mil millones en 1970 a cerca de veinte mil millones para 1976, particularmente por los procesos de financiamiento del gasto público para fomentar el desarrollo (Blanco, 1985, pp. 321-323).

El inicio de este proceso coincide con la llegada a la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el cual en los primeros años de su gestión mantendrá el proceso de desarrollo estabilizador, sosteniendo los privilegios fiscales y absorbiendo el Estado, a través del gasto público, la carga de intentar mantener los ritmos de crecimiento, para lo cual creó un sinnúmero de fideicomisos, comisiones especiales y potenció el crecimiento de la industria paraestatal, a este proceso se le denominó “desarrollo compartido”.

Este proceso no era otra cosa que la ampliación de la intervención estatal, manteniendo los privilegios de la iniciativa privada, fortaleciendo la política arancelaria, los estímulos a las exportaciones, las exenciones fiscales y los apoyos directos a la inversión, generando inversión de infraestructura para atraer inversiones para lo cual se defendió, a un costo muy alto, la paridad del tipo de cambio.

En términos políticos, el nuevo gobierno se enfrentó a las situaciones de conflicto motivadas desde el anterior sexenio, y que se agravaron con brotes de problemas sociales (manifestaciones estudiantiles y gremiales, problemas agrarios), la aparición de guerrillas urbanas y conflictos al interior del grupo gobernante. Que aunque no se reflejó en crisis, sí puso de manifiesto el carácter autoritario del sistema político mexicano.

La llamada de atención que desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hicieron los estudiosos de la realidad latinoamericana sobre el agotamiento del modelo y la necesidad de realizar ajustes en la política económica, será tomada por Echeverría como guión en su política de desarrollo. Las acciones que emprendió no resultaron por tres condiciones: la aparición de la crisis generalizada del capitalismo, una buena parte de las políticas emprendidas eran dependientes de la acción casi omnipresente del gobierno y por la poca respuesta que se tuvo de la iniciativa privada, por desconfianza o pérdida real de la capacidad económica de las empresas.

Este periodo coincide con un recurrente estado de crisis política en la mayor parte de los países latinoamericanos, que concluyeron con la aparición de dictaduras militares en casi todos los países. Los casos más representativos son Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.

En materia de planeación del desarrollo, dado el carácter estatista del gobierno de Echeverría, se realizó una gran reforma administrativa del poder Ejecutivo federal para mejorar su organización, adecuándose a las necesidades de la planeación.

Para lograr los propósitos de la estrategia del “desarrollo compartido”, en 1971 se creó la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público (SPP, 1985, tomo IV), con el fin de “lograr una mejor organización del gasto, se forman comisiones sectoriales para industrias estratégicas como la azucarera, siderúrgica, textil y del algodón” (SPP, 1985, p. 75).

Se constituyeron todo tipo de comisiones, consejos, fideicomisos especiales, para impulsar desde el gobierno a los sectores productivos y regionales. Esto se realizó a través de gasto público financiado con deuda pública, ampliando con ello el déficit fiscal. Entre las más importantes se encuentran el Consejo de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza y las Zonas de Perímetros Libres, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, los Comités Promotores de Desarrollo de los Estados, los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural y la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional y Urbano.

En 1974 se constituyó el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 (SPP, 1985, tomo IV), diseñado desde el Ejecutivo federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de Patrimonio y Fomento Industrial, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el cual tiene por primera vez en México el carácter transexenal, porque abarca dos años del siguiente gobierno. Este programa tenía como objetivos “impulsar el crecimiento económico nacional, favorecer la creación de empleos y afianzar la independencia técnica y económica del país respecto del exterior” (SPP, 1985, p. 79).

En 1975 se crearon varios programas sectoriales, gracias a la asistencia y colaboración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) como son el Plan Nacional Hidráulico, el Plan Nacional Agrícola y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología (SPP, 1985, tomo IV).

El gobierno de Echeverría realizó muchos trabajos de concertación para provocar procesos de desarrollo, por lo que generó los siguientes acuerdos en la materia:

- El que establece unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal con la finalidad de acelerar el de-

- sarrollo integral del país mediante la coordinación de los programas y metas de los organismos del sector público (11 de marzo de 1971).
- La creación de la Comisión Nacional Tripartita integrada por 25 miembros, 10 representantes del sector obrero, 10 representantes del sector empresarial y 5 del gobierno federal, con la función de realizar estudios en lo referente a inversiones, productividad, descentralización industrial, desempleo, capacitación de los recursos humanos, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental (10 de junio de 1971).
 - El acuerdo publicado el 28 de noviembre de 1973 para crear una comisión intersecretarial que coordinara las actividades de las secretarías y departamentos de Estado para el mejoramiento social, económico, educativo y cultural de las comunidades indígenas del país.
 - La formación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (28 de enero de 1975) con la finalidad de elaborar programas a corto, mediano y largo plazo y de sugerir criterios y lineamientos para la programación de la inversión pública federal a escala regional.
 - La creación de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, el 9 de julio del mismo año, cuya función era integrar los programas de los organismos y dependencias que formaban parte de la comisión para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, analizar y evaluar los proyectos de inversión en materia agropecuaria y realizar estudios sobre el sector.
 - La integración de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (28 de junio de 1976) con el objetivo de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (spp, 1985, tomo iv).

Es importante puntualizar que durante este sexenio la economía mexicana se vio inmersa en un proceso de constante inestabilidad, como lo analizan Hierro y Sanginés (1990, p. 199).

En los dos primeros años, al agotarse el modelo de desarrollo estabilizador que había durado más de diez años, se modificó la política económica con un modelo al que se le dio el nombre de desarrollo compartido. En este proceso se trató de impulsar a la economía a través de la ampliación del gasto público, debido a la declinación de la actividad económica.

En el segundo tercio del gobierno, las presiones externas, particularmente provocadas por la inestabilidad financiera internacional, y la elevación de los precios del petróleo —aunque México era exportador neto— provocaron un impacto en la economía con el aumento de los

precios de productos no petroleros que se importaban a México, generando una espiral inflacionaria, con controles de precios y aumentos de los salarios de forma constante.

Este proceso trajo consigo una creciente desconfianza del sector privado que, por un lado, no aplicaba los aumentos salariales que se indicaban desde el gobierno y, por otro, dejó de invertir de manera importante. Se inició un éxodo de capitales hacia el exterior, agravando con ello la situación económica del país.

Como respuesta a ello, el gobierno volvió a incrementar el gasto público en el tercer tercio del sexenio, recurrió a más deuda externa, aumentando la inflación y llevando a la economía a un nivel insostenible en la paridad cambiaria, que desencadenaría la devaluación de la moneda en agosto de 1976, después de más de 20 años de estabilidad cambiaria en el país.

Después del choque de 1976, que coincidirá con el cambio de gobierno en el país, el gobierno mexicano firmará con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un “Acuerdo de Facilidad Ampliada” que tenía como objetivos que el país procuraría fomentar el ahorro interno a fin de reducir la necesidad de recursos externos, bajar los niveles de inflación a estándares internacionales y restablecer el equilibrio en la balanza de pagos, con ello el gobierno mexicano bajaría en tres puntos su déficit fiscal antes de 1979.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) inicia en el momento donde la crisis económica está aparentemente controlada, gracias a los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial.

El Ejecutivo elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 (SPP, 1985, tomo v), que servirá de referencia para los diversos programas de gobierno, impulsando la planeación como un instrumento necesario en la conducción del desarrollo nacional. Para ello, modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública, creando la Secretaría de Programación y Presupuesto, entidad a la que se le encomendó la coordinación de todos los procesos de planeación, entre ellos la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno determinó crear un Sistema Nacional de Planeación, que otorgó mayor cohesión a la relación establecida entre la acción transformadora del gobierno, su filosofía política y el proyecto nacional.

Para el gobierno existía una fórmula simple con la que esperaba superar los efectos negativos de la crisis. “Se requería de desarrollar tres etapas, dos años para superar la crisis, dos años para estabilizar la eco-

nomía y dos años para crecer sobre bases no inflacionarias" (Granados, 1988, p. 48). Los acontecimientos por venir pronto harían olvidar esta fórmula.

Es importante mencionar que en materia política este gobierno formuló una gran reforma político-electoral. Modificó el estatus de muchas organizaciones que hasta entonces estaban proscritas, particularmente grupos de izquierda, reduciendo la presión política y social que había estado creciendo en los dos últimos sexenios.

Para finales de 1977, como lo comentan Hierro y Sanginés

[...] la publicación de las reservas petroleras del país, informó que estas ascendían a más de 16 mil millones de barriles contra los 6,400 millones que se consideraron en 1975. Por lo que la política económica se modificó de manera significativa. La primera reacción fue el crecimiento importante del gasto público, dada la bonanza petrolera, que se verá favorecida, con un incremento de los precios internacionales entre 1978 y 1979 de más de dos veces y media, generando un crecimiento del PIB de 8.3% en 1978 y de 9.2% en 1979. (1990, p. 190).

Esto provocó una de las frases más recordadas en el anecdotario político nacional, cuando el presidente José López Portillo dijo: "Preparémonos a administrar la abundancia".

Esta expansión de la economía trajo consigo situaciones inéditas en la economía mexicana, como lo comenta Cárdenas (1992, p. 29), con un amplio crecimiento de contratación laboral y patrones de consumo nunca antes vistos en México, motivados por incrementos en los salarios reales; este consumo se generó particularmente en bienes de consumo duradero y en productos de importación, aumentando el volumen del comercio exterior en más de cuatro veces entre 1976 y 1980.

La expansión tanto del gasto público como del consumo privado se dio antes de que el país captará recursos frescos, por lo que se utilizó la fórmula ya probada del endeudamiento y de la ampliación del déficit presupuestal público, aumentando de 22 mil 900 millones de dólares en 1977 a 53 mil millones de dólares en 1979 la deuda pública externa, y de 2 mil millones de dólares a 18 mil millones de dólares la deuda externa privada.

Como dato adicional es importante lo que menciona Villarreal (1984, p. 423), que la industria manufacturera, principal motor de la economía mexicana de los últimos 40 años, en este periodo (entre 1977 y 1979) amplió sus importaciones en más de 60 mil millones de dólares, mientras que sus exportaciones sólo fueron del orden de 13 mil 500 millones de

dólares, esto creó un déficit de casi 45 mil millones de dólares que fue sufragado por divisas de los excedentes petroleros y por más de 13 mil millones de dólares de ingresos adicionales para su financiamiento

La situaciones coyunturales de los dos últimos años hacen que el gobierno reformule su proceso de planeación y presente para 1980 el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (SPP, 1985, tomo IX), en el cual pretendió, en un marco estratégico general, contribuir a homogenizar la metodología, enfoques, procedimiento y conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo nacional. Tenía como objetivos:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre, en los aspectos económico, político, social y cultural.
- Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar, dando prioridad a las necesidades de educación, alimentación y vivienda.
- Promover un crecimiento alto y sostenido y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de producción y las regiones geográficas.

A pesar de que las señales de los precios internacionales del petróleo iban a descender, el gobierno desoyó estas advertencias. Tampoco le preocupó que la balanza de pagos estuviera con un amplio déficit, pues mantuvo sobrevaluada la moneda, provocando con ello que en el verano de 1981 se produjera una salida de capitales del orden de los 14 mil millones de dólares. Para 1982, la situación fue insostenible y ocasionó la devaluación en más de 50% de la moneda; a pesar de ello el gobierno continuó en su cerrazón, se generaron nuevas fugas de capitales, llevando a la paridad cambiaria a una nueva devaluación y dejando a las reservas del Banco de México agotadas, debiendo responder con el establecimiento del control de cambios, quintando del mercado los depósitos en dólares y convirtiéndolos a pesos. A esta etapa se le denominó la crisis de la deuda.

Esto trajo consigo una profunda recesión en el país en 1982, “el gobierno mantuvo su política de gasto, llegando a tener al déficit público en niveles del 17% del PIB, aumentando la oferta monetaria en 71%” (Cárdenas, 1992, p. 30).

Para finales del periodo de gobierno, una vez cambiado al equipo económico del Ejecutivo, se modificó la política económica, se redujo el gasto público, vía disminuciones en los subsidios de los precios de los bienes y servicios públicos, se declaró la moratoria de pagos, se llegó a un

acuerdo con el FMI, a un acuerdo contingente y se nacionalizó la banca privada.

La situación económica era desalentadora, como lo señala Enrique Cárdenas: “La inflación se aproximaba a 100% y aumentaba, el crecimiento del producto se desvanecía, el servicio de la deuda externa absorbía 77% de las exportaciones de mercancías, el tipo de cambio se había devaluado en casi 80% en un solo año, la oferta monetaria crecía a cerca del 100% y el déficit público llegaba al 17% del PIB” (1992, p. 30). Y como lo comentan Hierro y Sanginés, que sirve para entender mucho de lo que se hizo y particularmente de lo que no se realizó, y que a la postre permite entender la situación en la que se encontraba el país y lo que vendría para los siguientes años: “En el auge petrolero el gobierno utilizó el aumento de las ganancias por las exportaciones petroleras para expandir su gasto corriente, incrementando el empleo y los salarios del sector público y los subsidios para el resto de la economía, y no para incrementar significativamente la formación de capital” (1990, p. 242).

Es importante mencionar que a pesar del impulso dado a la planeación en estos dos gobiernos, existieron graves problemas y deficiencias que no permitieron su cabal cumplimiento, entre ellas se pueden enumerar: la inexistencia de un marco jurídico actualizado y coherente; la nula visión de largo plazo, en casi todos sus procesos; la elaboración de planes y programas sectoriales desarticulados y carentes de una visión de conjunto; la insuficiencia de implementación de los procesos de planeación en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, dejando en casi todos los proyectos una visión nacional y la poca participación de los otros niveles de gobierno; la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento efectivos; la poca participación de los sectores productivos, dado el carácter estatista de los procesos de planeación, y la falta de análisis de la realidad nacional en función de las situaciones económicas internacionales.

La década de los años setenta y los primeros años de los ochenta, se enmarcaron como un periodo perdido para el desarrollo, no sólo en México, como se ha relatado, sino en toda América Latina.

El rezago que se tuvo en este periodo frente a países que al principio del periodo estaban en igualdad de condiciones, es muy importante; particularmente frente al desarrollo logrado por los países del sureste asiático llamados los tigres asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Malasia y Hong Kong), donde no importó la formación política de los gobiernos (derecha, centro o izquierda), ni la forma de gobierno (demo-

cracias o dictaduras), para ellos el modelo que implementaron en términos de planeación del desarrollo fue el de industrialización para sustituir importaciones.

Mientras que en Latinoamérica y en particular en el caso mexicano, los mecanismos para financiar el desarrollo se dieron a través del gasto público, que a su vez era financiado con deuda externa.

Los efectos de la crisis continuaron durante las siguientes dos décadas en la región latinoamericana.

El periodo de ajuste estructural

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició con una gran carga en contra, dado los efectos graves de la crisis de la deuda y con una situación interna agobiada por la inflación y la recesión, así como por la pérdida de empleo y falta de recursos públicos para realizar los programas sociales urgentes, dirigidos a la población más desprotegida.

De hecho la firma de una carta de intención con el FMI implicó un programa de ajuste económico estructural que destacaba la exigencia de reducir el déficit financiero del sector público a 8.5% del PIB en 1983, además de limitar el endeudamiento público externo y el carácter transitorio del control de cambios impuesto por el gobierno anterior.

La economía mexicana al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó por una contracción del mercado; una elevación del precio de productos manufacturados y de bienes de capital y la depreciación de las materias primas en los mercados mundiales, ocasionando falta de divisas necesarias para el desarrollo del aparato productivo y de las importaciones básicas para su funcionamiento; concentración del capital; contracción del mercado de capitales y ocaso del *boom* petrolero, ya que el control de los precios pasó de los países productores a los consumidores.

Como lo analizan Hierro y Sanginés (1990, pp. 232-233), en los primeros años de la década de los ochenta la inflación llegó a 100%, con deterioro del poder adquisitivo y condiciones de inestabilidad general; un elevado déficit público, de aproximadamente 17.6% con respecto al PIB; se incrementó el desempleo; existió inestabilidad en el sistema financiero, se nacionalizó la banca y se estableció el control de cambios; se establecieron compromisos con el Fondo Monetario Internacional; se contrajo el mercado como resultado de las políticas recessionistas implementadas para controlar la inflación; existió insuficiencia de divisas para

el funcionamiento del aparato productivo; disminuyeron las inversiones públicas y privadas por la baja en los ingresos públicos.

Debido a lo anterior el gobierno promulgó el Programa de Inmediata Recuperación Económica (PIRE), dentro del cual se tenía como objetivo: “[...] la reducción del crecimiento del gasto público y la racionalización de los proyectos de inversión pública, además estaba acompañado de una serie de reformas constitucionales donde se precisaba la responsabilidad del Estado en materia económica y un esquema para la realización de un cambio estructural de la economía” (Granados, 1988, p. 81).

El gran objetivo del nuevo gobierno consistía, desde entonces, en la reestructuración del Estado y sus dimensiones. Si bien no se podía abdicar de lo que el gobierno poseía, resultaba irracional pretender que el Estado abarcara más actividades indefinidamente. Por lo que se postuló restablecer el equilibrio de la economía mixta. Además se empezó a hablar de la necesidad de reemplazar al Estado obeso e incapaz por uno fuerte y eficiente, en clara alusión a los sexenios anteriores, donde se tuvo como soporte y centro de acción el crecimiento de la actividad económica al Estado.

El gobierno se caracterizó por la realización de ajustes económicos notables, sin precedente en la historia del país. La orientación del nuevo gobierno era contraria a la que por muchos años se había llevado a cabo. “Estos procesos de ajuste están contenidos en tres estrategias: la corrección fiscal, las reformas a la política comercial y el programa de estabilización” (Vernon, 1992, p. 233).

Las acciones emprendidas por el nuevo gobierno para el cumplimiento de estas estrategias fueron la reducción del aparato paraestatal, al vender más de 700 empresas públicas y desarticular organismos públicos, adelgazar el aparato burocrático y modificar el esquema proteccionista de sustitución de importaciones por un proyecto promotor de las exportaciones.

Para el gobierno de Miguel de la Madrid, la planeación se convirtió en un eje rector de su actividad. Se elaboró la Ley de Planeación, expedida el 5 de enero de 1983, donde se elevó a rango constitucional la planeación de la economía; se estableció la creación del Sistema de Planeación Democrática y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, (SPP, 1985, tomo x), para lo cual se modificó el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005) en el cual se inscribe que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, per-

manencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

La Ley de Planeación fijó como objetivo encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo, para lo cual se generó un Sistema Nacional de Planeación democrática, que se planteó realizar dos actividades: en el primer año de gobierno, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y en un horizonte temporal de mediano plazo, concebir a la planeación como un objetivo fundamental en el trabajo de los tres órdenes de gobierno, que cumpla con la función no sólo de realizar los planes sino de asegurar su instrumentación, control y evaluación (SPP, pp. 103-107).

El mismo Miguel de la Madrid (1999, p. 193) hace un análisis sobre las modificaciones constitucionales que se realizaron para instaurar el sistema de Planeación Democrática. Además de la reforma al Artículo 26 constitucional, se modificaron otros artículos constitucionales en materia económica, para adecuar y puntualizar las nuevas estrategias de gobierno.

Al Artículo 25 se le adicionó de manera explícita los elementos básicos de la economía mixta, confiriéndole al Estado la responsabilidad de ser el rector del desarrollo nacional, se establecen las áreas estratégicas que el sector público tendrá bajo su cargo y las áreas prioritarias donde participaran los sectores social y privado.

Al Artículo 27 constitucional se le adicionaron dos fracciones, en las cuales se define el concepto de desarrollo rural integral.

El Artículo 28 constitucional se actualiza y se enriquece la concepción de economía mixta, al fundamentar explícitamente al sector público como integrante fundamental en el proceso económico y al reconocer la función social del sector privado.

Todas estas modificaciones se determinaron a partir de la necesidad de que el país debía superar la vulnerabilidad económica, y ésta no se resolvería en tanto no se solucionaran los problemas estructurales de la economía nacional.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se generó a través de la participación popular, formándose para tal objetivo los Foros de Consulta Popular, donde se canalizaron las demandas de todos los grupos sociales para integrarlas al plan.

El Plan Nacional de Desarrollo se dividió en cuatro apartados:

- Aspectos políticos. Expresaba como orientaciones del Estado el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo económico, empleo y combate a la inflación y la planeación democrática.
- Aspectos económicos y sociales. Contenía cuatro objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.
- La política sectorial consideraba la existencia de dos sectores estratégicos para el desarrollo económico: el agropecuario y el industrial.
- La política regional, donde se consideraba a la descentralización como un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural, por lo que se fijaron como objetivos fundamentales: la obtención de un desarrollo estatal integral y sentar las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país.

El proceso de planeación democrática instrumentado en el gobierno incluía la participación de los gobiernos estatales y municipales. Cada uno, en función de su nivel de competencias, debería generar los instrumentos de planeación. Esto trajo consigo comisiones especiales de planeación en los estados, constituyéndose en cada uno de ellos la Comisión de Planeación del Desarrollo (Coplades), integrada por representantes de los gobiernos federal y estatal, con la participación de los sectores social y privado. En cada municipio se crearon los comités para la planeación del desarrollo municipal (Coplademun), con la integración de representantes del gobierno del estado, del municipio y de los sectores privado y social del municipio.

Para el estado de Jalisco, durante el gobierno de Enrique Álvarez del Castillo, se constituyó todo un sistema de planeación regional, articulando los procesos que se instrumentaron a nivel nacional con un subsistema propio en el estado y articulando éste a un sistema de regiones internas del estado para apoyar así a los municipios.

El proceso instrumentado desde el gobierno federal para realizar el cambio estructural de la economía mexicana tuvo un impacto importante en el país. La vulnerabilidad de la economía era grande y se requería un cambio más profundo para resolver los graves problemas que el país enfrentaba.

La crisis económica mantuvo durante todo el periodo un constante proceso ascendente, creando condiciones agobiantes para la sociedad. Como lo revela Alberto Tovar:

Para 1983, aunque había descendido la inflación de 100% a 80%, el producto interno bruto cayó un 4.7% ampliando con ello el desempleo y el subempleo. Durante 1984 y 1985 las condiciones económicas eran de bastante inestabilidad, se mantuvo el deslizamiento de la moneda, ampliándose su desliz de 13 a 19 centavos diarios. Los impactos eran compensados con crecimiento del gasto público lo que provocó un desajuste mayor a mediados de 1985 que se verá agravado con dos acontecimientos: el terremoto de septiembre que destruyó una buena parte de la ciudad de México, debiendo destinar recursos públicos como respuesta a la emergencia y posteriormente para iniciar la reconstrucción, y como segundo elemento, a finales de ese mismo año cae el precio internacional del petróleo llegando a la cotización más baja por barril de los últimos años, que fue de 8.6 dólares la mezcla mexicana de exportación (2002, p. 413).

En 1987 el gobierno formalizó un pacto nacional con todos los sectores productivos (sindicatos, empresarios y organizaciones agrarias) con la finalidad de que todos coadyuvaran al esfuerzo de abatir la inflación y reimpulsar el crecimiento económico. Tenía como objetivos, que “la inflación fuera de menos de 60%, lograr un superávit de las finanzas públicas y lograr un crecimiento anual de por lo menos el 2%. Para ayudar a la reactivación económica se autorizó un incremento del 3% al salario mínimo, con la garantía de que los empresarios absorberían el costo sin trasmitirlo a los precios de sus productos” (Tovar, 2002, p. 416).

Este pacto fue refrendado en 1988. Se mantuvieron sus objetivos y los precios de los productos básicos estuvieran al alcance de los ciudadanos; además, se otorgaron créditos para reactivar la agricultura y se puso tasa cero al IVA de alimentos y medicinas.

En términos políticos, al gobierno de Miguel de la Madrid le tocó trabajar con una fuerte oposición que fue impulsada desde la reforma del Estado, como bien lo describe Enrique Krauze (1997, pp. 409-414) creando tres movimientos coincidentes. El primero fue la entrada de grupos de izquierda al Congreso de la Unión, particularmente a la Cámara de Diputados. En segundo lugar, la vieja estructura corporativa que se basaba en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sufrió un resquebrajamiento con la aparición de un grupo de militantes, denominados *corriente crítica*, que se opondrán a la estructura formal, y que será encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del ex presidente Lazado Cárdenas) y Porfirio Muñoz Ledo (ex presidente del partido y uno de los

principales ideólogos del último cuarto de siglo dentro del gobierno). Y, por último, el Partido Acción Nacional (PAN), principal organismo político de oposición de filiación de derecha, se fortaleció con la incorporación de nuevos militantes.

Estas tres acciones permitieron la construcción de un proceso opositor importante al final de este sexenio, que tendrá como campo de cultivo la permanencia y agravamiento de la crisis económica, que afectaba a buena parte de la sociedad y que harían de la siguiente elección presidencial una de las más competidas y cuestionadas de la historia reciente del país.

A pesar de que su saldo económico fue negativo, al gobierno de Miguel de la Madrid se le debe reconocer la profunda transformación de la economía, los intentos de planeación nacional y los procesos de concertación con todos los sectores productivos de la sociedad. Finalmente, como lo analiza Jaime Zabludovsky:

La crisis de 1982 es un hito en la historia económica mexicana porque reveló las deficiencias estructurales inherentes al modelo de sustitución de importaciones. El mantenimiento de este régimen implicó un alto costo en términos de menos niveles de producción y empleo. México no podía esperar ya que las exportaciones petroleras impulsaran el crecimiento [...] se hizo iterativo el crecimiento de las exportaciones no petroleras para evitar nuevas reducciones de la absorción interna [...] además las exportaciones manufactureras mejorarían también el empleo y la distribución porque su producción es típicamente de mano de obra intensiva (1992, p. 168).

Esto nos revela claramente el papel que desempeñó el gobierno de Miguel de la Madrid como bisagra entre dos modelos, el de una economía orquestada desde el Estado —que concluye con las crisis recurrentes— y el que se iniciará formalmente en el siguiente gobierno, conocido como neoliberalismo.

El modelo neoliberal

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República (1988-1994) tiene varias lecturas, la primera y más importante es el carácter de ilegitimidad que le endosó la oposición, al haber llegado en medio de la primera elección donde la oposición tuvo un enorme número de votos. El control de los procesos electorales desde el gobierno y la todavía fuerte estructura corporativa del PRI, no permitieron que se diera el triunfo de la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas como

candidato del Frente Democrático Nacional, que era una coalición de grupos de izquierda. Por otro lado, el Partido Acción Nacional, al tener un candidato independiente al del Frente, logró importantes triunfos en muchas regiones del país (como por ejemplo, Jalisco) lo que diluyó votos a la oposición.

Una segunda característica es el relevo generacional, por la edad del propio presidente y la de sus principales colaboradores, y por pertenecer a una generación de jóvenes que habían sido preparados en el extranjero (particularmente en universidades de Estados Unidos) y que modificaron la estructura real del poder en México, situación que ya se había iniciado desde el anterior sexenio, creando una nueva estructura denominada peyorativamente como “tecnocracia”.

Una tercera situación fue que desde su posicionamiento en el gobierno, continuaron la profundización del cambio estructural, ahora bajo la bandera del Consenso de Washington, formalizando la aplicación del modelo neoliberal en México.

Por último, la creciente oposición en el país, y la necesidad de legitimación del nuevo gobierno, llevaron al reconocimiento de la perdida de elecciones estatales para el PRI — particularmente en el norte del país y sólo por parte del partido derechista de Acción Nacional y la reestructuración del sistema corporativo del PRI, bajo una nueva integración, encarcelando a opositores, particularmente del sindicato petrolero y de grupos regionales contrarios al nuevo gobierno.

En términos de planeación del desarrollo, el nuevo gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1889-1994 (SPP, 1990, tomo xxii), en el cual se establecieron las bases para lograr la recuperación económica con estabilidad de precios, la búsqueda del mejoramiento del nivel de vida de la población y la modernización económica. Para lograr esto, se proponía como estrategias la renegociación de la deuda pública, el saneamiento de las finanzas públicas, la liberalización de los mercados financieros, el mantenimiento de la privatización de empresas públicas, la promoción de la inversión extranjera e instrumentar reformas para el mayor bienestar social.

El plan contenía cuatro objetivos fundamentales:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.

- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Una alta prioridad del plan fue la atención de las demandas sociales básicas, por lo que se establecieron líneas de política que aseguraban un amplio esfuerzo. Tales políticas se basaban en que el gasto social era la máxima prioridad en los presupuestos de la federación, atendiendo eficaz y oportunamente la demanda de garantía a la seguridad social, la justicia y el cuidado de las necesidades básicas de la población.

Otra política prioritaria fue la protección del medio ambiente, para lo cual se establecieron los siguientes propósitos: ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país, conservar y usar adecuadamente los recursos naturales y detener y revertir la contaminación del agua.

El nuevo gobierno continuó con la firma de pactos sociales y económicos, pues reconoció en éstos un mecanismo adecuado de concertación y compromiso de todos los actores e hizo suyas las metas de bajar la inflación a niveles similares a países industrializados, para lo cual se requería mantener la estricta disciplina de las finanzas públicas y la renegociación de la deuda externa.

Una de las principales acciones que desarrolló el gobierno fue la renegociación de la deuda:

[...] la cual ascendía a cerca de 100 mil millones de dólares, del cual el 80% corresponden al sector público, el 8% a los bancos, el 6% a la iniciativa privada y el 4% al Banco de México. Particularmente del lado de los acreedores, la deuda se concentra en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, y el 70% de la deuda en la comunidad de bancos comerciales internacionales [...] El plan Brady fue de gran ayuda en este proceso porque, por primera vez, se reconoció que era necesario se efectuara si se quería que los países de ingresos medios reencontraran su proceso de crecimiento y se solucionara el problema de la crisis en los países del tercer mundo. Para 1990, México había logrado renegociar cerca del 50% de su deuda, creando las condiciones de estabilidad para retomar la senda del crecimiento (Aspe, 1992, p. 125).

Las acciones que fueron desarrolladas desde el anterior gobierno empezaron a dar frutos, se propició la reducción de la inflación, la atracción de inversión foránea a la planta productiva y una mayor confianza al capital extranjero. “De hecho, creció la inversión extranjera directa en cerca de 28 mil millones de dólares. Particular atención tuvo la industria maquiladora, que se asentó en la zona fronteriza” (Tovar, 2002, p. 421).

En este periodo se iniciaron las pláticas del tratado de libre comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá, lo que era una clara

señal de la determinación de ampliar el proceso de apertura comercial. Esto se demuestra también porque las mercancías sujetas a permisos de importación eran solamente 20.3% y los aranceles máximos estaban en el orden de 20%.

Otra consideración sobre este proceso de apertura fue la modificación de leyes mexicanas, para adecuarlas a estándares internacionales, como la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Promoción y Fomento Industrial.

La problemática social era muy conflictiva. Dado que el Estado había perdido buena parte de la capacidad de inversión en obra pública, el gobierno organizó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual funcionó desde las comunidades y procuró que las comunidades decidieran en qué se tenía que invertir, aportando mano de obra o recursos locales como participación para la construcción de obras.

Un asunto que empezó a ser resuelto, fue el de las pensiones y jubilaciones. Dado que la seguridad social estaba en manos del Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en éste no se había formado un pasivo contingente, la situación era una bomba de tiempo; por ello, se modificó la ley y se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), permitiendo la participación de entidades financieras privadas para que manejaran los recursos de las jubilaciones de los trabajadores.

Para el año de 1993, la inflación llegó a 9% anual; una de las principales metas se había logrado, a los ojos del mundo se gestaba una nueva edición del milagro mexicano.

El apego estricto a los diez acuerdos del Consenso de Washington³ permite afirmar que el modelo neoliberal se estaba aplicando en el país, a pesar de los argumentos en contrario esgrimidos por el propio presidente Salinas de Gortari, diciendo que el modelo mexicano era de liberalismo social: “Ni un estatismo absorbente ni un neoliberalismo posesivo”.⁴

Como lo describe Rodríguez (2002, p. 437), el consenso de Washington se basaba en la liberalización del comercio y de los mercados financieros, la privatización de empresas públicas, la desregulación de las actividades económicas, la liberalización de la inversión extranjera, la disciplina fiscal (equilibrio entre ingreso y gasto público), la reducción

3. Este decálogo fue elaborado en 1989 por John Williamson en una conferencia en el Institute for International Economics

4. Discurso pronunciado en el aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el 4 de marzo de 1992 (Ontiveros, 2005, p. 41).

de la inversión y el gasto público, la reforma fiscal regresiva que reduce las tasa marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de los contribuyentes, una política cambiaria que fomente las exportaciones y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad.

Para finales de 1993, los resultados de las políticas emprendidas en este gobierno empezaron a concretarse. Uno de los principales logros era haber concluido satisfactoriamente las negociaciones del TLC con la firma por parte de los gobiernos de los tres países, el cual entraría en vigor el día primero de enero de 1994.

Los resultados económicos eran satisfactorios y alentaban buenos momentos en el futuro cercano. Como muestra, se puede señalar que entre 1990 y 1994 el PIB creció en promedio a 3.9%.

En términos políticos, el presidente Salinas de Gortari logró imponer a su principal colaborador como candidato a presidente de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien además de haber sido el presidente del PRI, había sido el encargado de la política Social a través del Pronasol, que terminó siendo una secretaría de Estado.

Los acontecimientos que se sucedieron a lo largo de 1994 dejaron al descubierto una realidad muy diferente a la que se había dibujado. El día primero del año hace su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que enarboló reivindicaciones sociales de los pueblos indígenas, particularmente en Chiapas, que era el estado de la República donde había más pobreza y marginación. El gobierno movilizó al ejército, situación inédita en la vida pública de México en los últimos años; debía enfrentar a un enemigo en casa, pero lo más importante era que dejaba al descubierto una realidad: los grandes rezagos que en materia de justicia social había en el país.

La segunda situación grave fue el asesinato del candidato del partido gobernante, Luis Donaldo Colosio, acto que no fue esclarecido del todo y sobre el que se tuvieron más dudas que certezas. Esto vino a enrarecer el clima de confianza de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, situación que hizo que se nombrará a un candidato sustituto a tres meses de las elecciones. Se debe aclarar que el nombramiento de Colosio como candidato generó graves fracturas en el grupo gobernante y el nombramiento de su sustituto, Ernesto Zedillo, ensanchó estas fracturas.

Para entender la gravedad de la situación es importante lo expuesto por Tovar (2002): “[...] las reservas internacionales eran de más de 28 mil millones de dólares antes de esa fecha y un mes después eran sólo de 11

mil millones de dólares, situación que hizo que la tasa de interés interbancaria promedio subiera de 11% a más de 21% de inmediato” (p. 422).

Es importante mencionar que este asesinato no es un hecho aislado. Meses después del crimen de Colosio fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, quien era el secretario general del partido y virtual coordinador de los diputados del PRI en el siguiente periodo, además de ser ex cuñado del propio presidente de la República. Dentro de las investigaciones se señaló como responsable de este asesinato a Raúl Salinas, el influyente hermano del presidente de la República.

El gobierno reaccionó a estas situaciones apuntalando las reservas mediante la emisión de bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), que eran tasados a la paridad peso-dólar, en lugar de los tradicionales Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), que estaban tasados sólo en pesos; esto calmó momentáneamente a los mercados, pero ocasionó cambiar deuda interna por externa y produjo el más grande endeudamiento público de la historia.

A pesar de los duros reveses que había sufrido su política y de que no había podido firmar los acuerdos de paz con la guerrilla —la cual había logrado una base de apoyo social importante tanto en el país como en el extranjero—, el presidente Salinas de Gortari entregó el gobierno a su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León, con una aparente calma que se resquebrajaría tres semanas después.

La llegada a la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) estaba enmarcada por situaciones políticas y sociales que no auguraban un gobierno fácil. Los antecedentes de la muerte del candidato Colosio y la aparición del EZLN dejaban poco margen de maniobra. Por un lado, aunque no había controversia por el resultado electoral, sí se cuestionaba la actuación de las autoridades en la incapacidad para esclarecer el crimen y por otro, estaba la inmovilidad en las negociaciones con la guerrilla, sumando la presión de grupos de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales para resolver el conflicto y solucionar las causas que dieron origen a este problema.

En términos económicos, la situación parecía estar bajo control. A pesar de que los Tesobonos tenían un vencimiento en el corto plazo, no se preveía una situación que se saliera de control.

Si tomamos en cuenta que el presidente de la República tomaba posesión el día primero de diciembre, los hechos que sucedieron a partir del día 20 del mismo mes, dan cuenta de una problemática que no se tenía

clara. Las tomas de decisiones erróneas van a agravar esta situación al ampliar la brecha especulativa.

La moneda seguía con un desliz frente al dólar, pero dadas las presiones se amplía en 15% adicional. Esta fórmula no funcionó y el día 22 se cambió por un régimen de flotación libre haciendo que el tipo de cambio saltara de 3.5 pesos por dólar a 6.20 pesos por dólar.

Es importante mencionar que para el día 21 las reservas internacionales del Banco de México eran sólo de 5,854 millones de dólares, lo que implicaba una fuerte caída respecto de los 23,000 millones que había alcanzado como punto más alto a principios del año anterior. Es importante apuntar que la mayor parte de los recursos externos estaban en el sector financiero de corto plazo (Tovar, 2002, p. 424).

¿Qué fue lo que paso? Los relatos de los hechos de esos días dan cuenta de una situación que vino a crear una gran confusión en los mercados. Se cuenta que el secretario de Hacienda, Jaime Sierra Puche (quien había sido en el pasado inmediato el responsable de la negociación del TLC) había cometido una indiscreción frente a un grupo de empresarios importantes; había dicho que, debido a las presiones, era necesario mover la banda de flotación de la moneda, y fue convencido en esa reunión de que la banda sólo se moviera en 15% y no en el porcentaje que él había propuesto. Lo que aconteció después de la reunión fue que los indiscretos empresarios pasaron la voz sobre lo que habría de suceder el día siguiente, lo que provocó una huida masiva de capitales, error que cualquier libro de texto de política monetaria recomendaría no cometer: frente a la posibilidad de generar una devaluación no hay que advertírselo a nadie; de ahí el nombre que recibió este hecho “el error de diciembre”.

El hecho provocó que una devaluación manejable, aunque de por sí dolorosa para la economía familiar, se convirtiera en caótica, dado que desde el primer día se había devaluado la moneda cerca de 100% y no 30% como se tenía previsto.

Se requería de grandes cantidades de divisas con un muy bajo nivel de reservas; recordemos solamente los vencimientos de los Tesobonos. No había recursos para cubrir los compromisos, por lo que el rescate del país se dio gracias a los apoyos directos del Banco Mundial, que facilitó los recursos para cubrir los compromisos inmediatos con una línea de crédito de 16 mil millones de dólares.

A pesar de ello el agobio no acababa, por lo que se requirió que la Tesorería del gobierno norteamericano girara una línea de crédito por 20

mil millones de dólares. Es importante mencionar el hecho de que el congreso norteamericano no autorizó al presidente Bill Clinton este desembolso y él tuvo que recurrir a la enmienda que tiene que ver con la toma de decisiones sin la aprobación del congreso por motivos de seguridad nacional, aduciendo que las perturbaciones sociales que se provocarían en su vecino —y ahora socio comercial— harían que la migración se volviera incontrolable, lo que provocaría serios problemas en su territorio.

Otro motivo era que la pérdida de confianza en el modelo neoliberal, al ocurrirle este problema a uno de sus países más aventajados, provocaría una creciente desconfianza en la comunidad internacional. De hecho se tuvieron líneas de crédito de Europa, Japón y del BID, lo que permitió crear un blindaje financiero que evitó que la caída fuera desastrosa para el país.

Los efectos de esta crisis fueron el aumento en más de 70% de la tasa de interés en México, haciendo impagables los créditos empresariales y de consumo y vivienda de las familias, porque habían sido otorgados bajo condiciones muy ventajosas, al tener contratos con interés que se fijaba mensualmente y porque las autorizaciones de estos créditos no habían sido cuidadosamente seleccionadas. Ello provocó quiebras al por mayor, insolvencia para cubrir deudas y una cultura del no pago entre los deudores. “El crecimiento del PIB, que había cerrado el año de 1994 con un 4.5%, para el siguiente año tuvo un decrecimiento de -6.2% y la inflación, que había sido sólo del 7% en el año de 1994, para finales de 1995 era de más del 50%, la tasa de desempleo abierto, que era sólo de 2.1 en 1991, para mediados de 1995 era de más del 7%” (Tovar, 2002, p. 427).

El gobierno reaccionó con una política ortodoxa, estableciendo restricciones a las finanzas públicas, flexibilizando aún más el sistema financiero para permitir mayor entrada de recursos del exterior, manteniendo los compromisos contraídos en la apertura comercial a la firma del TLC y en la búsqueda de más acuerdos con otros países y regiones para abrir posibilidades al comercio internacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (SPP, 1995, tomo XXIX) continuó con la misma estructura programática de sus antecesores. En éste se proponían cinco objetivos fundamentales: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano; consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos; construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y

confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana; alcanzar el desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

La política social del gobierno de Zedillo consideraba dos grandes vertientes: la cobertura general o acciones amplias —como la educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda— y la de acciones dirigidas hacia el combate a la pobreza y apoyo a grupos vulnerables y regiones con alto grado de marginación.

La política para superar la pobreza extrema se basaba en tres ejes: el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias; la construcción de infraestructura básica municipal y la creación de oportunidades de empleo e ingreso.

Uno de los principales aportes en materia política fue la aprobación de una nueva reforma electoral, en la cual se suprimía la facultad legal que tenía el gobierno para intervenir en los procesos electorales como árbitro y le dejó este encargo a un consejo ciudadano autónomo y con amplia facultadas para decidir en materia electoral.

Otro triunfo, aunque parcial, fue la firma de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, que pone fin a la parte armada del conflicto de Chiapas y la conformación de una comisión de concordia y pacificación para el conflicto chiapaneco, la cual buscaría que llegaran recursos extraordinarios para mejorar la calidad de vida de los indígenas de esa región del país.

En 1998, debido a problemas económicos en otros países, particularmente en Argentina, la economía mexicana tuvo una recaída que provocó una devaluación de la moneda de poco menos de 40%.

La presidencia de Ernesto Zedillo se caracterizó por haber mantenido el modelo neoliberal. Aunque la economía no creció, la situación política y económica en la que inició no le auguraba buenos resultados, por lo que se le considera más un periodo de freno y transición, que para el análisis deja pocos resultados pero también pocos problemas.

Al final del periodo se trabajó desde el gobierno en la construcción de un blindaje financiero que permitiera contar con recursos adicionales en las reservas internacionales para cubrir cualquier eventualidad; además, dado que la política monetaria había sido conservadora, no se suscitó ninguna situación fuera de lo normal en el periodo entre sexenios.

La transición democrática

El proceso de la transición en México tiene características muy especiales. Debido a que el partido gobernante había sido una parte fundamental en la constitución y fortalecimiento del Estado mexicano, es a veces difícil separar la acción del gobierno de la del partido; de hecho, en muchas ocasiones se confunde debido a la tenue línea entre la actuación de ambas partes del sistema político mexicano.

Es importante resaltar que la situación que se da en el año 2000 es delicada toda vez que por primera vez en más de 70 años el candidato a presidente de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde las elecciones frente a su opositor del Partido Acción Nacional, partido histórico de derecha en México.

Un rasgo significativo en esta transición es el papel que asume el propio presidente Zedillo, quien desde la misma noche del día de las elecciones acepta el triunfo de Vicente Fox, candidato del PAN, frente a Francisco Labastida, candidato del PRI, y que los órganos electorales ciudadanos realizan un trabajo eficiente: el proceso electoral se realizó dentro de los cauces legales y sin mayores incidentes.

La transición política en México se consideró como ejemplar, dado el gran sentido cívico de los participantes, así como por la capacidad del gobierno para prever los posibles escenarios y contar con los instrumentos financieros y monetarios necesarios para evitar un desajuste económico. Lo anterior permitió que en este proceso las calificadoras de inversión catalogaran al país con grado de inversión (Moody's) y con un nivel por debajo de grado de inversión (Standard and Poor's y Fitch-IBCA).

Es importante mencionar que, a pesar haber llegado a la Presidencia de la República, el poder de Vicente Fox fue acotado al no contar con la mayoría calificada en el Congreso y una minoría en el Senado de la República, porque el PRI mantuvo la mayor parte de los gobiernos de los estados y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue una tercera fuerza con influencia en el ejercicio del poder en México.

Uno de los principales asuntos que trató el nuevo gobierno es completar el cambio estructural que requiere la economía mexicana y que había iniciado 15 años atrás. En un documento del Banco Mundial llamado “Agenda integral para el desarrollo en la nueva era” (Giugalde, 2001), se describe una ruta crítica que deberá realizar el gobierno mexicano para consolidar lo que hasta entonces se había logrado. Se basaba en cinco ejes rectores:

Consolidar las ganancias en materia macroeconómica; acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad; reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano; equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales y lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente (p. 24).

Los cinco puntos señalados en este documento fueron, en buena parte, los ejes rectores del gobierno del presidente Fox. Algunos de los más importantes cambios que se requerían no se lograron por falta de un proceso de concertación política con los otros grupos políticos; entre estos, están la reforma fiscal, la reforma energética, la reforma laboral y la reforma integral al sistema de pensiones.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 sólo se encuentra disponible en Internet (PND 2001- 2006). Tiene seis ejes rectores de acción para lograr alcanzar el desarrollo:

La política social: cuyo objetivo prioritario es el desarrollo social y humano y representaba un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia. La educación era vista como una estrategia central para el desarrollo nacional, como el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad. Además que la salud debería extenderse a la totalidad de la población, evitar la duplicación de esfuerzos, ahorrar recursos y prevenir las enfermedades.

La política económica: cuyos objetivos eran promover un crecimiento con calidad de la economía, sostenido y dinámico, que permita crear empleos, abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores; con estabilidad, que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre; con baja inflación, que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito; incluyente, que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos; y sustentable, que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

La política interior: cuyos objetivos eran seguir poniendo en práctica formas democráticas de ejercicio del poder público que tiene encomendado; que el gobierno debería apegar sus actos a lo dispuesto por los preceptos constitucionales, de respetar y alentar el ejercicio de las libertades y derechos políticos y de contribuir al fortalecimiento del sistema

de partidos y a profundizar la interacción de las organizaciones sociales con la administración pública federal.

La política exterior: cuyos objetivos son garantizar la seguridad nacional y la integridad territorial; asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países; aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales y participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación.

Finanzas públicas sanas: objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre.

Un buen gobierno: donde el quehacer gubernamental se base en la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad, participativo, que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan.

En este periodo la economía mexicana no tuvo graves situaciones que enfrentar, pero tampoco logró generar las condiciones de crecimiento que se requerían. “La inflación se mantuvo por abajo del 5% en todos los años, pero el PIB sólo creció a tasas menores del 3%, y el desempleo tuvo un crecimiento de 2.5% el primer año y a 3.7% en el último año” (Sánchez, 2005, p. 81).

Se puede decir que en este gobierno de transición política lo mejor que pasó fue la inexistencia de una crisis. Para muchos, el blindaje financiero que se ideó a finales del anterior gobierno y que se mantuvo en parte de éste dio resultados, pero la falta de reformas estructurales y la incapacidad del gobierno por concertar con los otros grupos políticos estas reformas, particularmente la energética y la fiscal, fueron el lastre que impidió crecer de manera significativa.

Una evaluación general permite entender que la llegada al poder de un partido político diferente al que gobernó por más de 70 años al país, ocurrió de manera repentina. Fox descubre pronto que las grandes reformas sólo se lograrán si se cuenta una mayoría calificada en el Congreso, lo que no tiene en el primer trienio del gobierno; en lugar de buscar consensos, lo que hace es generar enfrentamientos con la oposición a la

espera que en la elección intermedia logrará la mayoría que requiere, sin la necesidad de negociar con los otros dos grupos importantes, el viejo PRI y un PRD cada vez más agresivo y bien posicionado en algunas zonas del país.

No logró en la elección intermedia la mayoría esperada y la esperanza de lograr por sí solo las reformas se perdió, por lo que empezó tarde la negociación —particularmente con un sector del PRI— que le permitió ir logrando algunos pequeños triunfos en materia legislativa.

A pesar de ello, se puede entonces evaluar al gobierno de Vicente Fox como un buen continuador de la política neoliberal, que logró mantener la estabilidad en materia macroeconómica que permitió continuar, aunque de manera más lenta de lo esperado, los cambios estructurales y que mantuvo la estructura del Estado mexicano operando de forma eficiente.

Esto permitió que en la elección del año 2006 el Partido Acción Nacional (PAN) mantuviera el gobierno, aunque ganó por un escaso margen al Partido de la Revolución Democrática (PRD), dejando en tercer lugar con una gran diferencia al viejo y desgastado Partido Revolucionario Institucional (PRI). A diferencia de las últimas, esta elección sí generó un proceso postelectoral difícil: Andrés Manuel López Obrador mantuvo una lucha frontal contra el resultado electoral, a pesar de que los tribunales decidieron que la elección era legal y Felipe Calderón fue el nuevo presidente de México.

Se desarrolló una lucha en el ámbito legal y en protestas por todo el país. Los órganos electorales reconocieron que la intromisión del Ejecutivo federal, en particular de Vicente Fox, y de algunos grupos empresariales fue ilegal, pero determinaron que no lo fue tanto como para declarar ilegítimo el proceso.

A pesar de ello, el blindaje financiero de la economía permite pasar este momento de la mejor manera sin ver afectado el rumbo de la economía.

El desarrollo histórico de la economía mexicana está perfectamente enlazado con el desarrollo del capitalismo en el mundo. La posición que tiene el país en este proceso —descrita en este capítulo— permite entender lo difícil que ha sido el esfuerzo por integrarse al sistema mundial.

Las graves diferencias sociales que existen en el país, donde convive una sociedad plenamente integrada al sistema capitalista, normalmente urbana y geográficamente en el centro y norte del país, con otra sociedad con grandes rezagos en todos los aspectos de la vida, ha sido la constante

a lo largo de la historia y es el asunto más importante en la agenda del desarrollo.

A pesar de ello, el país ha transitado hacia su inserción en el mercado capitalista, logrando un crecimiento de su mercado interno de manera constante, con crecimiento del Producto Interno Bruto, creando empleos, desarrollando una gran economía manufacturera y de servicios, a pesar de lo que vive por las fluctuaciones económicas internacionales y nacionales.

El sistema político mexicano repite, a lo largo de su historia, las condiciones de centralismo que funcionan en casi todos los procesos sociales del país, por ello los procesos de planeación del desarrollo desde el gobierno federal, que es el diseñador de los planes y programas.

Poco toman en cuenta a las regiones y a los estados que conforman la federación. Como casos de excepción están la planeación por cuencas hidrológicas y la planeación participativa de los años ochenta. Los planes nacionales tienen una visión centralista, y en muchos de los casos sólo se quedan en un guión de acciones que el gobierno deberá desarrollar o de obras que tiene en perspectiva ejecutar.

Pocos esfuerzos de planeación se basan de un verdadero diagnóstico de la realidad. Un buen principio fue el plano nacional desarrollado a finales de los años veinte.

La mayor parte de los planes carecen de una visión de largo plazo, porque ven que su ejecución deberá darse con los ciclos políticos, no importando si éstos coinciden con los ciclos económicos mundiales. Como sucedió en la II Guerra Mundial y en los años de la crisis, donde se dejó a un lado lo que se había planeado para intentar encontrar fórmulas de corto plazo que resolvieran las condiciones inéditas por las que estaba atravesando el país.

Muchas veces la formulación de los planes de desarrollo obedeció más al cumplimiento del mandato de ley, que a la formulación de un proyecto de nación.

Sólo se tenía como válida la opinión del grupo gobernante y no la visión que desde otros ámbitos tuvieran actores sociales que pensaran diferente al posicionamiento oficial. Incluso dentro del grupo gobernante existía una clara directriz de obediencia irrestricta, unas veces por temor, otras por ser una forma de permanencia o de avance en la estructura política.

El triunfo de la oposición y la llamada transición democrática no cumplió de manera plena, por la gran dificultad de desarticular el viejo

orden político, lleno de situaciones de excepción y de complicidades, no sólo dentro del gobierno sino de éste con grandes grupos de presión, empresarios, iglesias y actores sociales.

La sociedad mexicana ha aprendido a vivir en la crisis; de hecho, una buena parte de la población —los de menos de treinta años de edad— no conocen otra realidad de vida económica que no esté signada por la crisis.

El país ha aprendido de sus errores, la sociedad es cada vez menos pasiva, ahora exige participar, ha encontrado en el voto una razón de actuar; el voto democrático es un buen principio, ahora se requieren más y mejores formas para que el gobierno haga su trabajo, preguntando a la sociedad qué es lo que se debe hacer y trabajando con ella.

Desde los primeros intentos de planeación en México, en los difíciles años inmediatos posteriores a la revolución armada, pasando por los de la guerra mundial y por los complicados años de la crisis que va desde mediados de los años setenta hasta ahora, se ha tenido un gran aprendizaje. Ningún plan formulado hasta ahora ha sido malo, ninguno ha planteado situaciones que nadie acepte o quiera. Lo que ha faltado son mecanismos de evaluación sistemáticos y permanentes, que midan a través de indicadores de éxito su grado de cumplimiento, que sean lo suficientemente flexibles para ser modificados cuando las condiciones cambien y se ajusten a la nueva realidad que vive la sociedad.

Se requiere un sistema de planeación más participativa, seguramente como lo que dice la escuela neoestructuralista, con un nuevo pacto entre sociedad y gobierno.

El Estado deberá plantearse un sistema de planeación que vaya más allá de los tiempos políticos electorales; plantear en un escenario posible —el país dentro de 20 años— y de allí cada gobierno, en el tiempo, realizar las acciones que estén a su alcance para lograr ese futuro esperado, y cada nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) realizar lo que a su nivel se tenga que hacer para el cumplimiento de ese desarrollo que se pretende. El gobierno de Felipe Calderón ha iniciado bien en este punto, con la presentación de una visión de México al 2030, dentro de su Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación del desarrollo debe ver que se mejoren las condiciones de vida de toda la población, especialmente las de los que menos tienen. La política del Estado deberá estar encaminada a proteger las formas de vida de la sociedad, sin dejar de lado a aquéllos que por su situación de marginación requieren de mayor atención.

Ahora la sociedad ve cada vez más hacia el medio ambiente natural al que habrá que proteger, pues es el dotador de los satisfactores que se requieren para vivir.

La teoría del desarrollo surgió como una necesidad para entender las grandes diferencias que existían entre unos países (llamados desarrollados) y otros (llamados subdesarrollados), la experiencia nos dice —y la globalización nos confirma— que a pesar de que estas condiciones no han cambiado, ahora la realidad nos enfrenta a que el desarrollo y el subdesarrollo conviven dentro del mismo país, y que el grado de desigualdad entre los grupos sociales es cada vez mayor.

La experiencia de la revisión histórica permite entender de una manera más concreta la situación de un país, el lugar que ocupa en el sistema capitalista y las alternativas que tiene previstas en el futuro, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y hacerlo de una forma sustentable y con visión de largo plazo.

El desarrollo en la costa de Jalisco

A lo largo de este capítulo haremos un acercamiento a los principales proyectos de planeación que incidieron en la región costera del estado de Jalisco, teniendo como promotor unas veces al gobierno, federal o estatal y, otras —las más para esta región— promovidas por los sectores productivos que actúan en esta zona.

Además se hará una descripción geoeconómica de la región de estudio, la ciudad de Puerto Vallarta, Jalisco, México, para poder tener claro el entorno donde se hace la investigación.

La región costera en el modelo de desarrollo

Los procesos de planeación en México fueron desarrollados a partir de la noción de regiones plenamente establecidas o por acciones sectoriales. Para el primer tipo, se dieron los procesos de planeación por grandes cuencas hidrológicas en los años cuarenta, o los procesos de planeación por estados que tuvieron un gran impulso en los años setenta y ochenta. Para el segundo tipo, la vocación centralista del gobierno privó en la mayor parte de las estrategias de desarrollo desde el gobierno central durante buena parte del siglo xx o, como es conocido en el país, durante toda la época post-revolucionaria.

En el estado de Jalisco, los procesos de planeación tuvieron un carácter centralista respecto a su capital, Guadalajara, a imagen y semejanza de lo que sucedía a nivel nacional. Así poco se hacía por las regiones del interior del estado. Su integración al desarrollo sólo se dio como dotadores de productos primarios, en unos casos o de economías de subsistencia para otros.

Así, la región costera del estado era una zona poco habitada; de hecho la vocación costera en la macrorregión occidente del país (que abarca los estados de Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán) está poco desarrollada en lo que respecta a las actividades marítimas. A pesar de la gran riqueza de sus costas, a la fecha existe poca vocación marítima en esta zona.

Como lo relata Carlos Munguía (1993) en su descripción histórica de Puerto Vallarta, aunque se tiene información de un poblamiento en la región costera norte del estado de Jalisco desde mediados del siglo xix, las actividades que se desarrollaron fueron de carácter comercial y de transferencia de productos hacia las zonas mineras de Mascota.¹

No fue sino a principios del siglo xx cuando la actividad más importante que se generó en la región costera del estado de Jalisco fue la producción bananera, que se desarrolló en una amplia zona que abarcó los hoy municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas y cuyo epicentro fue la población de Ixtapa, delegación del municipio de Puerto Vallarta.

La bonanza bananera se inició en los años veinte, como lo comenta Eduardo Gómez (2003, pp. 24-29), cuando la compañía *Montgomery*, subsidiaria de la *United Fruit Company*, invirtió capital para producir bananos, los cuales eran exportados por barco a los mercados norteamericanos.

Este proceso concluyó cuando en el gobierno de Lázaro Cárdenas se inició el reparto agrario ejidal y las tierras que tenía la empresa fueron dadas a los campesinos. Se concluyó este periodo en el que la explotación intensiva del sector primario exportador en la región fue sustituida por la producción comunal. Así decayó la economía que se había constituido alrededor de este proceso. “El reparto agrario no significó únicamente un cambio en la tenencia de la tierra [sino que] [...] se dio la trasformación de los recursos naturales existentes, cambios en la redistribución de la población y la desaparición de ciertas prácticas productivas” (Luna, 1993, p. 69).

Cabe mencionar que en ese periodo se tuvo una gran migración de campesinos, que hizo crecer la población que ya habitaba la región desde el siglo xix. Un proceso similar se desarrolló en el estado de Colima, cuyo centro de actividad fue la población de Tecomán.

1. Carlos Munguía Fragoso es considerado como el principal historiador de Puerto Vallarta. Fue hasta su muerte el cronista oficial de Puerto Vallarta y es considerado una fuente imprescindible en la historia de la región.

Salvo estos dos procesos, que fueron marginales y de una corta duración en la región costera del occidente mexicano, el poblamiento fue muy limitado hasta los años cuarenta.

La llamada “Marcha hacia el mar”, en el periodo de Manuel Ávila Camacho, se determinó desde el centro como una estrategia geopolítica (César y Arnaiz, 2004, p. 76) relacionada con el control de zonas desocupadas y desde la visión de la confrontación posterior a la II Guerra Mundial. Era importante poblar para proteger al país de la intromisión de grupos que afectaran al proceso capitalista, financiados por los países socialistas. Esta era parte de la estrategia encabezada por Estados Unidos para evitar que sus países aliados cayeran bajo el influjo de la URSS y esto afectara las relaciones económicas en la esfera capitalista.

La fundamentación del proceso de poblamiento en términos oficiales se daba porque “[...] la zona costera era una de las de más baja densidad poblacional y con recursos naturales propicios para impulsar al sector agrícola, por las necesidades adicionales que se estaban creando por la coyuntura de la guerra y la incipiente industrialización del país” (Castillo, 1991, p. 89).

Es importante mencionar que en Jalisco la zona que se determinó como costera representaba la cuarta parte del territorio del estado, donde estaban asentados 11 municipios: Autlán, Cabo Corrientes, Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán, La Huerta, Mascota, Puerto Vallarta, Purificación, San Sebastián del Oeste y Tomatlán, con una extensión en conjunto de más de dieciocho mil kilómetros cuadrados.

En el estudio de la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco (CPDJ), José Rogelio Álvarez delimitó la región de la Costa de Jalisco de la siguiente manera: “Hacia el Oriente por la línea de cumbres de la Sierra Madre Occidental; hacia el Poniente, por el litoral del océano Pacífico; al Norte, por el río Ameca, que constituye frontera con el estado de Nayarit; y al Sur, por el río Cihuatlán o Marabasco, que es a su vez frontera con el estado de Colima” (1983, pp. 41-42).

La prioridad que marca el presidente Ávila Camacho se determinaba por la rectificación agraria que se solicitaba para dar seguridad al campo mexicano posterior al periodo del gran reparto agrario en tiempos del cardenismo. Se propició, por un lado, la iniciativa privada del agro y se desalentó al proceso ejidal, al parcializar al ejido en busca del individualismo, contrario al socialismo inicial del reparto agrario. Dentro de este proceso la colonización de zonas como la costera del estado de Jalisco se tenía como prioritaria.

El gobernador Silvano Barba González aplicó, a finales de 1942, una serie de políticas acordes a la orientación del presidente Ávila Camacho, “disminuyendo el reparto agrario, y aumentando las acciones tendientes a ofrecer garantías de seguridad a la posesión privada de la tierra” (Castillo, 1991, p. 97). De hecho, en tres áreas del estado de Jalisco el reparto agrario no llegó a concretarse por las razones de escasa colonización, por su lejanía, y la insuficiente claridad jurídica sobre la propiedad territorial; una de ellas era la región costera, quedando definidas claramente como susceptibles de colonización, por ello Barba es un visionario del poblamiento y colonización de la costa de Jalisco.

El siguiente gobernador, Marcelino García Barragán, es quien va a impulsar este proceso en su periodo constitucional y posterior a su periodo como gobernador lo hará desde otros puestos políticos en los que trabajó. El primero de marzo de 1943, en su toma de posesión, establece su proyecto de colonización, aunque de manera no muy clara, pero bastante ajustada a la forma de ver la situación agraria del gobierno federal, al mencionar que “es importante dejar el reparto agrario concluido en el centro y los altos de Jalisco ya saturados e iniciarla en zonas semipobladas como la costa” (ibidem, p. 101).

El plan de colonización de la costa reflejó este programa nacional porque, por un lado, utilizó los ejidos ya existentes, buscando sean re-faccionados eficientemente, impulsando el proceso de individualización al interior de éstos y, por otro lado, rodeó las inversiones privadas de seguridad para incrementarlas y dar el apoyo para la expansión privada en el medio rural. “Por un lado se proporcionaban todas las facilidades a los colonos que quisieran establecerse en la zona costera. Los estímulos comprendían desde franquicias fiscales y campañas de salubridad, hasta grandes incentivos a los hombres de negocios que allí invertían” (Murià, 1982, p. 602).

El gobierno del general García Barragán planteó un pacto entre todos los actores productivos del estado, teniendo como uno de sus programas prioritarios el de la colonización de la costa, realizó obras públicas básicas e invitó a poblar un gran territorio rico en recursos naturales aprovechables todo el año.

Una de las actividades detonantes fue la convención desarrollada en Aulán en octubre de 1944, donde se invitó a todos los sectores productivos de la región para crear un plan “agrícola, ganadero y comercial”, donde se dieron facilidades para el desarrollo de las actividades de la

región, convocando a los habitantes a la parte más importante del plan que era la producción.

La finalidad de este evento fue “como medida para lograr el fomento económico en un corto plazo, proporcionándoles todas las facilidades a los colonos que quisieran establecerse en la zona costera” (Castillo, 1991, p. 106).

Castillo (1991) sintetiza los objetivos de este plan en cinco apartados: fraccionamiento de terrenos, que puede darse por reparto agrario, fraccionamiento y venta o colonización; crédito, se ofrece la intervención gubernamental para agilizar por un lado y garantizar el pago por otro; comunicaciones, se anuncia la construcción de tres caminos carreteros, Mascota a Puerto Vallarta, Talpa-Llano Grande-Tomatlán-Mismaloya El Tuito y Autlán-Ciuatlán-Barra de Navidad, además de algunas ramificaciones importantes para llegar a otras poblaciones; salubridad, se amplió el servicio que prestaba la Secretaría de Salubridad a tres poblaciones, Purificación, Tomatlán y Cabo Corrientes, además de los seis que ya se tenían; franquicias fiscales, se ofrecen exenciones de revalúos a las plantaciones cocoteras, a la construcción de balnearios, casas de campo y habitaciones (pp. 108-109).

En esta primera etapa resulta claro que el proceso de colonización está ligado a la política agraria del país. Es importante mencionar que se empezó a generar un proceso a favor de la generación de servicios turísticos en la zona, aunque de manera incipiente y poco organizada, pero que quedaron insertas dentro de las posibilidades de exenciones fiscales, promovidas por el gobierno federal en el programa de ocupación de la costa.

Los resultados no se lograron en la medida deseada, por lo inhóspito del terreno, ni el Estado contó con los recursos económicos necesarios para realizar las obras de infraestructura necesaria para lograr estos objetivos.

Posterior al periodo del general García Barragán, el programa de colonización de la costa, aunque no recibió el impulso en la misma magnitud de su primera etapa, siempre se mantuvo como una zona importante para el desarrollo agrícola del estado. Cabe aclarar que en los siguientes años, con la política de la industrialización intensiva, a esta región poco se le consideró para incluirla en este proceso, salvo los casos de los ingenios azucareros de la región cercana a Autlán y la incipiente industrialización de productos agrícolas. Esto llevó a un atraso en términos reales con respecto a otras zonas como Los Altos y la Ciénaga del lago de Chapala, además por supuesto de la zona metropolitana de Guadalajara.

En el gobierno de Agustín Yáñez se observan acciones tangibles para provocar el desarrollo de la costa, como la creación en 1953 de la “Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco”. Al promulgarse la ley constitutiva en octubre de 1956 (Álvarez, 1983, p. 73), las principales acciones que se desarrollaron fueron en la costa sur del estado y en menor medida en la zona norte, donde está asentado Puerto Vallarta.

Dentro de sus primeras acciones estuvo la realización de proyectos para construir en Tenacatita, en el sur de la costa, un centro turístico de atracción mundial, para lo cual se trabajó de inmediato en la conclusión del camino a Barra de Navidad. Aunque este proyecto no fue eminentemente turístico, no se le veía como un posible detonante de la actividad económica sino sólo como un proyecto más de los muchos que se realizaron, principalmente agrícolas. “La comisión promovió, coordinó y ejecutó un buen número de obras de infraestructura en caminos, obras de irrigación, electrificación, salubridad, con la participación significativa de los pobladores de las localidades beneficiadas” (Rodríguez Batista, 1989, p. 16).

La comisión realizó el primer censo en la región donde se censó a cerca de cien mil habitantes; además, se realizaron profundos estudios sobre las condiciones naturales de la región, por la importancia que revisten los estudios geomorfológicos para ejecutar cualquier acción de planeación.

Es de señalar que la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco realizó estudios de carácter topográfico sobre la región, así como evaluaciones de proyectos económicos. Muchos de estos proyectos encargados a empresas privadas no fueron realizados, como la construcción de un ramal del ferrocarril que llegaría hasta Puerto Vallarta.

Es interesante la forma como dicha comisión encontró formulas para realizar las obras de infraestructura que se requerían en la región, como lo comenta José Rogelio Álvarez (1983):

El gobierno proporcionaba maquinaria, dirección técnica y personal especializado; los particulares, a su vez, concurren con el pago de combustibles y lubricantes, peones y gastos ocasionales de reparación. De esta suerte, la autoridad absorbe administración, amortización, operación e indirectos; y sólo el mantenimiento y el consumo corren a cargo de los interesados (p. 81).

Se concluyen caminos, un sistema termoeléctrico para Puerto Vallarta, la construcción de la línea telefónica a Aulán, obras de irrigación, como presas y sistemas de riego, entre otras (ibidem, pp. 83-98).

Es importante mencionar que a nivel nacional en este periodo —que comprende la fase de industrialización intensiva— se impulsaron dos proyectos regionales muy importantes asociados al turismo: el proyecto turístico del Puerto de Acapulco recibió un gran impulso por el presidente Miguel Alemán, pero no se pensó en ese momento en impulsar otras zonas turísticas, y el despegue del Puerto de Manzanillo tiene que ver más dentro del proceso de comercio con Asia y Norteamérica por mar, que como destino turístico, lo que le permitió convertirse en un polo de desarrollo por las actividades que se desarrollaron principalmente en la industrialización.

En 1962 visita Puerto Vallarta el ex presidente Miguel Alemán, recientemente nombrado presidente del Consejo Nacional de Turismo, quien había sido invitado por las autoridades estatales, asociaciones civiles y prestadores de servicios turísticos, que le mostraron las potencialidades que tenía el lugar para la realización de desarrollos turísticos. El licenciado Alemán quedó convencido de las posibilidades que existían para el desarrollo del turismo en la zona de Chamela y de Puerto Vallarta, y expresó la necesidad de trabajar conjuntamente el Departamento de Turismo, la Secretaría de Patrimonio y el Departamento Agrario para solucionar todos los problemas sobre tenencia de la tierra que existían y eran el principal obstáculo para iniciar el despegue turístico de la zona.

Otros problemas planteados en esa gira fueron la interminable construcción de las carreteras para conectar la costa con el centro del estado y la falta de procesos de comercialización de los productos agrícolas.

A partir de esa visita, el gobernador Juan Gil Preciado ordenó la realización de campañas publicitarias para ayudar a promover el turismo en la costa del estado.

Aun con los buenos propósitos en este periodo fue poco lo que se logró, debido a la poca capacidad existente en la región para poder desarrollar acciones efectivas, por la falta de inversiones públicas y privadas para tener la infraestructura requerida, principalmente en comunicaciones y edificaciones.

No es sino hasta finales de los años sesenta, con la gubernatura de Francisco Medina Ascencio, que la región costera de Jalisco recibe un nuevo impulso, esta vez con un doble propósito: por un lado, reactivar la economía agrícola —muy deteriorada por la gran migración a la ciudad y al extranjero— y por otro, el inicio del proyecto turístico de Puerto Vallarta, con la construcción de la carretera por el vecino estado de Nayarit, así como de un puerto de gran calado y la edificación de un aeropuerto,

que se convertiría en internacional a los pocos años. “Puerto Vallarta se trasformó en un centro urbano y vacacional moderno [...] al otorgarle la categoría de ciudad el 31 de mayo de 1968, gestionar recursos para la construcción del aeropuerto internacional y apoyar a empresarios privados para la construcción del Hotel Camino Real” (Olvera, 1993, p. 20).

Las acciones realizadas en Puerto Vallarta por Medina Ascencio lo presentan como el más importante promotor para el desarrollo de esta ciudad, y se les puede referir como un parteaguas en la vida económica, debido a que es aquí cuando la actividad turística se convierte en prioridad, junto con la agricultura, para la promoción de la región. La entrevista entre los presidentes Richard Nixon y Gustavo Díaz Ordaz en Puerto Vallarta, en agosto de 1970, dio publicidad internacional al destino.

Como lo analiza Olvera (1993), en 1970 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se constituye el Fideicomiso Bahía de Banderas con la expropiación de 4,136 hectáreas localizada en el litoral de Jalisco y Nayarit, el cual tenía como finalidad el desarrollo turístico y habitacional de la región.

El 18 de enero de 1973, por decreto del presidente Luis Echeverría y siendo gobernador del estado Alberto Orozco Romero, se constituye el Fideicomiso Puerto Vallarta, cuyas acciones principales fueron la de promover el desarrollo, construcción y fraccionamiento de los terrenos afectados, de acuerdo a un decreto de expropiación de 1,026 hectáreas al ejido Puerto Vallarta, además de vender los lotes urbanizados, constituir empresas turísticas y negocios conexos en los terrenos afectados, y el de gravar dichos terrenos para conseguir financiamientos destinados a su urbanización.

Los trabajos realizados por este fideicomiso dieron origen a la zona hotelera de Puerto Vallarta y con ello al despegue esperado de la ciudad como un centro de gran atractivo turístico, gracias a la construcción de grandes hoteles con altos estándares de calidad en la prestación del servicio, los cuales iniciaron su operación a través de importantes cadenas internacionales.

Aun con la constitución del fideicomiso, fue relativamente poco lo que hizo la federación por la región, esto motivado por la creciente atención al inicio del proyecto turístico de Cancún, que es un caso de un polo turístico desarrollado integralmente y donde el gobierno de la República dirigió toda su atención y los recursos con los que contaba.

Con el presidente Luis Echeverría se inicio un programa pesquero sin precedentes en México, lo que propició la conformación de una gran

gama de organizaciones productivas pesqueras, que permitieron el desarrollo de algunas zonas pesqueras, en el caso de Jalisco estas acciones fueron limitadas porque el impulso se da entre Nayarit y Sinaloa y en Colima, poco se desarrollaron en Puerto Vallarta y Ciuatlán.

Los gobernadores Alberto Orozco y Flavio Romero, entre 1971 y 1983, organizaron un programa de regionalización dando un impulso importante a todas las regiones del estado. Se dividió a la costa en tres partes: por un lado la costa norte, con los municipios de Puerto Vallarta, Cabo Corrientes y Tomatlán; la costa sur, con Autlán, Purificación, Cuautitlán, Cihuatlán, Casimiro Castillo y la Huerta; y la región de la montaña, donde se integran Mascota, San Sebastián del Oeste y Talpa de Allende. Es importante mencionar que estos periodos corresponden a nivel nacional a los periodos donde inició el proceso de crisis económica y que Jalisco no es un eje importante para estos gobiernos, porque dentro de la estrategia se le dio prioridad a cuestiones como el petróleo, recurso que no cuenta el territorio estatal.

El 9 de marzo de 1978 se creó, por decreto presidencial, la Comisión de Conurbación del Río Ameca, el cual tenía su marco de referencia en los objetivos, metas y estructura señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, adecuándose a las características de la zona.

Esta comisión fue creada debido a la definición de la zona como prioritaria dentro del referido plan nacional. Lo que se pretendía era lograr un desarrollo urbano armónico de los asentamiento humanos y los servicios (de salud, educativos, transporte urbano e interurbano, etc.), así como una organización de todos los factores socioeconómicos de la zona, fomentar la especialización funcional en lo referente a la producción agropecuaria y pesquera, preservar, regenerar y desarrollar los valores del medio ambiente natural, urbano y sociocultural, entre otras acciones (Plan de ordenación de la Zona Conurbada del Río Ameca, POZCRA, 1979, pp. 4-5).

Esta comisión se encargó de la realización de estudios que tenían que ver con los municipios de dos estados vecinos, Jalisco y Nayarit, donde las condiciones de desarrollo eran diferentes. Incluso se tomó como área de influencia del estudio al municipio de Cabo Corrientes, el cual tenía un grado de atraso aún mayor que el de Valle de Banderas y su área de influencia hasta Compostela, municipios vecinos del estado de Nayarit.

El plan tiene como objetivos: racionalizar la distribución de las actividades económicas de la población; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población; propiciar condiciones

favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos (POZCRA, 195, pp. 10-11).

Entre las acciones más importantes que se consideraron importantes de acuerdo a estos estudios, están: la rehabilitación del distrito de riego de Valle de Banderas, la pavimentación de la carretera Puerto Vallarta-Compostela, la rehabilitación de la carretera Puerto Vallarta-Manzanillo, obras de infraestructura en la terminal marítima y en el aeropuerto y la inversión de infraestructura de apoyo a las zonas hoteleras (POZCRA, pp. 15-16).

En este rubro se marcaron políticas y se determinaron prioridades, además de que en muchos casos se planteó como meta contar con un Plan de Desarrollo Urbano.

Este estudio tuvo un nivel estratégico planteado en el corto, mediano y largo plazos. Se generaron líneas de acción para orientar inversiones que crearan empleos en actividades como el turismo, la agricultura, la pesca, la agroindustria, forestales y comercializadoras.

Además se preveía la organización jurídica administrativa, para la planeación y el desarrollo urbano y los sistemas de gobierno en la región, con la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

Este plan creó programas específicos de acción concertadas entre los estados de Jalisco y Nayarit, como el de enlaces interurbanos, de servicios rurales concentrados, de integración regional de servicios urbanos, de aprovechamiento, conservación, desarrollo y regeneración de recursos naturales, de dotación de infraestructura para centros turísticos, etcétera.

Al realizarse a partir de un diagnóstico de la situación de la región, el plan de conurbación aportó elementos valiosos para comprender la problemática en que se encuentran los habitantes de ambas márgenes del río Ameca, que comparten situaciones de riesgo y donde la actividad económica se distribuye espacialmente hacia los dos estados.

Planteaba líneas de reacción, con obras de infraestructura y trabajos administrativos conjuntos, como son la regulación del tráfico terrestre, la coordinación de seguridad pública y el manejo de los recursos naturales, donde el turismo era considerado como la principal actividad detonante de desarrollo.

Este proyecto coincide con el periodo más complejo de la crisis de la deuda a nivel nacional, por lo que muchas acciones que el gobierno tenía

consideradas no se llevaron a cabo, o por lo menos su ejecución tuvo alcances limitados.

A nivel del estado de Jalisco se desarrolló el Plan Director del Desarrollo Socioeconómico 1980-1982. En concordancia con el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), su objetivo era el crecimiento económico, pero tenía como elemento novedoso que lo buscaría a partir de dos asuntos particulares: potenciando las ventajas competitivas del comercio exterior y en la desconcentración de las actividades económicas de la zona metropolitana hacia el interior del estado (Román, Flores y Gavela, 2004, pp. 54-55).

La crisis de 1982 hace que la mayor parte de las metas propuestas en el plan Jalisco no se alcancen, debido a las condiciones económicas que atravesó el país en ese periodo, pero también a que existe una clara desconexión entre lo que se proponía y la situación real del estado, ya que no existe un diagnóstico real de la situación de la economía y de la sociedad en su conjunto.

En 1982 se inician las operaciones de venta de terrenos del fraccionamiento náutico turístico residencial de Nuevo Vallarta, el cual está equipado con infraestructura de apoyo (agua, luz, drenaje y energía eléctrica). Esto marca el despegue de la zona y todas las políticas turísticas del estado de Nayarit se enfocan a dicho proyecto. Incluso estas acciones obligaron al gobierno del estado a constituir un nuevo municipio con sede en la población de Bahía de Banderas, que abarca toda la zona turística de Nuevo Vallarta y la zona agrícola del Valle de Banderas.

En concordancia con el Programa Nacional de Planeación Democrática de Miguel de la Madrid, el gobierno de Enrique Álvarez del Castillo formula el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1989 (SPP, 1985, tomo x), en el cual se pretende impulsar a las empresas que mayor número de empleos fomentaran y que produjeran bienes estratégicos para el crecimiento, centrando su planeación en la diversificación de las actividades económicas y como elemento adicional se planteaba la necesidad de un cambio estructural (Román et al., 2004, pp. 60-61).

El Plan Estatal de Desarrollo estuvo en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, tanto en la formulación de propósitos y objetivos, como en la instrumentación de estrategias. Dentro de éstas, “[...] el desarrollo regional es una de las principales para avanzar en la recuperación económica del estado y por ende del país, aprovechando las potencialidades regionales, fortaleciendo al municipio

y generando una participación democrática en el desarrollo estatal” (SPP, 1985, tomo x).

En cuanto a su implementación, “este plan avanzó en la coherencia entre objetivos y resultados. Sin embargo, la mayoría de las medidas estatales importantes derivaron de convenios con el gobierno federal” (Román et al., 2004, p. 66).

Para la implementación del plan en el estado de Jalisco se realizó una revisión pormenorizada de su situación y se determinó la necesidad de generar un programa de planeación basado en un nuevo programa de regionalización. Se crearon diez regiones del estado. La costa quedó dividida en dos: una con cabecera en Puerto Vallarta y otra con cabecera en Autlán. La zona de la montaña forma parte de otra región con características diferentes (SPP, 1985, tomo x).

En la revisión de la situación de las regiones costeras es importante mencionar que, salvo el caso de Puerto Vallarta —que ya está convertido en un importante centro económico—, el resto está caracterizado por el atraso y, en muchos casos, por la marginación.

En el caso del resto de la costa, se le considera dentro del corredor turístico de Manzanilla con una importante influencia de turismo social, fundamentalmente Barra de Navidad y Melaque.

Una de esas potencialidades es lo que se determinó como la franja costera del Pacífico, donde se promovería la conformación de circuitos turísticos y la reactivación de las actividades agrícolas, a través del fortalecimiento de la agroindustria, además de ampliar la pesca como actividad económica.

En este periodo se dio un importante impulso a la actividad turística de Puerto Vallarta, al construirse importantes obras como la zona de la Marina con una importante infraestructura hotelera y marítima para yates y veleros, además de la reactivación de Nuevo Vallarta en la zona cercana del estado de Nayarit y en el sur del estado con la identificación de la región denominada Costa Alegre, con el inicio de desarrollos turísticos privados importantes en la zona de Chamela.

En el periodo de Guillermo Cosío Vidaurre como gobernador del estado se reconstituye el fideicomiso Puerto Vallarta, el cual pasa del gobierno federal al control del gobierno del estado de Jalisco, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (SPP, 1990, tomo XXII).

Los fines de este nuevo organismo son: promover la realización de obras de infraestructura y urbanización en el municipio de Puerto Va-

llarta, ejecutar proyectos para su desarrollo, promover la realización de fraccionamientos propiedad del fideicomiso, continuar con la regularización de la tenencia de la tierra y realizar campañas publicitarias para promover el destino a nivel nacional e internacional, entre otros.

Para el cumplimiento de estas actividades se creó un consejo técnico con la representación de los sectores público —representado por el gobernador del estado como presidente y el secretario de Desarrollo Urbano y Rural como secretario—, social y privado.

En este periodo gubernamental, el estado fue poco afortunado. Aunque existían grandes expectativas sobre el trabajo que desarrollaría Guillermo Cosío, asuntos fortuitos como las explosiones del drenaje de Guadalajara y el deterioro de la relación con la presidencia de Carlos Salinas, además del problema del narcotráfico que se acrecentó en la entidad, provocaron poca actividad sistemática de planeación en el estado, lo que se viene a agravar con la crisis del fin de sexenio y los problemas económicos y políticos a los que se enfrenta el país y de los que Jalisco no queda exento.

De hecho, en la siguiente elección para gobernador triunfa un candidato del principal partido opositor —el Partido Acción Nacional—, por primera vez en la historia post revolucionaria en Jalisco, y Alberto Cárdenas es electo gobernador.

La presentación del Plan para el Desarrollo Sustentable del Estado tiene como metas: la consolidación de un Estado de derecho y democrático, lograr una economía justa, eficiente y humana, mejorar la calidad de vida y alcanzar el desarrollo administrativo (Seprode, PDSE, 1995).

Dentro de las estrategias del nuevo gobierno estuvo un nuevo programa de regionalización para impulsar el desarrollo del estado, el que se incluyó dentro del Plan para el Desarrollo Sustentable del Estado de Jalisco 1995-2001, donde se integran doce regiones; para la costa se determinan dos, la costa norte con cabecera en Puerto Vallarta y la costa sur con cabecera en Aultán, los municipios que las integran son los mismos que en anteriores programas de regionalización (Seprode PREJ, 1995).

Las estrategias son similares a las que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 (SPP, 1995, tomo xxix) publicado durante la presidencia de Ernesto Zedillo. Es importante mencionar que los antecedentes que se consideran son el Plan Lerma de Asistencia Técnica y el Programa de Regionalización de 1984.

El programa de regionalización establece subcomités regionales con independencia para promover acciones prioritarias demandadas por la

población de la región, así como la creación de subcomités sectoriales en las áreas de vivienda, recursos naturales, suelo urbano, asistencia social, educación y cultura.

Dentro de los objetivos de este programa estaba fomentar la idea de pertenencia regional, lograr un impulso de sus potencialidades, estimular la integración territorial, inculcar la participación social, mejorar el bienestar de la población, alcanzar el manejo racional de los recursos y lograr un pleno equilibrio regional.

Al final de este periodo, la Universidad de Guadalajara realizó un estudio prospectivo sobre el estado, llamado *Jalisco a futuro, construyendo el porvenir 2000 2025* (CEED, UdeG, 1999), cuyos resultados fueron dados a conocer a finales de 1999 y donde se hace un estudio del estado a través de la planeación estratégica, que refleja la visión deseada de expertos y actores en la entidad.

Este estudio está dividido en tres grandes apartados: un diagnóstico de la situación actual de los sistemas que componen la sociedad jalisciense y de sus tendencias estructurales de cambio hacia el futuro; un estudio prospectivo que identifica las expectativas, esperanzas y anhelos de la sociedad y un estudio de actitudes y valores sociales.

El estudio prospectivo tuvo como objetivos identificar los problemas del estado percibidos como más graves y de más urgente atención; determinar soluciones y el compromiso de los actores de llevar a cabo proyectos para lograrlas y definir los escenarios probables y deseables para la realidad de Jalisco hacia mediados de la tercera década del nuevo milenio.

A partir de *Jalisco a futuro*, la Asociación de Empresarios de Bahía de Banderas financió conjuntamente con la Universidad de Guadalajara un estudio similar, el cual se denominó *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000-2025*. Fue un proyecto de investigación con la participación de investigadores, empresarios, funcionarios públicos, organizaciones sociales y público en general. Desde la planeación estratégica se evaluó la región que comprende a tres municipios que tienen como común denominador la Bahía de Banderas: Cabo Corrientes y Puerto Vallarta, en Jalisco, y Bahía de Banderas, en Nayarit (Cedestur, CEED, 2001).

Este estudio, además de que identificaba la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de la región, generó una serie de propuestas para un plan estratégico; se valoró la necesidad de la responsabilidad de las dos entidades federativas (Nayarit y Jalisco) sobre

los procesos de planeación y las soluciones a los problemas conjuntos. Se destacó que el turismo es la actividad básica de la región y que a partir de ella se deberá generar un proceso de diversificación económica.

Para el año de 2002, la Universidad de Guadalajara desarrolló el proyecto “Vocacionalidad turística de la zona costera de Jalisco”. Este estudio se desarrolla en todos los municipios costeros salvo Puerto Vallarta y sus resultados estuvieron encaminados al descubrimiento de áreas con potencialidad de ser desarrolladas a partir de actividades turísticas como el ecoturismo, el turismo de aventura o el turismo rural (César y Arnaiz, 2004; Chávez, Romo, Espinoza y González, 2005).

Desde mediados de la década de los noventa, el desarrollo de la región costera de Jalisco y Nayarit ha tenido un crecimiento acelerado, tanto en infraestructura económica, particularmente asociada al turismo, como de crecimiento poblacional, con tasas mayores a la media nacional. Creando con ello una desarticulación entre los beneficios económicos y la satisfacción de necesidades de una población en permanente crecimiento.

Puerto Vallarta

Se localiza en la región centro occidente del país, en el estado de Jalisco; por su ubicación costera y sus condiciones naturales se ha convertido en uno de los destinos turísticos más importantes de México, creando condiciones socioeconómicas importantes al ser el segundo centro poblacional en importancia en el estado de Jalisco, sólo después de la zona metropolitana de Guadalajara.

Su ubicación geográfica le ha permitido ser el centro de un sistema de alto dinamismo, que abarca hacia el sur la región de Costa Alegre, en Jalisco, hacia el oriente una región de montaña, que tiene una dependencia importante con Puerto Vallarta, y hacia el norte una amplia región del vecino estado de Nayarit. Por lo que se ha creando con una área conurbada que, por sus condiciones espaciales, ha generado situaciones particulares al coincidir en la misma región dos municipios con diferente marco jurídico regional, incluso diferente uso horario, pero que en términos económicos y sociales funcionan como una sola unidad.

La principal actividad económica, el eje del desarrollo en la región, es el turismo, del cual dependen una gran mayoría de los habitantes de la región cuya oferta turística es de clase mundial y atrae flujos de turis-

tas tanto nacionales como internacionales, particularmente de Estados Unidos y Canadá.

El municipio de Puerto Vallarta está situado al poniente del estado, en las coordenadas 20°27'00" a los 20°59'00" de latitud norte y los 104°55'00" a los 105°33'00" de longitud oeste, a una altura de dos metros sobre el nivel del mar.

Límita al norte con el estado de Nayarit, al sur con el municipio de Cabo Corrientes y Talpa de Allende; al oriente con San Sebastián y Mascota y al poniente con el océano Pacífico. Su extensión territorial es de 1,300.67 kilómetros cuadrados (ilustración 4.1).

Ilustración 4.1
Mapa de la región costera norte de Jalisco



Fuente: *Los municipios de Jalisco* (colección: Enciclopedia de los Municipios de México), Secretaría de Gobernación y gobierno del estado de Jalisco, 1988.

El municipio cuenta con muy pocas zonas planas, éstas se localizan principalmente en la margen derecha del río Ameca y por la costa desde su desembocadura hasta la del río Cuale hacia el sur. La mayor parte de la superficie está ocupada por zonas accidentadas, al oriente las sierras de San Sebastián y de Cuale, que forman parte de la Sierra Madre Occiden-

tal, lo protegen de los vientos y sirven como moderadores del clima. La Sierra de Cuale llega hasta la costa formando imponentes acantilados, empieza al sur de la cabecera municipal y continúa al sur hasta formar el Cabo Corrientes. Las principales alturas son: el Picacho de Palo María de 1,600 metros, el Cerro de la Aguacatera, de 1,500 y la Torrecilla, de 1,250 metros sobre el nivel del mar.

El clima es semitropical y húmedo, la temperatura máxima es de 31 °C en el verano y la mínima de 19 °C en el invierno; la media anual es de 25 °C. La temporada de lluvias abarca de mediados del mes de junio a finales del mes de agosto, continuando con lluvias aisladas hasta mediados de octubre; tiene una precipitación media anual de 1,417 milímetros. Los vientos dominantes son en dirección suroeste y no presentan heladas.

El municipio está regado al norte por los ríos Ameca, que sirve de límite entre los estados de Jalisco y Nayarit, el Mascota que descarga sus aguas en el anterior, cerca del poblado de Las Juntas, El Pitillal, La Vena de Santa María y El Cuale, que cruza la ciudad. Al sur se encuentran los arroyos de Las Amapas, Las Estacas, El Carrizo, Palo María, Mismaloya, Los Horcones y el de Quimixto. Al norte de la ciudad se encuentra el estero de El Salado.

La flora es muy variada; hay árbol de chilte, maderas duras como tampicirán y brasil y maderas como: amapa, primavera, parota, cedro y nogal apropiadas para la fabricación de muebles. En la franja costera proliferan las palmeras y otros frutales como el mango, guanábano y aguacate. Una de las especies que más ha sufrido por el crecimiento urbano es la palmera de coquito de aceite, que crece en una zona muy restringida y debería estar protegida.

La fauna está representada por venados, tigrillos, iguanas y aves como: pericos, guacamayas y palomas. Otras aves como el zopilote, la chachalaca y los patos se han ido retirando del área poco a poco. La fauna marina es también abundante y variada; se pesca la sierra, el dorado, pez vela, pargo, huachinango, garlopa y bonita. En el estero de El Salado viven cocodrilos, que están en peligro de extinción.

La riqueza natural con que cuenta el municipio está representada por 93,468 hectáreas de bosque donde predominan especies de árbol de chilte, tampicirán, brasil, amapa, primavera, parota, cedro, nogal, palmeras y frutales, principalmente

De las 130,067 hectáreas que abarca el municipio, 6,493 se utilizan para la agricultura; 19,700 en la actividad pecuaria; 93,408 son de uso forestal; 1,340 corresponden al suelo urbano y 9,068 tienen otro uso y de

las 58 restantes no se especifica su uso. En cuanto a la tenencia de la tierra 85,412 hectáreas son propiedad privada y 44,655 ejidales (SG, 2005).

La población en el municipio de Puerto Vallarta, según el XII Censo de Población y Vivienda 2000, es de 184,728 habitantes, de los cuales 50.09% son hombres y 49.91% mujeres. La población del municipio representa 2.92% del total de la población del estado de Jalisco y 0.19% del total de la población del país (tabla 4.1).

El 33.9% la conforman menores de edad entre 0 y 14 años, 60.9% son personas entre 15 y 64 años de edad y 5.2% son personas de más de 65 años de edad (tabla 4.2).

La densidad de población es de 115 habitantes por kilómetro cuadrado. Es importante mencionar que la región es una de las de mayor crecimiento poblacional, a ritmo de 6.5% anual de acuerdo a los datos de los dos últimos censos de población (INEGI, 2000).

Tabla 4.1
Población de Puerto Vallarta por sexo y porcentaje
de participación estatal y nacional

2 0 0	Población		Porcentaje	
	Sexo	Cantidad	Respecto al estado	Respecto al país
Hombre	92,539	3.01	0.19	
Mujer	92,189	2.83	0.18	
Total	184,728	2.92	0.19	

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Tabla 4.2
Población de Puerto Vallarta

Grupos de edad	Habitantes
De 0 a 14 años	62,640
De 15 a 64 años	112,572
Mayores de 65 años	8,890
No especificado	526

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En cuanto a la vivienda, el XII Censo de Población y Vivienda registró que en Puerto Vallarta existen 44,413 viviendas de las cuales 90.57% cuentan con agua entubada y drenaje y 91.5% tienen energía eléctrica (tabla 4.3).

Tabla 4.3
Viviendas de Puerto Vallarta

Viviendas	Número de viviendas	Porcentaje en el total de viviendas
Viviendas totales	44,413	
Con agua entubada y drenaje	40,226	90.57
Con energía eléctrica	40,641	91.50

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

El municipio cuenta con una red de comunicaciones importantes, con un sistema carretero que lo comunica hacia el centro del país, el norte y el sur a través de la carretera costera y recientemente se amplió y mejoró la carretera hacia la región serrana.

En cuanto a otros medios de comunicación, posee un aeropuerto internacional y un puerto marítimo para embarcaciones turísticas con tres plataformas para atender tres cruceros a la vez, este puerto no funciona para carga de mercancías; además tiene una marina de talla intencional.

Se cuenta con instalaciones de salud pública, con hospitales regionales de Salubridad, IMSS e ISSSTE de atención especializada y hospitales privados con la más alta tecnología de atención médica.

En cuanto a educación, se tiene una cobertura de educación primaria y secundaria de más de 95%. Y de preparatoria de más de 80%. Hay dos universidades públicas: la Universidad de Guadalajara, con una cobertura de 14 licenciaturas y 8 maestrías y dos doctorados, además de que se cuenta con una planta de investigadores que realizan esta función a favor de la región; y el Instituto de Estudios Superiores del Estado de Jalisco (sede Puerto Vallarta), de reciente apertura, pero que ya cuenta con una cobertura en cinco licenciaturas, además de que hay una oferta privada con tres instituciones.

En cuanto a la actividad económica en el municipio, la población económicamente activa es de 68,640 personas de las cuales 3.1% se dedican a actividades del sector primario, 18.68% a actividades del sector secundario, 74.27% al sector terciario, con 3.93% de población desocupada y de 5.3% no se tiene especificada su actividad (tabla 4.4).

Es importante mencionar que la principal actividad de acuerdo a personas ocupadas es el turismo, con 28.65% de personal ocupado, después el comercio con 22.61%, tomando en consideración que también está asociado a la actividad turística en una buena proporción (tabla 4.5).

Tabla 4.4
Población económicamente activa por sector en Puerto Vallarta

<i>Sector</i>	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje respecto a la PEA total 2000</i>
Primario	2069	3.10
Secundario	12,437	18.68
Terciario	49,423	74.27
Población desocupada	2,616	3.93
No especificado	2,095	5.30

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Tabla 4.5
Población ocupada por rama de actividad en Puerto Vallarta

<i>Total PEA ocupada</i>	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje</i>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2069	3.11
Minería	59	0.09
Extracción de petróleo y gas	-	
Industria manufacturera	4931	7.41
Electricidad y agua	348	0.52
Construcción	7099	10.67
Comercio	15049	22.61
Transporte y comunicaciones	4685	7.04
Servicios financieros, profesionales y técnicos	6853	10.30
Administración pública y defensa	2659	4.00
Servicios comunales, sociales, personales y mantenimiento	1113	1.67
Servicios de restaurantes y hoteles	19064	28.65
No especificado	2616	5.37

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En cuanto a la actividad turística, se tiene la siguiente información: para el año 2005, según cifras de la Secretaría de Turismo de Jalisco, se recibieron más de dos millones de turistas: 48.9% extranjeros y 51.1% nacionales. La derrama económica es de más de siete mil millones de pesos. Los turistas en Puerto Vallarta tienen una estancia promedio de 4.57

días. La estancia de los extranjeros es mayor (promedio de 5.63) que la de los nacionales (3.46 días) y un gasto promedio por estancia de \$761.00 pesos (Setujal, 2006).

En cuanto a oferta turística, en el año 2005 el municipio contaba con 112 establecimientos de hospedaje, de los cuales 7 son de gran turismo, 13 de cinco estrellas, 27 de cuatro estrellas, 26 de tres estrellas, 10 de dos estrellas 12 de una estrella y 17 son de clase económica. Además se contaba con hospedaje extra-hoteles en 13 edificios de departamentos turísticos, 3 bungalows, 68 condominios, 14 edificios de suites y 2 trailer park. En cuanto a establecimientos de alimentos, en el año 2005 estaban registrados en la Setujal 187 restaurantes, 139 restaurantes-bar, 51 cafeterías, 112 bares, 15 establecimientos de centro nocturno y disco, 12 fuentes de sodas y 107 loncherías-fondas. Para hacer un total de 623 establecimientos de comida.

En el mismo año se registró a 68 agencias o sub-agencias de viajes, 64 arrendadoras de autos, 20 empresas de transporte turístico terrestre, 75 empresas de servicios marítimos además de tres balnearios.

Es importante mencionar que por vía de los cruceros se recibe a más de medio millón de visitantes al año, con una actividad permanente de arribos de cruceros en la ruta Pacífico de Norteamérica (API, 2005).

Como dato al margen, es importante comentar que Puerto Vallarta es considerado uno de los destinos más amigables del mundo y la Bahía de Banderas (donde está enclavado Puerto Vallarta) figura dentro del club de las 20 bahías más bonitas del mundo.

La lógica de la planeación del desarrollo en el estado de Jalisco ha estado marcada por el alineamiento con las políticas nacionales. La reproducción de este modelo al interior del estado permite entender que los procesos de planeación del desarrollo en las regiones del estado están determinadas por los dictados desde la capital, esto era más grave aun en la región costera, debido al poco poblamiento y la casi inexistencia de actividades económicas.

La historia del desarrollo en la región costera tiene su inicio en la llamada “Marcha hacia el mar”. Lo que vino después ha sido un proceso intensivo de crecimiento y generación de actividades económicas, que tiene como su principal polo la ciudad de Puerto Vallarta, la segunda en importancia en el estado de Jalisco, sólo superada por la zona metropolitana de Guadalajara. Además es el segundo destino turístico del país, por debajo de Cancún, en el estado del sureste Quintana Roo.

La región costera del estado de Jalisco es una amplia zona, con un enorme potencial económico, donde las principales actividades son las agropecuarias, pero que tiene importantes atractivos turísticos por explotar, principalmente asociados a su riqueza medioambiental. Además colinda con el estado de Nayarit hacia el norte y el estado de Colima hacia el sur, que forman el Pacífico medio mexicano, con la misma riqueza que Jalisco; de hecho, en Nayarit se ha iniciado un proyecto denominado “Riviera Nayarit” que intenta potenciar proyectos turísticos en la región desde Bahía de Banderas, hasta San Blas.

Aunque la región costera tiene importancia dentro de los planes estatales, la planeación ha sido determinada con una visión desde fuera, donde poco se ha tomado en cuenta la opinión local. Puerto Vallarta ha sido un importante generador de recursos económicos, y por tanto fiscales, pero esto no se ha traducido en un retorno de recursos en la misma dimensión. Las necesidades sociales —que han ido en aumento— requieren de una atención prioritaria por el explosivo crecimiento, lo que ha traído consigo problemáticas sociales y medioambientales que deben ser atendidas prioritariamente.

Las potencialidades de la región costera, gracias a su excelente situación geográfica, que mantiene todo el año un magnífico clima y está rodeada de una belleza natural incomparable, le brindan grandes posibilidades de desarrollo. La experiencia nos debe poner en alerta para que se generen procesos de planeación de largo plazo, que contengan la opinión de los habitantes de la región, así como de los actores económicos que en ella inciden.

Este proceso de planeación deberá ver por un equilibrio con el medio natural y con la sociedad, que procure una mejora en la calidad de vida de la población y tenga una visión de largo plazo. Para ello deberá existir una nueva relación entre el centro, tanto nacional como estatal, para que la región reciba un presupuesto acorde a su aportación fiscal y de acuerdo a las necesidades de la población y su entorno.

Los estudios realizados por la Universidad de Guadalajara, entre otros, dan buena cuenta de la realidad de la región. El esfuerzo de la sociedad por participar debe ser fortalecido con proyectos participativos, donde se escuche de una mejor manera a la población.

Con este capítulo se cierra la parte de la revisión histórica. Se han relacionado los procesos mundiales del capitalismo con los que se generaron en el país de manera general y regional y con lo que aconteció en la región costera. No es sólo un relato de hechos, es además un análisis de

los procesos de planeación. Finalmente: una historia de éxitos y fracasos, de acciones bien planeadas y de situaciones imprevistas.

El alineamiento que ha existido en la formalización del sistema capitalista hace comprender cómo una región despoblada se integró de manera importante al rol de los servicios, a través del turismo, en el sistema capitalista mundializado. Lo que sucedió en la región costera no fue fortuito, es parte del proceso global del capitalismo. Lo que queda por hacer es crear procesos de planeación del desarrollo que permitan lograr efectos positivos de bienestar para la población de la región y de cuidado al medio ambiente natural.

5

El desarrollo sustentable y sus elementos, visión de la Agenda 21

De la aparición del concepto de desarrollo a finales de la II Guerra Mundial a nuestros días, han aparecido muchos posicionamientos teóricos y operativos para entender y corregir las grandes diferencias que existen entre los países desarrollados y los no desarrollados, como se analizó en el capítulo primero.

Dentro de éstos se encuentra el desarrollo sustentable, el cual tiene una particular concepción, por cómo fue construido y por lo que ha generado desde su aparición a finales de los años ochenta. Este concepto ha logrado tener la cualidad de no perder su vigencia, más aun, los acontecimientos actuales le dan al desarrollo sustentable validez y pertinencia incuestionables.

El desarrollo sustentable encuentra en la Agenda 21, determinada como plan de acción en la cumbre de Río en 1992, una guía metodológica para emprender las acciones que lleven a las localidades a lograr los beneficios tanto económicos, como sociales y ambientales que permitan a las comunidades una mejoría en su nivel de vida, sin dañar los patrimonios locales (sociales y ambientales) (ONU, PNUMA, Agenda 21, 1992).

Es a través del desarrollo local como se configura el quehacer cotidiano de la comunidad en su conjunto para el logro de los objetivos y metas que se plantean localmente para trascender en los mercados globales. Este proceso debe ser realizado con mecanismos metodológicos que estén probados y puedan ser fácilmente adecuados a las realidades de cada país o comunidad en lo particular, y además deben ser con una visión de largo plazo como lo comenta Lorena San Román, debido a que “uno de los principales obstáculos que enfrentan los países no desarrollados para lo-

grar avanzar en la solución de sus problemas, es la falta de proyectos de largo plazo” (2003, p. 6).

Conceptos sobre desarrollo sustentable

Desde la aparición formal del concepto de desarrollo sustentable, en el informe Brundtland en 1987 (WCED, 1987), ha quedado de manifiesto que el viejo paradigma del desarrollo, cuya principal determinante era el ámbito económico, ha sido rebasado. Ahora se debe considerar desde un nivel más amplio que incluya al medio ambiente y los procesos de equidad e inclusión social.

La relación entre el desarrollo económico y la degradación ambiental por primera vez fue puesta en la agenda internacional en 1972, en la conferencia de la ONU sobre el Ambiente Humano, llevada a cabo en Estocolmo (ONU CSH, 1972).

En ese mismo año se elaboró un informe al Club de Roma por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), conocido como “Los límites del crecimiento” (Meadows, 1988), donde se pone de manifiesto que no era posible mantener el crecimiento económico al ritmo que se tenía, porque los daños al medio ambiente imponían un límite, al cual se estaba llegando, por la polución y el uso intensivo del medio natural.

Después de la conferencia de Estocolmo, los gobiernos instalaron el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que continúa hoy actuando como catalizador global para que la acción colectiva de todos los países proteja el medio ambiente; a pesar de sus esfuerzos, poco se ha logrado para integrar las preocupaciones ambientales en el planeamiento económico y la toma de decisiones nacionales. El ambiente se continúa deteriorando y los problemas como el agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la contaminación del agua y la deforestación, entre otros, crecen de forma alarmante.

En 1983, la ONU instaló una comisión de expertos para que analizaran la problemática medioambiental y dieran respuesta a la polémica que se venía dando desde hacía más de una década, entre el modelo de desarrollo y la posibilidad de encontrar modelos alternativos. Esta comisión fue conducida por Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra sueca.

Para 1987 la comisión presentó a la 42^º asamblea de la Organización de Naciones Unidas el documento denominado *Nuestro destino común* también conocido como Informe Brundtland, el cual pone de manifies-

to el concepto de desarrollo sustentable en los siguientes términos: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (WECD, 1987).

Las realidades de la vida en nuestro planeta nos han enseñando que el desarrollo económico continuo, tal como lo conocemos, no puede ser sostenido. Ello es así porque las formas actuales de actividad económica están minando de modo acelerado otros dos procesos de desarrollo esenciales para la vida humana y la civilización: el proceso de desarrollo ecológico y el proceso de desarrollo comunitario. El desarrollo ecológico reproduce la riqueza biológica y las condiciones climáticas necesarias para la vida en nuestro planeta. El desarrollo comunitario reproduce las comunidades, familias y ciudadanos educados y responsables y la civilización misma. Comprometer estos procesos por las actividades económicas actuales destruye no sólo la viabilidad de las comunidades humanas en un número cada vez más importante de regiones del planeta, sino también la calidad de vida humana en muchas otras comunidades y barrios a través del mundo.

Para Andreas Otto Brunold, los objetivos del desarrollo sustentable son: “En términos ecológicos, la capacidad de regeneración del medio natural y que no sea sobreexplotada [...] en términos sociales, la capacidad de funcionamiento de la sociedad [...] en términos económicos, la planificación de largo plazo que tenga que ver con eficiencia y productividad (2004, pp. 153-154).

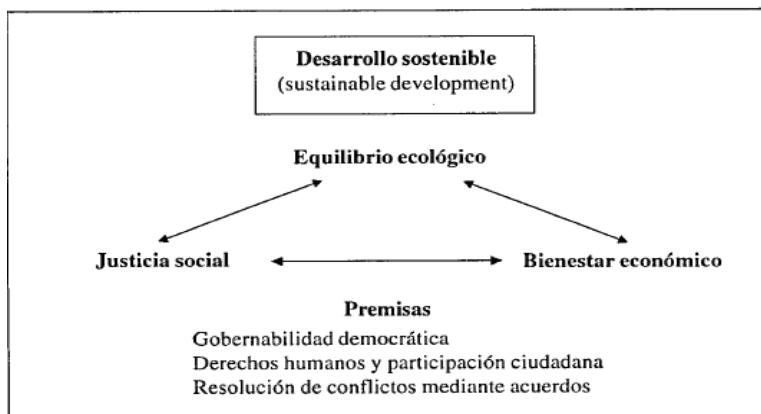
Por lo tanto, el desarrollo sustentable es un programa de acción tendiente a alcanzar una reforma económica local y mundial, un programa que queda todavía por definirse en su globalidad. El reto de este nuevo programa es el de desarrollar, probar y disseminar formas de cambio del proceso de desarrollo económico para que no destruyan los ecosistemas y el hábitat social (por ejemplo, ciudades, aldeas, barrios y familias) que hacen la vida posible y digna. Nadie entiende completamente cómo puede lograrse un desarrollo sustentable —y si aún se pueda alcanzar tal desarrollo—; sin embargo, existe un consenso creciente en torno a que éste debe llevarse a cabo a nivel local antes de darse a nivel mundial.

A pesar de la claridad en cuanto a la importancia que tiene cada uno de los sistemas implicados, existe una discusión, a veces innecesaria, sobre la prevalencia de una sobre la otra. Los economistas, que quieren ver a la economía por encima de los otros órdenes (ambientales y sociales), y

los ecologistas, que pretenden poner en el centro de toda la discusión al medio ambiente natural.

En la ilustración 5.1 se esquematiza el reto del desarrollo sustentable y se indica cómo debe buscarse un equilibrio entre los tres distintos procesos locales que son los desarrollos económico, ecológico y social.

Ilustración 5.1
Objetivos del desarrollo sustentable



Fuente: Andreas Otto Brunold, *La Agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur. El principio del desarrollo sostenible*, Cuadernos del CLAEH, núm 88, Montevideo, 2^a serie, año 29, 2004-1, pp. 153.

Siempre existen tres procesos de desarrollo en curso a nivel local: el económico, el comunitario y el ecológico. Cada uno de estos procesos tiene sus propios imperativos particulares.

Los imperativos de desarrollo del sistema económico actual favorecen la expansión del mercado, la externalización de los costos y una ganancia privada sostenida. Mientras que los imperativos actuales del desarrollo comunitario son aquellos que responden a las necesidades humanas básicas, incrementan la equidad económica y social y construyen la base de la autosuficiencia comunitaria. Por otro lado, los imperativos del desarrollo ecológico se establecen en el orden natural de las cosas. Dentro de este contexto, los seres humanos pueden apoyar el desarrollo ecológico limitando el consumo de los recursos naturales a una tasa que permita a la naturaleza regenerar dichos recursos y reduciendo la producción de desechos a niveles asimilables por procesos naturales.

Con mucha frecuencia, los imperativos de estos procesos de desarrollo entran en conflicto y, de hecho, abundan los ejemplos de tales conflictos. La externalización de costos que permite mantener los niveles de ganancia privada puede entrar en conflicto con el imperativo ecológico de valorar y conservar los recursos naturales. La expansión global de los mercados y la integración de economías nacionales a través de programas de ajuste estructural, así como los tratados de libre comercio, pueden debilitar los imperativos del desarrollo comunitario que son la autosuficiencia y las necesidades humanas básicas.

El desarrollo sustentable se constituye en un proceso que busca un equilibrio entre estos tres procesos de desarrollo. La implementación de una estrategia para el desarrollo sustentable implica un proceso de negociación entre los principales grupos interesados, donde se privilegie el diálogo, el respeto a los derechos de los ciudadanos y donde la toma de decisiones se realice de manera democrática y que permita, mediante el consenso, llegar a acuerdos.

El gobierno es un actor importante en el proceso de desarrollo, como responsable de la conducción de las políticas públicas debe conducirse dentro de un sistema democrático, esto es que la representación política en el gobierno deberá ser determinada mediante procesos claros y legítimos y sus acciones deberán ser llevadas a cabo mediante procesos democráticos de toma de decisiones.

Se debe buscar un plan de acción de largo plazo que tenga que ver con una mejor eficiencia en las tasas de producción, hacer más con menos, una política distributiva más eficaz, que le lleguen los beneficios a más personas. “Las características básicas del desarrollo sustentable son la integración de los aspectos ambientales, sociales y económicos [...] la importancia que adquieren las instituciones respecto a las políticas de planificación del desarrollo [...] la necesidad de que estas políticas sean de largo plazo” (Marban, 2006, pp. 32-33).

Una vez establecido un plan de acción equilibrado, cada interesado debe asumir su parte de responsabilidad y liderazgo para llevar a cabo el plan.

En otro nivel de discusión los países desarrollados y los organismos internacionales deben reconocer la responsabilidad que llevan en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible. Los procesos a generarse en cualquier país o región deben ser medidos a través de indicadores de resultados, que evalúen los impactos sociales y ambientales, para que a partir de ellos se tomen decisiones de política que contribuyan a la me-

jora de las condiciones de las localidades. Se debe partir de la premisa básica de que cada comunidad, región o país tiene sus propias condiciones, características e identidad, que hacen que estos procesos deban ser realizados de manera individual y que no puede copiar de otros ni ser impuestas las políticas, particularmente si no se basan en sus propias condiciones y particularidades. “Cada país debe formular sus propios enfoques, de acuerdo con sus prioridades sociales y económicas, sus valores culturales, instituciones y estructuras políticas. También, la extensión amplia de los desafíos ambientales enfrentados por países diferentes” (Paris, 2000, p. 33).

Respecto al concepto de desarrollo sustentable, aunque para una mayoría de investigadores y de agentes es un asunto deseable y que se debe lograr como una situación necesaria para la viabilidad de la vida, existen algunas voces discordantes que esgrimen argumentos no en contra del concepto, sino contra el uso que le dan algunos sectores.

Así se dan críticas a un modelo que le achaca todos los males a los países y grupos sociales más desarrollados y por ello se crean una serie de impuestos o cobros sociales para subsidiar a los países y grupos menos favorecidos con el desarrollo, perdiendo con ello la posibilidad de que sea el mercado la instancia que resuelva de manera automática las imperfecciones que se dan en la sociedad. Según Julian Morris: “El desafío para aquellos deseosos de ver cómo el mundo se hace un lugar más sostenible está claro: dejen de chillar sobre la importancia del gobierno mundial y promuevan el buen gobierno bien definido y den derechos de propiedad fácilmente ejecutable y cambiante, apliquen la ley, el libre mercado y el libre comercio” (2002, p. 17).

Es claro que estas percepciones tienen su fundamento en preceptos teóricos válidos, son parciales y omiten un largo discurso sobre las condiciones del desarrollo y reducen una vez todo el asunto de la cuestión a enfoques economicistas.

El desarrollo sustentable encuentra en el desarrollo local su forma de ejecución. A pesar de las críticas, el desarrollo sustentable es un estado deseable para toda la sociedad, que requiere de un proceso de aplicación. Para ello es necesaria la participación de la sociedad, el ejercicio eficiente del Estado y el reconocimiento del mercado como el lugar donde se desarrollan las actividades económicas de la sociedad. La aplicación de la Agenda 21 Local es la herramienta probada para llevar a buen término un proceso de análisis de la realidad (social, ecológica y econó-

mica), toma de conciencia por todos los actores, generación de políticas de intervención, procesos de seguimiento y evaluación de las acciones.

Es importante que el proceso de desarrollo sustentable parte de la comunidad porque es donde se “debe asumir una nueva perspectiva de desarrollo económico. Su visión del futuro debe estar basada en el desarrollo sostenible” (Walkowiak, 1996, p. 75). Nos coloca ante el reto de compartir en forma equitativa los beneficios del desarrollo y sustentarlo a largo plazo para todos los grupos sociales.

El mandato de la Agenda 21 local

A partir de todas las acciones generadas por los organismos internacionales, los gobiernos de los países preocupados por el desarrollo sustentable y la sociedad civil organizada, particularmente en organismos no gubernamentales (ONG), la ONU convocó a la realización de una reunión mundial, donde se discutieron todos los asuntos que estaban en el debate, para lo cual en junio de 1992, se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre de Río por su sede, la ciudad de Río de Janeiro en Brasil.

En esta reunión se presentaron nueve temas fundamentales: la protección de la atmósfera y el cambio climático; la preservación de los recursos de la tierra, deforestación y desertificación; la conservación de la diversidad biológica; la protección del recurso de agua dulce; la conservación de los océanos y mares, costas y recursos vivos; el manejo ambiental de los desechos biotecnológicos, tóxicos y otros; la prevención del tráfico ilegal de productos y residuos tóxicos; la mejora de la calidad de vida y salud humana y elevar el nivel de vida de los pobres, mejores condiciones de trabajo, erradicación de miseria y acciones contra el deterioro ambiental (ONU PNUMA, Agenda 21, 1992).

Estos asuntos se convirtieron en la declaración denominada “Carta de la Tierra” (ONU PNUMA Río, 1992) donde se proponen objetivos para el cumplimiento de estas acciones y en el desarrollo de la Agenda 21 local, que se convirtió en el plan de acción cuyo objetivo final es promover el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Además de condensar el compromiso de todos los gobiernos asistentes en apoyar este proceso.

En la Declaración de la Tierra, también conocida como Declaración de Río, los gobiernos de la mayoría de los países asistentes se fijaron

objetivos para revertir los daños medioambientales y abatir la pobreza del mundo:

Debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global, sostenible fundada en el respeto a la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz (1992, p. 1).

Se establecieron 27 principios para determinar cuál es la situación por la que atraviesa la humanidad y cuáles son los valores en los que debe basarse la convivencia de los seres humanos y su relación con el medio ambiente.

La Agenda 21 (ONU, PNUMA, Agenda 21, 1992) es el plan de acción global para el desarrollo sustentable. Dicho programa de acción tiene que ver con lo que se debe realizar en el siglo XXI para abatir las grandes diferencias sociales y revertir el daño medioambiental del planeta, que no tiene límites geográficos y por ello las acciones deben ser emprendidas por todos los países.

La Agenda 21 tiene cuatro partes. En la primera se visualiza la dimensión social y económica, en su aspecto de la lucha contra la pobreza; en la segunda, se abordan temas ecológicos asociados a la lucha contra la contaminación atmosférica, la deforestación, así como la protección a la biodiversidad y el tratamiento de los desechos; la tercera parte retoma el papel fundamental que tiene la sociedad en su conjunto en el plan de acción; y la última trata de las condiciones marco para la ejecución, tanto en sus aspectos financieros como organizacionales.

De acuerdo al espíritu de Río, la Agenda 21 se define como un plan de acción mediante el que, previa identificación de la problemática (auditoría ambiental) de cada ciudad o municipio y a partir de un nuevo modelo de cooperación entre administraciones públicas y los agentes sociales y económicos, se diseñan estrategias de intervención a escala local (Brunet, Almeida y Coll, 2005, p. 423).

Es de importancia particular el capítulo 28 del Programa 21, titulado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”, donde se declara lo siguiente:

[...] la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructu-

ra económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sustentable (ONU, PNUMA, Agenda 21, 1992).

El capítulo 28 del Programa 21 también hace un llamado directo a todos los gobiernos locales para la creación de sus propios planes de acción en favor del desarrollo sustentable. Estos planes de acción de la Agenda 21 local traducen los principios y mandatos del Programa 21 en estrategias de servicios concretos para cada comunidad.

La Agenda 21 trata problemas acuciantes y puntuales de hoy para preparar el mundo para los desafíos del siglo XXI. Contiene las ofertas detalladas para la acción en áreas sociales y económicas (tales como combate a la pobreza, caracteres cambiantes de la producción y consumo y problemas demográficos), y para conservar y manejar los recursos naturales que son la base para la vida (protección de la atmósfera, océanos y biodiversidad; prevención de la tala de árboles y promover agricultura sostenible, entre otras).

Los gobiernos convinieron en que la integración de las preocupaciones del ambiente y del desarrollo conducirá al cumplimiento de necesidades básicas, de estándares mejorados para todos, de ecosistemas mejor protegidos y mejor manejados, así como de un futuro más seguro y próspero.

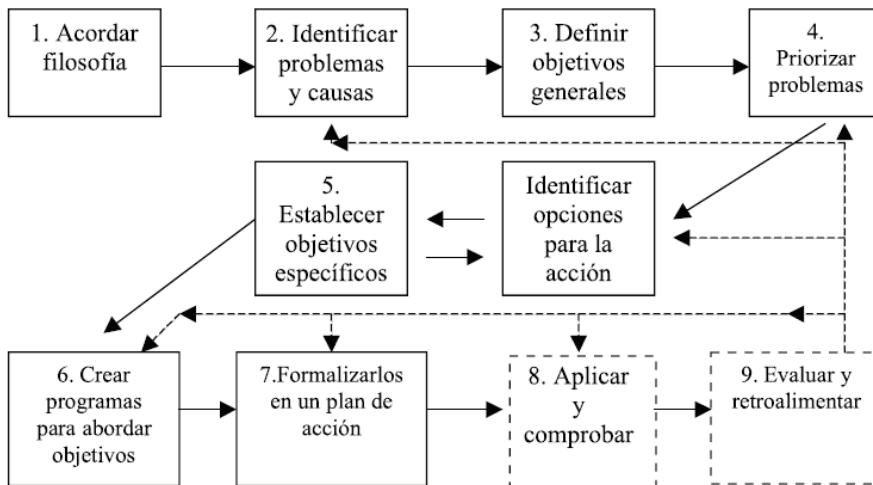
El programa de acción también recomienda formas de consolidar la parte hecha por los grupos importantes —mujeres, sindicatos, granjeros, niños y jóvenes, indígenas, la comunidad científica, autoridades locales, negocio, industria y organizaciones no gubernamentales (ONG)— en la realización del desarrollo sostenible.

Es importante mencionar que el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) fue una de las organizaciones que más esfuerzos realizó para promover su adopción. En 1994 impulsó la 1 Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en Aalborg, Dinamarca, donde se aprobó la Carta de Aalborg, cuya firma de adhesión por parte de las administraciones locales se identifica como el primer paso en el proceso de implementación de la Agenda 21.

El ICLEI elaboró una guía, la cual presenta una serie de recomendaciones y propone una metodología de trabajo basada en el desarrollo de

nueve fases que van de la definición de la filosofía del trabajo a la evaluación del proceso (ilustración 5.2)

Ilustración 5.2
Esquema del proceso de gestión del Plan de Acción Ambiental Local



Fuente: ICLEI/ Bakeas 1998, citado por Brunet et al., op. cit.

Para el año 2002 se realizó otra cumbre de Desarrollo Sustentable en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica. Los acuerdos de esta reunión se desarrollaron sobre las sólidas bases que plantearon los foros internacionales de alto nivel anteriores, tales como la Cumbre de Río (1992), la Cumbre del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, México (2002).

En la “Declaración de Johannesburgo” (ONU, PNUMA, 2002), se reafirma la determinación de trabajar en aras del desarrollo sostenible. Además, en un plan negociado de ejecución se bosquejan las medidas prioritarias que requiere el desarrollo sostenible. Mientras tanto, se alentó a los gobiernos, la sociedad civil y las empresas a que presentaran iniciativas para establecer acuerdos de colaboración mediante los cuales se aborden problemas específicos y se logren resultados mensurables que mejoren las condiciones de vida de la gente en todo el mundo.

El proceso de la construcción de los indicadores para medir la sustentabilidad

Uno de los principales esfuerzos que se han desarrollado es la construcción de indicadores que permitan medir de manera objetiva el grado de afectación o desarrollo que tengan cada uno de los asuntos que se determinan como importantes para saber el nivel de sustentabilidad que tiene una comunidad, en sus tres dimensiones: social, medioambiental y económica.

El gran desafío que enfrentan muchas comunidades es cómo hacer llegar de información que les permita construir un banco de datos que se conviertan en indicadores, debido a que en muchos casos, particularmente en los medioambientales, se requiere de estudios de laboratorio para medir los niveles de calidad del aire y del agua.

Otro reto es que mucha de la información social y económica la recolectan los gobiernos federales y en muchos casos no tienen o no les interesa desagregar a nivel local toda la información.

Un problema analizado por Martinuzzi tiene que ver con la “temporalidad de la aplicación de la intervención, la duración de ésta y los efectos que cause, por ello será importante medir claramente y tomar decisiones sobre la actuación de los agentes” (2004, p. 429).

En cuanto a los datos sociales y algunos económicos, donde se tienen que realizar tomas de información en las localidades, dada la complejidad para realizar estos estudios, muchas veces la construcción de indicadores se ve frenada por la falta de un trabajo sistemático.

Por ello es necesario que las comunidades se valgan de los trabajos que realicen las universidades regionales, a través de observatorios o centros de investigación en la construcción de estos indicadores, tanto en los asuntos medioambientales, como en la búsqueda de información social en las localidades y en la desagregación de la información nacional. También es muy valioso el auxilio que presten estrategias nacionales o de organismos internacionales, particularmente de la ONU y del ICLEI.

Existen muchos trabajos que estudian el proceso de implementación de los indicadores de Agenda 21, como el artículo de Spangenberg, Pfahl y Deller (2002), en el que se analiza que desde 1997 se presentó la primera versión de indicadores con 134 asuntos a medir y que después de su aplicación exitosa se puede ver que no están todos los asuntos que deben ser analizados, y que de otros que se proponen es complicado tener información fidedigna, por lo que se debe trabajar en un sistema más

confiable que el actual. En el mismo sentido se encuentran los trabajos de Henderson (1994) y de Wilson Tyedmers y Pelot (2007).

También es valioso el estudio que se realiza en la comunidad de Bristol, Inglaterra, donde McMahon (2002) prueba que la utilización de los sistemas de indicadores les ha servido para tomar decisiones correctas y mejorar los niveles de calidad de vida, tanto ecológica como ambiental y social, logrando que las decisiones sean menos burocráticas y que se tomen de abajo hacia arriba.

Una de las consideraciones que habrá que hacerse en las localidades es que debe tomarse muy en serio el trabajo para la construcción de un sistema de indicadores, que debe llevarse a cabo una auditoría para que la información sea lo más objetiva y veraz y que deberá ajustarse a los requerimientos locales.

Experiencias nacionales e internacionales de la implementación de Agenda 21

Cientos de gobiernos locales trabajan actualmente en proyectos de implementación de la Agenda 21, donde participan agencias internacionales y gobiernos nacionales y locales, que han realizado un compromiso con las iniciativas de planificación de la Agenda 21 local.

Los resultados de estos trabajos han sido variados y existen numerosas referencias de investigaciones tanto en artículos de revistas, como en libros y reportes de investigación, además de la información que despliega cada gobierno nacional o provincial o las propias organizaciones locales que se han constituido para la implementación de la Agenda 21.

En Latinoamérica se tienen programas exitosos de Agenda 21 en Perú, donde desde 1987 se han realizado esfuerzos para avanzar en la puesta en marcha de la Agenda 21, el principal obstáculo al que se han enfrentado es la falta de financiamiento para la implementación de proyectos para mejorar las situaciones de las localidades (Florian, 2005).

Un caso de excepción sobre la implementación y los impactos positivos que han traído las políticas a favor de la sustentabilidad, es Costa Rica, como da cuenta Martin en su análisis sobre el desarrollo sustentable en ese país (2002).

En Brasil se tiene un sistema de dirección ambiental nacional y un programa brasileño para la Agenda 21 donde se implementaron los prin-

cipios asumidos en 1992 en la cumbre de Río sobre el desarrollo sostenible (Campelo, 2004).

En Estados Unidos se ha realizado un trabajo interesante sobre las políticas urbanas para la protección de los áreas públicas y jardines urbanos y cómo se ha logrado su conservación y mejoramiento gracias a los procesos de participación de las comunidades en las ciudades que se estudiaron en este proyecto (Ferris, Norman y Semik, 2001).

Para el caso de México, se hablará con detalle en el siguiente capítulo en este trabajo.

En Asia se han realizado proyectos de Agenda 21 en Indonesia y, de forma particular, se hace un análisis de lo que se ha realizado en la región de Semarang y cómo ha sido la relación de la sociedad en la construcción del plan de acción (Meyer y Harper, 1996; Tjahjono, 2000).

En China se han iniciado también proyectos. Bradbury y Kirkby (1996) describen los problemas asociados a las transformaciones en ese país, lo que vuelve cada vez más difícil mejorar las condiciones; mencionan que la necesidad de crecimiento económico no está siendo asociada a un cuidado del medio ambiente, por lo que es muy necesaria la implementación de la Agenda 21 en este país.

En Europa existen muchas historias de éxito en la aplicación de la Agenda 21. Por ejemplo, se conocen las que se realizan en el país de Gales en función de las políticas de transporte aplicadas en el Valle de Rhymney, que sirven de ejemplo para analizar cómo una autoridad local puede generar beneficios globales si atiende con eficacia la problemática específica y cómo a su vez se logran beneficios para la comunidad local (Maughan, Praice, Probert y Rushton, 1997).

Para el año 2003 se registraron más de 2,030 localidades europeas de más de 40 países, que se han adherido a la carta de Aalborg. De ellas 38% son localidades españolas y 36% italianas (tabla 5.1).

En Brasora, Rumania, donde se ha coordinado un esfuerzo por parte de la autoridad local y los miembros de la comunidad entre los que se cuentan profesionistas, universidad local, medios de comunicación y organismos no gubernamentales, entre otros, lo que primero se han planteado es ¿qué clase de sociedad deseamos? A partir de allí se han formado grupos de trabajo en áreas como la economía, la ecología, la infraestructura y el turismo. La universidad local se ha constituido en el eje integrador de estos trabajos y se han logrado acuerdos particularmente en la esencia del proceso, que debe ser participativo y transparente. Las decisiones deben ser democráticas (Ungurean, 2006).

Tabla 5.1
 Países europeos con localidades adheridas
 al sistema de ciudades sostenibles

Países	Adhesiones			
	Efectivas	Provisionales	Total	% s/42 países
Austria	22	3	25	1.13
Croacia	22	0	22	1.00
Finlandia	31	0	31	1.40
Francia	43	1	35	1.59
Alemania	74	6	80	3.62
Grecia	64	5	69	3.13
Italia	745	46	791	35.82
Portugal	22	1	23	1.04
España	801	34	835	37.82
Suecia	22	1	23	1.04
Reino Unido	99	2	101	4.57
Total 42 países	2093	115	2208	100.00

Fuente: www.sustainable-cities.org. Fecha de consulta: 21/04/2004.

En Alemania, Köpenick fue el primero de los distritos berlineses cuyos representantes promulgaron una resolución (en 1994) para implementar la Agenda 21 local en su distrito. Se logró una estructura que alcanza en la actualidad cada vez más ciudadanos y contribuye a integrarlos gracias a un buen trabajo de cooperación entre todos los participantes, es decir la administración distrital, la sociedad civil y las iglesias entre sí y con sus contrapartes externos, como por ejemplo el Ministerio de Trabajo. En el futuro se tratará de llegar a mayor cantidad de ciudadanos y, con ello, de hacer intensivo el proceso de consultas, de estabilizar las estructuras existentes, de ganar nuevas contrapartes, en el campo de la economía local, como en escuelas y centros juveniles para lograr que el proceso iniciado sea realmente irreversible (Schrick, 2002).

En Suiza, cuatro comunidades de la región francófona siguen el proyecto activamente: Lausanne (114,304 ciudadanos), Vevey (15,364 ciudadanos), Mannens-Grandsivax (505 ciudadanos) y Essertines/Werdon (666 ciudadanos). Estas comunidades locales son motivadas a aplicar los principios del desarrollo sostenible y a crear un plan basado en la Agenda 21. En este contexto, ha sido esencial fijar las prioridades en una manera coherente y establecer cómo seguir y valorar las acciones objetivamente. Es impor-

tante mencionar que en estas localidades se ha logrado crear un sistema de indicadores de sustentabilidad cuyos resultados les están sirviendo para la toma de decisiones (Tourane, Ferrari, Jemelin y Jolliet, 2003).

En tres comunidades de Inglaterra (Kirklees, Leicester y Mendip) se ha implementado el proceso de Agenda 21 con éxito. En el estudio se comentan los alcances y los métodos de participación en el proceso. Lo más importante es determinar cómo la comunidad y las autoridades locales han logrado avances en los procesos de comunicación. La construcción se ha logrado gracias a la contribución de expertos, tanto del ámbito público como privado y particularmente de los académicos, en la diversas temáticas abordadas. El logro de los avances tiene que ver con el nivel de participación de los habitantes, así como con el deseo de las autoridades locales en ser una fuerza impulsora y comprometida con la determinación de metas y objetivos basados en los principios de la sustentabilidad y bajo la metodología de la agenda 21 (Wild y Marshall, 1999).

En España se han impulsado muchas iniciativas locales a partir de la Agenda 21. Desde el gobierno nacional se puso en marcha una estrategia de desarrollo sostenible (EEDS), creándose además una Comisión Interministerial de Coordinación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (CICEDS) la cual elaboró un documento que contiene un primer diagnóstico sobre sustentabilidad, una selección de temas clave, los instrumentos propuestos para la puesta en práctica de la estrategia y, por último, una serie de mecanismos para el seguimiento y evaluación de los progresos de la Agenda 21 (Marban, 2006).

En España, las diputaciones y los gobiernos autónomos juegan un papel primordial a la hora de promover la implementación de la Agenda 21. Aguado y Echeverría hacen un excelente análisis sobre gastos públicos en asuntos medioambientales por parte de las comunidades autonómicas españolas y concluyen que, en general, los gobiernos provinciales destinan poco presupuesto a resolver la problemática medioambiental, y que aquellos que más gastan en estos rubros son los que tienen más avances en la Agenda 21 (2003).

Según un estudio realizado por Font en 2000 a través de una encuesta a 100 municipios que estaban trabajando en la implementación de la Agenda 21 en España, la mayoría de los municipios se han centrado en la realización del diagnóstico, en la formulación y aplicación del plan de acción y en la implementación de las actividades acordadas. Se ha logrado una participación ciudadana mayor en los municipios pequeños y medianos. Es importante la participación de organizaciones vecinales, grupos eco-

logistas y de la ciudadanía en general. Los estudios son poco transversales, tienen una mayor carga los ambientales y una menor los sociales. Por último, existe un mayor interés por modificar el plan urbanístico en localidades pequeñas que en las grandes (Font citado por Brunet, 2005).

Se puede ver cómo en las comunidades de Andalucía, Cataluña, Valencia, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y el país Vasco, existen muchas localidades adheridas a la carta de Aalborg. En las demás comunidades autonómicas existen pocas localidades trabajando en la implementación de Agenda 21 (tabla 5.2).

Tabla 5.2
Localidades adheridas a ciudades sostenibles
según comunidades autonómicas

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Total</i>	<i>Adheridos a la carta de Aalborg</i>	<i>Adhesión provisional</i>	<i>Total adhesiones</i>	<i>% de municipios adheridos</i>
Andalucía	770	69	0	69	8.96
Aragón	730	1	0	1	0.14
Asturias	78	23	0	2	2.56
Baleares	67	33	0	33	49.25
Canarias	87	43	0	43	49.43
Cantabria	102	3	0	3	02.94
Castilla León	2248	25	0	25	1.11
Castilla-La Mancha	919	49	0	49	5.33
Cataluña	946	232	27	259	27.38
Com. Valenciana	541	134	3	137	25.32
Extremadura	383	3	0	3	0.78
Galicia	315	12	0	12	3.81
Madrid	179	38	1	39	21.79
Murcia	45	39	0	39	86.67
Navarra	272	29	0	29	10.66
País Vasco	250	25	1	26	10.40
Rioja	174	0	0	0	0.00
Ceuta y Melilla	2	0	0	0	0.00
Sin adscripción	-	6	-	6	-
Total	8108	743	32	772	9.56

Fuente: P. J. Brunet, op. cit.

Es además importante mencionar las exitosas experiencias de Calviá, Vitoria-Gasteis (primera localidad de aplicar la Agenda 21 en España) y Barcelona, así como de las comunidades autonómicas de Andalucía, Cataluña y Madrid.

Es importante mencionar que cada comunidad autonómica y cada municipio han desarrollado metodologías de acuerdo con sus características específicas, sus posibilidades financieras, sus problemas específicos, el nivel de participación tanto de las autoridades gubernamentales, de los grupos empresariales o de la sociedad.

En Oceanía se han registrado casos exitosos en Nueva Zelanda, donde se ha constituido el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (SBN) y el Consejo de Negocios de Nueva Zelanda para el desarrollo sostenible (NZBCSD) que son tomados en cuenta por las organizaciones empresariales en la búsqueda de la sustentabilidad del país. Juliet Roper comenta que en una encuesta dirigida por la dirección de la escuela de Waikato donde se demuestra que muchas empresas en Nueva Zelanda participan activamente tanto en las prácticas sociales como las ambientales (2004).

Con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC), el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y de otras fuentes, el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, 2002) ha iniciado un programa internacional de investigación para documentar y evaluar estos esfuerzos de planificación para Agenda 21 local en pro del desarrollo sustentable. Conocida como el Programa de Comunidades Modelo LA 21 del ICLEI, esta iniciativa representa una colaboración entre 14 gobiernos locales para el desarrollo de estándares, métodos y orientaciones para la planificación en favor del desarrollo sustentable a nivel local. Pratibha (1996) revisa los casos exitosos de países en desarrollo realizados por el ICLEI.

Aunque nadie puede poner en duda la fragilidad de vida en la Tierra, existen diversas opiniones en cuanto a la práctica de políticas para la implementación de la sustentabilidad.

Tenemos la discusión sobre los criterios que se deben seguir para la implementación de un sistema de indicadores. No se trata de decidir si se deben o no aplicar, sino de contar con un sistema lo más homogéneo, claro, eficiente y posible de desarrollar por todas las comunidades, situación por demás difícil de lograr dados los niveles de desarrollo, de acercamiento de fondos para la realización de estos trabajos y los conflictos

políticos y administrativos a enfrentar en cada una de las localidades, además del nivel de conocimientos que tengan los agentes locales.

Es importante tomar en cuenta lo que Del Bello comenta:

El programa de Local (Agenda 21) es un instrumento a través del que los principios generales definidos en la Conferencia de Río son convertidos concretamente en las políticas públicas de un territorio específico [...] es desarrollado a través de un proceso participativo [...] implica una integración con las otras actividades llevadas por la unidad del gobierno municipal, la participación de todos grupos y categorías sociales, la aprobación de cada uno en términos mundial y a largo plazo, y la investigación para las soluciones innovativas (2006, p. 444).

Es importante generar una cultura en las comunidades para el trabajo colaborativo, donde se integren todos los intereses particulares que puedan tener los grupos locales y la intervención de los gobiernos regionales y nacionales en cuanto a la integración de un sistema nacional integral.

Lo que se discute con mayor fuerza en todos los foros donde se trata la implementación de proyectos que tengan que ver con la sustentabilidad, es qué tanto han avanzado los proyectos como Agenda 21 después de 15 años de su puesta en marcha. Se puede decir que existen pocos avances, mientras que el sistema de mercado ha continuado afectando de manera grave la situación medioambiental en muchos países, particularmente de América Latina, África y Asia; mientras que en los países desarrollados tienen un doble discurso: uno hacia dentro de ellos, con una clara toma de medidas a favor de la mejora y la implementación de los programas de Agenda 21, y otro que asumen en los países poco desarrollados, en donde se siguen deforestando grandes extensiones de tierra sin tomar en cuenta la gravedad de este hecho.

Se ha dado tal apertura en la discusión y existen tantas opiniones que se puede contabilizar: en un buscador de Internet (Google) el concepto “sostenible” tiene más de diez millones de citas y para el mismo concepto pero en inglés (“sustainable”) se tienen más de ochenta y seis millones de citas en Internet. Esto hace ver que hay un gran interés por este tema, pero seguramente muchas de esas opiniones serán de una nula calidad académica, o las opiniones no tienen un sustento adecuado, o son usadas por intereses de personas o grupos en particular.

Un caso similar es el número de publicaciones académicas, revistas de interés y eventos académicos en todo el mundo sobre este tema. Muchas de ellas están alejadas de la realidad que viven las comunidades, donde existen problemas reales que resolver y asuntos de urgente y obvia

resolución que no pueden esperar a que se concluyan estas discusiones, a veces innecesarias cuando no estériles e infructuosas. Cabe aclarar que no se pueden soslayar las actuaciones positivas donde se tratan asuntos de calidad y se construye el conocimiento a favor de la resolución de la problemática social, económica y medioambiental.

La forma más efectiva es que se realice desde lo local y sean las propias comunidades las que trabajen en la construcción de sus proyectos y que presionen de manera efectiva a los gobiernos para que emprendan las acciones a las que están comprometidos, asimismo es preciso evaluar las acciones y determinar procesos con una clara visión de futuro.

Lo más importante de todo esto es que el tema en el que se basa toda esta discusión mantiene su vigencia, más aún, cada día los impactos negativos en la sociedad y en el medio ambiente natural nos demuestran la imperiosa necesidad de que se generen proyectos que procuren soluciones de largo plazo, que ataquen los problemas de fondo.

Este proceso no será posible si las acciones son aisladas, se plantean desde escritorios o desde lugares remotos y si en la solución no participan todos los actores, particularmente las comunidades donde ocurren los problemas. El gobierno, en su estructura nacional, deberá ser el promotor y gestor de recursos para la aplicación de proyectos y el gobierno local, el principal promotor de la ejecución de las acciones para la resolución de la problemática.

Finalmente es una obligación básica, ya demostrada a lo largo de todos estos años, que se requiere en principio la realización de un diagnóstico con mecanismos cuantificables y que este proceso se realice de manera sistemática, con la finalidad de contar con una base de información confiable. A partir de ésta se podrán diseñar todos los proyectos y acciones específicas.

La necesidad de que las localidades evalúen su particular situación en mucho ayudará a resolver los problemas globales. Las iniciativas que se dan en pequeñas localidades o en grandes ciudades deben verse con el mismo respeto y reconocimiento, lo importante es hacer y hacerlo bien. La preocupación de la población es algo que se debe medir para iniciar los procesos a favor de la sustentabilidad.

En algunos casos se verá como una posibilidad de desarrollo económico, en otras para paliar los problemas generados por ese desarrollo. Unas iniciativas estarán basadas en problemas medioambientales, en otros culturales, sociales o económicos, lo importante de todo ello es

generar procesos continuos y de largo plazo, que beneficien a la mayor parte de la población y den viabilidad de futuro a la sociedad.

Los programas de carácter nacional e internacional son también importantes, se deben entrelazar los objetivos de las localidades a los de las naciones o de alcance mundial. La preocupación de la mayoría de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales debe mantenerse y fomentarse, no dejemos para mañana lo que podamos hacer hoy por la sustentabilidad.

6

El vínculo entre desarrollo sustentable y desarrollo local

El discurso de las ideas sobre desarrollo sustentable descrito anteriormente ha llevado a esta conceptualización a disgregaciones teóricas e incluso filosóficas. Por lo que la sustentabilidad se convierte en una situación deseable y que nadie con buen juicio puede no estar de acuerdo en la necesidad imperiosa del cumplimiento de su razón de ser, más aún cuando se trata de resolver el problema social más acuciante, que es la pobreza, con todos sus agravantes, exclusión, marginación etc., y que tiene que ver con la viabilidad de subsistencia del ser humano y de su entorno ambiental.

La definición más romántica la escuché de boca del doctor Gladstone Oliva¹ que definía a la sustentabilidad como “el mundo que nos ha sido prestado por nuestros hijos (nacidos o por nacer) con el objeto de regresárselos en las mismas o mejores condiciones para que ellos lo habiten y disfruten de la misma manera que, como hasta ahora, lo hemos hecho nosotros”.

Lo que ahora queda por hacer es la implementación de estrategias confiables que permitan el cumplimiento de esos objetivos. La implementación de la Agenda 21 es un buen principio. Esta estrategia ha tomado de la teoría del desarrollo, particularmente de la orientación que tiene que ver con el desarrollo endógeno o desde lo local, la metodología para su eficaz aplicación y poder con ello cumplir con lo que establece el desarrollo sustentable como lo define Varcárcel-Resalt: “El desarrollo

1. Excelente geógrafo cubano, fallecido en el año 2005, y que nos dejó un gran legado de conocimientos sobre la utilidad del método de la geografía y su aplicación en el razonamiento de las ciencias sociales.

local/rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado a ella" (2001, p. 63).

La teoría del desarrollo local

La teoría del desarrollo local surgió como un proceso para hacer que regiones atrasadas (incluso de países desarrollados) pudieran generar las condiciones de crecimiento económico que les permitieran integrarse a los mercados globales y salir de la situación deprimida en la que se encontraban, mejorando sus condiciones de vida, resolviendo sus problemas sociales y reencontrando su senda de desarrollo. Como un ejemplo de ello, se ha potencializando, en algunas regiones agrícolas deprimidas, la implementación de estrategias de turismo rural, como un mecanismo complementario que les permita mejorar sus condiciones de vida. Hay casos exitosos de ello en España, Argentina y México (César, Orozco y Arnaiz, 2005).

El desarrollo local, para Vázquez Barquero: "Es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o de una región" (Vázquez Barquero, 2000, p. 5).

Se pueden identificar tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que facilita a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad de los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sustentable.

Lo más importante del proceso del desarrollo local es cómo desarrolla la metodología para llevar a cabo proyectos de desarrollo local. El principio fundamental se basa en la organización, desde la propia comunidad, para generar los proyectos. Se debe crear un proceso organizativo de la sociedad civil que sea capaz de dar respuesta a los retos que tiene su propia localidad.

Uno de los principios básicos en los que se sustenta esta teoría es cómo la comunidad debe generar la capacidad de adquirir conocimientos, pero ésta no sólo debe ser apropiada de lo que otros realicen; lo más importante es aquélla que la propia comunidad va desarrollando basada en su experiencia de trabajo cotidiano. Otra característica importante es que la comunidad tiene una gran vinculación con su territorio, que es la consecuencia de relaciones y vínculos de interés de sus grupos y actores sociales en la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de otras comunidades.

Es importante tomar precauciones porque cada localidad posee sus propias características y en muchos casos no están preparadas para enfrentar procesos de apertura y competencia, existen grandes disparidades intrarregionales y los gobiernos locales no tienen la capacidad técnica y de liderazgo. “Una verdadera política de desarrollo tendrá que ser la expresión de las preocupaciones y aspiraciones de grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se empeñan en resolverlos” (Silva, 2005, p. 98).

El desarrollo visto desde lo local logra crear condiciones favorables para la creación de empresas asociadas a nuevas actividades relacionadas con los servicios, como el turismo, con el medio ambiente y la introducción de nuevas tecnologías. Esto se basa fundamentalmente en un proceso de asociacionismo y la creación de redes entre los diversos actores, pero que tiene su gran debilidad en la falta de un marco legal e institucional bien definido.

Se requiere de un marco jurídico que defina y dé claridad a la constitución de los procesos de participación social en la toma de decisiones colectivas y a la creación de los grupos de trabajo para la formulación de planes de desarrollo que vayan más allá de los planes de gobierno, tanto en tiempo como en alcances. Que se encuentren mecanismos de blindaje ante los cambios políticos del gobierno, para que los trabajos de visión de futuro que se generen logren su trascendencia más allá de los períodos de gobierno. Dejando a salvo la responsabilidad de los gobernantes en su actuación en materia de organización y administración de los bienes públicos y en la realización de obras y proyectos en el ámbito de su competencia.

El método del desarrollo local

Para Vázquez Barquero el proceso de desarrollo local requiere de la generación de tres tipos de acciones que permitan a las comunidades enfrentar los desafíos globales:

El *hardware*, que está formado por todas las infraestructuras que sirven de base para los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento productivo [...] el *software*, que lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo y, que tienen el carácter de inmaterial [...] el *orgware*, que son las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo. Consiste en mejorar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar (2001, pp. 47-51).

La capacidad organizativa (*orgware*) se da en la sociedad local, una vez que todos los actores sociales se comprometen en este trabajo. Aunque en principio sus intereses pueden parecer contrarios, una vez que se inicie el proceso se verá que estas diferencias no son tan pronunciadas. Lo importante es iniciar el proceso y que cada cual desde su posición aporte lo mejor de sus conocimientos, experiencias y aptitudes a favor de la comunidad.

Se tendrá entonces a los empresarios con sus capacidades emprendedoras, a los grupos sociales organizados con sus propuestas de mejora, a la propia sociedad civil, con sus necesidades y aportación de trabajo y, particularmente, al gobierno, quien en principio tiene la obligación legal de generar estos procesos, pero no la limitante de que lo deba hacer solo. Ahora tendrá un respaldo social que le permitirá estar cerca de los requerimientos de la sociedad y su trabajo de coordinador tendrá resultados efectivos.

El alcance de la gestión y planificación local se ve limitado por una serie de factores tales como la jurisdicción política, los límites de la instancia legislativa o constitucional, los estándares profesionales en las principales disciplinas gerenciales y la tecnología y recursos financieros disponibles. Estas limitaciones no solamente se centran en la planificación municipal, sino que también impiden que se examinen de manera metódica y continua la evolución de los campos social, económico y ambiental que quedan fuera de la esfera municipal.

Al respecto, se pueden mencionar los proyectos de infraestructura nacional, las fluctuaciones del mercado de tierras, la legislación laboral y

las regulaciones comerciales. Mientras se incrementa el impacto de estos desarrollos (p. ej. migración de la población, agotamiento de los recursos hídricos, decaimiento de las industrias y desempleo de los jóvenes), la falta de una consideración metódica de tales impactos en la planificación municipal puede afectar seriamente el desempeño de los servicios municipales y su infraestructura.

Los actores del desarrollo local

Son tres los actores que participan en el proceso de desarrollo local: la autoridad, las empresas y la sociedad civil.

Las autoridades locales son actores de mucho poder dentro de sus economías locales ya que construyen y dan mantenimiento a la infraestructura que resulta esencial para la actividad económica. Estas instancias establecen estándares, reglamentos, impuestos y cobros que determinan los parámetros del desarrollo económico. Además, logran atraer una gran cantidad de servicios y productos y pueden influir en los mercados de bienes y servicios. Estos productos incluyen los servicios ambientales (por ejemplo, el suministro de agua, manejo de los desechos y control del uso de la tierra), servicios económicos (por ejemplo, la red vial) y servicios sociales (por ejemplo, salud y educación). “Los gobiernos locales no son siempre los que inician los procesos de desarrollo económico local, aunque a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental” (Alburquerque, 2004, p. 163).

Se demanda que los gobiernos locales cambien las formas de organización y operación de sus juntas municipales, esta reforma debe asegurar que los servicios municipales puedan sostenerse y ser distribuidos de manera equitativa para las generaciones futuras. Para lograr este objetivo, se necesita recurrir hoy día a un enfoque de planificación estratégica, aplicado al desarrollo y prestación de servicios municipales, que tome en cuenta de manera ponderada los asuntos comunitarios, ecológicos y de desarrollo a largo plazo con referencia al desarrollo sustentable.

Se requiere que se encuentren mecanismos de articulación de las acciones que emprendan los otros niveles de gobierno (nacional o regional), porque debe existir una coordinación en la intervención gubernamental en la región.

Un elemento importante en el desarrollo local es el sector privado, el cual debe generar la riqueza productiva, los empleos y los bienes y

servicios que se requieren en la sociedad para satisfacer sus necesidades. Ahora en este proceso es importante que reforme sus enfoques de producción y gestión, por ser corresponsable de la viabilidad económica, social y medioambiental.

El tercer actor es la sociedad civil, que es la fuerza de trabajo a movilizar en el proceso de desarrollo y la beneficiaria directa del proceso de desarrollo, la cual debe participar a través de organismos formales (juntas de vecinos, clubes sociales), coyunturales (organismos no gubernamentales) o directamente de forma voluntaria y organizada. “Queda abierta la puerta para que las sociedades territoriales asuman competencias para intervenir en sus propios procesos de cambio social” (Boisier, 2005, p. 55).

Estos actores deben encontrar los mecanismos para trabajar conjuntamente en beneficio de su comunidad, aportando cada uno de ellos los elementos con los que cuentan, trabajando en la construcción de nuevos mecanismos o modificando los existentes, como lo comentan Llorens, Alburquerque y del Castillo: “Cuando se analizan procesos de desarrollo local, un primer componente que se destaca es la concertación entre los agentes y una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo local es la delimitación de cuáles son tales agentes” (2002, p. 11).

La planeación estratégica como elemento del proceso desde lo local

El objetivo de la planificación para el desarrollo sustentable consiste en ampliar el alcance de los factores considerados en la planificación local y la toma de decisiones dentro de las limitaciones de tipo legal, técnico y financiero relativas a las actividades municipales.

La planificación estratégica ha sido ampliamente aprovechada en el sector privado para facilitar a las corporaciones y comercios, proyecciones y metas a largo plazo, así como planes de acción de corto plazo para alcanzar estas metas. Se considera la planificación estratégica como un medio para reunir los recursos colectivos de una empresa en torno a estrategias específicas diseñadas para aumentar su ventaja en su área de competencia.

La planificación comunitaria a nivel de base ha sido extensamente utilizada en el campo del desarrollo para involucrar a las personas y usuarios de servicios en procesos participativos con el fin de formular y ejecutar proyectos y programas de servicios locales.

La planificación ambiental, con sus diferentes métodos de evaluación, fue desarrollada en los años setenta para asegurar que los proyectos de desarrollo tomaran en cuenta las condiciones y tendencias ambientales y que los responsables de tales proyectos pudieran identificar los impactos ambientales específicos de una actividad relacionada con el desarrollo y tomar las medidas necesarias para su pronta corrección o rectificación.

Considerada como un híbrido de estas tres tradiciones de planificación, la planificación para el desarrollo local aprovecha los diferentes métodos y herramientas de planificación de cada una para ayudar a las comunidades: toma en cuenta las condiciones económicas, comunitarias y ambientales de manera equitativa en el diseño de proyectos de desarrollo y estrategias de servicios; involucra plenamente a los principales interesados, en especial a los usuarios de servicios, en el desarrollo de estrategias de servicios que llenan sus necesidades; y crea estrategias de servicios que se pueden sostener dado que se centran en los problemas sistémicos de fondo, en lugar de tratar los síntomas, y que toman en consideración las tendencias y limitaciones a largo plazo.

Aplicando el modelo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), como lo hace Vázquez Barquero: “La ciudad (comarca o región) aproveche las oportunidades y neutralice las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando las fortalezas que tiene la ciudad (región) y superando sus debilidades” (2000, p. 34).

De esta manera, la planificación para el desarrollo local resulta ser un proceso proactivo que permite al gobierno local y a sus socios tanto apoyar como aprovechar los recursos intelectuales, físicos y económicos de las personas para trazar el rumbo hacia un futuro deseado. Aunque no existe solamente una manera “correcta” de integrarse activamente a la planificación para el desarrollo sustentable.

La planificación para el desarrollo local llama a la participación activa de los miembros de la comunidad, de los principales socios institucionales y de aquellas personas con interés específico en asuntos locales —llamados también “los interesados”— en el diseño y ejecución de planes de acción. La planificación se lleva a cabo en forma colectiva entre estos grupos y se organiza de tal manera que represente las aspiraciones, valores e ideales de los diferentes interesados dentro de la comunidad, especialmente de aquéllos que utilizan los servicios.

Son los actores del desarrollo local quienes deben definir sus objetivos, a partir del reconocimiento de su situación actual, determinar sus metas a cumplir para el logro de la mejora de sus condiciones de vida

como comunidad, los mecanismos, políticas y proyectos específicos para lograr sus metas, tener la capacidad de evaluar sus resultados y, en el caso que se requiera, rehacer parte del proyecto una vez que se ha llevado una parte del trabajo desarrollado, todo ello a partir de sus valores, principios y cultura determinada.

“El objetivo último de los planes estratégicos se expresa habitualmente en una formulación sencilla, como es la creación de empleo, renta y riqueza, la mejora de la calidad de vida de la población o la reducción o eliminación de las desigualdades sociales y las causas de marginación o exclusión social” (Llorens et al., 2002, p. 24).

La creación de un consejo local

Es importante determinar que se debe crear un consejo local para el desarrollo sustentable, el cual deberá estar integrado por todos los intereses que haya en la comunidad, cuidando siempre que los procesos sean de una amplia participación. El consejo parte del reconocimiento a las autoridades legítimas, como son los ayuntamientos, y en él deberán quedar definidos los procedimientos para la participación, dejando en claro la forma del quehacer cotidiano en la toma de decisiones, y los mecanismos para la evaluación y resolución de los posibles conflictos que se desarrollen.

Se puede afirmar que un primer paso importante en el esfuerzo de planificación para el desarrollo local sustentable es la creación de una estructura conformada por la asociación de los distintos interesados que coordina y supervisa la integración de dichos interesados. Básicamente, la primera tarea de esta estructura consiste en la formulación de una “visión comunitaria” cuyo propósito es caracterizar el futuro ideal de la comunidad y expresar un consenso local en torno a las condiciones que son prerequisitos fundamentales para la sustentabilidad.

El proceso de análisis en la comunidad

Para una solución óptima de los problemas, resulta esencial la integración de las comunidades locales al análisis del desarrollo y temas relacionados con los servicios. Las inversiones municipales tendrán más probabilidad de éxito y ganarse el apoyo del público si responden a las necesidades

manifestas, inquietudes y preferencias de los usuarios de servicios. Las estrategias de servicios también pueden beneficiarse de los conocimientos y recursos brindados por los residentes e instituciones locales en la solución de problemas. Al mismo tiempo, el proceso de análisis de temas puede servir para educar a los interesados acerca de las condiciones técnicas y restricciones en el suministro de servicios, tales como la capacidad de carga de los ecosistemas o las limitaciones financieras. “Las localidades y regiones que más lo necesitan son, justamente, las que menos condiciones cumplen para impulsar procesos de desarrollo local endógeno” (Silva, 2003, p. 12).

El análisis de temas a nivel de comunidad incluye básicamente dos componentes. Primero, se establece un proceso para reunir y examinar los conocimientos y la sabiduría de los residentes locales acerca de las condiciones de su entorno. Segundo, se llevan a cabo evaluaciones técnicas para suministrar a las partes interesadas una información adicional que podría serles de difícil acceso. Posteriormente, dichos grupos analizan conjuntamente los conocimientos populares y los resultados de la investigación técnica; con esta información a su disposición tratan de establecer un consenso sobre los problemas locales.

El análisis de temas a nivel de comunidad proporciona dos beneficios adicionales: el proceso ayuda a la comunidad a definir prioridades para la acción, porque los recursos son muy escasos en la mayoría de las comunidades. Es difícil abordar de una manera eficaz todos los problemas al mismo tiempo; así, la definición de prioridades puede resultar de suma importancia para el éxito de los planes de acción local. Y el uso combinado de evaluaciones técnicas y análisis participativo de la temática local también permite a la comunidad establecer una información básica e indicadores a partir de los cuales es posible medir tanto los avances como los cambios futuros.

Planificación para la acción

Posterior a la identificación y análisis de los temas prioritarios relacionados con los servicios, los actores sociales pueden iniciar en forma concertada el proceso de elaboración de los planes de acción. Se debe desarrollar el plan integral de acción. Para Silva Lira este proceso tiene cinco elementos:

- Diagnóstico. Debe proporcionar la información que permita conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.
- Vocaciones. Definida como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo.
- Objetivos estratégicos y específicos. Las aspiraciones en cada ámbito de desarrollo en que se ha dividido el ejercicio.
- Estrategia local de desarrollo. El camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos, para lo cual se recomienda el análisis FODA.
- Proyectos de inversión. Que darán concreción efectiva al plan de desarrollo (2003, pp. 19-20).

Para Alburquerque es importante identificar en este proceso “los recursos disponibles, no sólo con lo que se cuenta, sino la capacidad de integrar el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles y potenciales” (2006, p. 313). Estos recursos son físicos, humanos, económicos y financieros, tecnológicos y sociales y culturales.

Implementación y seguimiento

La puesta en práctica de planes de acción basados en una dinámica asociativa requiere ajustes en los procedimientos operativos y, ocasionalmente, alguna reorganización institucional. Los procedimientos administrativos ya existentes, la división de responsabilidades entre los departamentos municipales, los arreglos contractuales y otras prácticas deben ser ajustados para permitir una participación activa de los usuarios de servicios e instituciones afines en la implementación de un plan de acción. Mientras la municipalidad, por un lado, impulsa reformas internas para promover enfoques asociativos, se hace necesario, por otro, formalizar proyectos externos y/o esfuerzos comunes en los servicios. Para ello, se requieren acuerdos que delimiten las responsabilidades y las inversiones de cada interesado, incluyendo calendarios de trabajo específicos y métodos para un monitoreo y seguimiento continuo. Asimismo, el conjunto de interesados o la municipalidad puede considerar como necesario el establecimiento de una nueva organización o institución para coordinar la implementación de ciertos aspectos del plan de acción.

El monitoreo se inicia durante la fase de implementación y no después. Se debe llevar un registro sistemático de las actividades realizadas y de sus

efectos para que pueda realizarse la evaluación de las estrategias de acción de los distintos enfoques en los servicios y de sus respectivos impactos en condiciones locales. Tales registros son de vital importancia y a veces también necesarios para identificar las causas de los problemas que surgen durante la adopción de nuevos enfoques aplicados a los servicios.

Evaluación y retroalimentación

El monitoreo es ante todo útil para una adecuada gestión interna. En cambio, se recurre a la evaluación y retroalimentación tanto para propósitos internos como externos, pues es preciso que los distintos interesados que participan en un plan de acción mantengan la transparencia en dicho proceso. También se aprovecha la evaluación y retroalimentación para informar al público en general sobre el progreso en el alcance de metas específicas y para señalar cuando, ante los cambios ocurridos, debe modificarse el plan de acción.

Un sistema eficiente de evaluación y retroalimentación proporciona una información continua, tanto a los que ofrecen servicios como a sus usuarios, sobre cambios importantes en las condiciones locales y con respecto a los avances obtenidos en la consecución de metas. Al contar con esta información, los actores sociales pueden modificar sus acciones y conductas. Se utiliza la información resultante de la evaluación para orientar los procesos de planificación y asignación de recursos, de manera que existe transparencia entre los que comparten la visión comunitaria y los objetivos por alcanzar. Si un plan de acción no logra corregir los problemas ni satisfacer las necesidades que han sido priorizadas, entonces el sistema de retroalimentación debe dar paso a una planificación o acción subsiguiente.

La experiencia del proyecto desde lo local del gobierno mexicano

El gobierno mexicano, a través del Programa del Gobierno Federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos, que coordina el Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), dependiente de la Secretaría de Gobernación, implementó un mecanismo de auto-evaluación diagnóstica con el fin conocer las condiciones de los municipios para el desarrollo de proyectos desde lo local. Esta información está disponible en la página electrónica del Inafed.

Es importante tener presente que la Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) es un proyecto basado en una metodología para lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de desarrollo que se presentan en los municipios y sus gobiernos, para así poder enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, alcanzando la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

El objetivo de Desde lo Local es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente.

El propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino identificar áreas de oportunidad y, en sí, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por las propias localidades.

La Agenda Desde lo Local consta de tres etapas principales: un auto-diagnóstico y compromiso municipal, la formulación de programas y herramientas para el desarrollo municipal y, por último, el proceso de verificación de resultados.

El auto-diagnóstico se compone de un sistema de 39 indicadores clasificados con base en las cuatro categorías siguientes: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sustentable, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable.

Para hacer este auto-diagnóstico se elaboró un sistema de indicadores en reuniones con académicos, representantes de las asociaciones municipales y funcionarios federales y locales, de tal forma que se obtuvo una primera versión de esta herramienta.

Las categorías en cuestión se fundamentan en la Agenda 21 local de la Organización de las Naciones Unidas. El Programa 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar al mundo para los desafíos por venir, refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente; su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos.

Las estrategias, planes, políticas y procesos nacionales son de capital importancia para conseguir esto, la cooperación internacional debe apoyar y complementar tales esfuerzos nacionales. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar.

Otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo; asimismo, se debe alentar

la participación más amplia del público y la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos.

Para cada una de las áreas de la política pública, se selecciona un indicador y una sola métrica. Estas se constituyen en esquemas de medición para identificar lo que “no puede dejar de tener un municipio”. Las métricas tienen tres niveles, clasificados en orden ascendente por colores: rojo, amarillo y verde. Donde éste último se constituye en el mínimo indispensable, en tanto que el rojo y el amarillo se refieren a situaciones por debajo del mínimo.

El objetivo del auto-diagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, reconozca a su municipio en una de las tres métricas descritas para cada indicador.

En caso de presentar indicadores “rojos”, el municipio deberá tomar una decisión estratégica al seleccionar por lo menos tres áreas de mejora y enfocarse en lograr avances específicos en ese aspecto en el transcurso de un periodo predeterminado de tiempo y, por lo tanto, pasar de “rojo” a “amarillo” o a “verde” en el mejor de los casos.

En este marco, el municipio podrá auto-diagnosticarse al identificar y definir las áreas de política pública que resultan estratégicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Una vez identificadas las fortalezas y debilidades en los diferentes sectores del gobierno municipal, y contando con el compromiso de éste para llevar a cabo su proceso de mejora, se propone el diseño de “paquetes de herramientas” para apoyar el desarrollo institucional municipal y orientar los programas y acciones de las distintas dependencias federales y estatales, a la satisfacción de los problemas identificados en la primera etapa. Bajo este esquema, los recursos federales destinados al desarrollo municipal atienden las necesidades municipales y reclamos sociales dentro de una estrategia articulada y transparente, además de que el gobierno desde el ámbito federal y estatal apoya firmemente el proceso de mejora.

Así pues, una vez realizado el auto-diagnóstico, se presenta al municipio un catálogo de oferta de programas federales y estatales, con sus correspondientes estrategias de viabilidad, para cada rubro susceptible de mejorar, que será del conocimiento de los municipios y de la sociedad. A su vez, las instancias relacionadas con el desarrollo municipal diseñarán una herramienta para la operación de sus programas en los municipios, junto con la metodología de aplicación, a fin de facilitar a los ayuntamientos la obtención de determinados estándares de calidad.

De esta manera, se estará en posibilidades de avanzar en un proceso hacia la construcción de un auténtico federalismo democrático que reconozca la diferencia y las capacidades de cada uno de los municipios, estableciendo un esquema coherente y responsable de distribución de recursos y competencias, bajo las normas de asimetría y gradualismo.

Además, se fortalece la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, al utilizar un mecanismo que privilegia la cooperación y la corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno.

La tercera etapa del proceso de fortalecimiento municipal consiste en la verificación de los auto-diagnósticos y de los avances de los gobiernos municipales. Es indispensable que la verificación se lleve a cabo por medio de una instancia ajena a los tres órdenes de gobierno, con el fin de garantizar la objetividad de esta tarea y enfatizar que los objetivos de este programa son los de contribuir al desarrollo de los municipios y el constituirse en una herramienta útil para dirigir e implementar los programas de los tres órdenes de gobierno; por supuesto, no se trata de descalificar las tareas gubernamentales de ningún ayuntamiento.

Por una parte, la instancia verificadora analizará los auto-diagnósticos municipales de forma que se garantice que la dirección de los programas y las acciones federales, estatales y municipales se dirijan a la solución de los problemas más apremiantes de la localidad. Por otra parte, al concluir el periodo de “mejora” en los rubros seleccionados por los municipios, la instancia verificadora revisará el cumplimiento de los compromisos, es decir, el avance del “rojo” a la situación de mínimo.

Es importante señalar que, al contar con los instrumentos y parámetros establecidos en las etapas anteriores, se podrá reconocer públicamente a un municipio como un “Municipio Seguro”, “Municipio Saludable”, “Municipio Incluyente”, “Municipio Profesional”, entre otros títulos que den a conocer que el gobierno municipal ha cumplido con su ciudadanía en determinado sector de la política pública.

Cada municipio que decida incorporarse a la Agenda recibirá el formato de auto-diagnóstico para que se ubique en los colores “rojo”, “amarillo” o “verde”, según corresponda, en cada uno de los 39 indicadores que incluye el cuestionario.

Se recomienda que el llenado del auto-diagnóstico sea encabezado por cuatro responsables provenientes de áreas distintas del gobierno y la administración municipal. La situación ideal es en la que participen miembros de la administración, el cabildo y la ciudadanía. Todos juntos deben llegar a un consenso con respecto a las ubicaciones donde se co-

locará al municipio. Sin embargo, la situación de cada municipio puede hacer variar el método para contestar el cuestionario. Por lo tanto, a continuación se presenta el método más apropiado, para todos los municipios, para realizar el llenado del auto-diagnóstico:

Las preguntas del cuadrante uno, llamado “Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno”, serán contestadas por el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento, así como por algún miembro del cabildo, ya sea el síndico o algunos regidores que tengan que ver con el tema.

Los indicadores del cuadrante dos, denominado “Desarrollo Económico Sustentable”, podrían ser respondidos por el encargado del desarrollo económico del municipio y por los regidores miembros de comisiones relacionadas con el tema.

De la misma manera, las preguntas del cuadrante tres “Desarrollo Social Incluyente”, podrían ser contestadas por los funcionarios de la administración y gobierno municipal relacionados con el título del cuadrante.

Se sugiere que el apartado correspondiente al cuarto cuadrante, llamado “Desarrollo Ambiental Sustentable”, sea respondido por los funcionarios de la administración y gobierno municipal relacionados con el tema.

Al finalizar el llenado, cada grupo de trabajo deberá nombrar un responsable, quien se encargará de enviar su auto-diagnóstico al cabildo.

El cabildo seleccionará tres indicadores que se hayan ubicado en “rojo”, las que se determinarán como áreas de oportunidad para las cuales se establecerá el compromiso de mejorar en un periodo de tiempo determinado. También enviará por escrito al gobierno estatal su aprobación para participar en la Agenda Desde lo Local, además de su decisión final sobre sus prioridades de mejora.

Al final de este instructivo se presenta un glosario con algunos términos del cuestionario que pueden resultar ambiguos o sujetos a diversas interpretaciones.

A continuación, encontrará la descripción del formato en que se presenta cada uno de los 39 indicadores de la Agenda Desde lo Local que se han recomendado al municipio:

Cada uno de los indicadores tiene uno o más parámetros de medición que le permitirá a la tercera parte corroborar la ubicación del municipio en una de las tres métricas establecidas para cada uno de ellos. Además, los parámetros constituyen la información que la instancia verificadora solicitará al momento de corroborar los resultados del auto-diagnóstico, así como los avances en las áreas de mejora seleccionadas (tabla 6.1).

Tabla 6.1
Formato para ser llenado para la evaluación municipal

Título del indicador	Cuadrante al que pertenece el indicador
Ubicación particular del municipio para el parámetro señalado (sección llena)	Parámetro en forma de pregunta
	Evidencia que se requerirá a los municipios para demostrar su ubicación en cada uno de los parámetros
DESDE LO LOCAL	
Primer cuadrante: Desarrollo institucional para un buen gobierno	
1.2. MUNICIPIO ASOCIADO O VINCULADO	
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.2	PARÁMETRO EN FORMA DE PREGUNTA
1.2.1. El municipio tiene alguna interacción con alguna instancia de gobierno	ROJO
1.2.1. El municipio tiene alguna interacción con alguna instancia de gobierno?	AMARILLO
Sólo con el Estado y la federación	VERDE
Con el Estado, la Federación y municipios circundantes	
Si se cuenta con una lista completa de las interacciones con el Estado, la Federación, municipios circundantes y con alguna asociación municipal	
Evidencia	
	Se conocen todos los mecanismos
	Verificar inventario y calendario de reuniones.
Ubicación	
1.2.2. Publicidad de reuniones con las instancias del gobierno federal, gobiernos de municipios circundantes y con alguna asociación municipal	1.2.2. ¿Se programan periódicas con las instancias del gobierno federal, gobiernos de municipios circundantes y con alguna asociación municipal? ¿con qué frecuencia?
	Se realizan con poca frecuencia
	No se realizan reuniones de vinculación
	Se realizan interacciones periódicas y programadas
Ubicación	
1.2.3. Tipo de acuerdos o acciones de coordinación	1.2.3. ¿Tiene algún tipo de vinculación con otros municipios?
	No hay vinculación
	Existen convenios de colaboración. Intercambios de información.
	Se coordinan para la provisión de servicios públicos
Evidencia	
	Contactos e intercambios informales y sólo verbales
	Inventario de proyectos y convenios
Ubicación	
	Contactos e intercambios informales y sólo verbales
	Inventario de proyectos y convenios
Indicador	
Rojo	Amarillo
Verde	
1.2. Municipio asociado y vinculado	
Indicador con su métrica en rojo, amarillo y verde.	
Parámetros de medición con su métrica en rojo, amarillo y verde.	

Los parámetros de medición tienen a su vez tres métricas, bajo el mismo concepto de “rojo”, “amarillo” y “verde”. Por tanto, a través de una traducción del parámetro en forma de pregunta se podrá ubicar al municipio en alguno de los tres colores (tabla 6.2).

Los encargados de llenar el auto-diagnóstico deberán ubicarse en un solo color para cada uno de los indicadores. No podrá haber más de una respuesta para cada pregunta.

En cada indicador encontrará una franja en azul oscuro (al final de la ficha) donde se establece la “ubicación general”, y en ese mismo renglón colocará una marca en el color que corresponda. La ubicación general es la que determina la colocación del municipio para todo el indicador.

Las “ubicaciones particulares”, que corresponden a las franjas en azul pálido, se refieren a los parámetros que utilizará la instancia verificadora (en el caso del piloto implementado en el estado de Nuevo León por la Universidad Autónoma de Nuevo León) para corroborar que el auto-diagnóstico municipal se haya llevado a cabo con objetividad. Por tanto, se recomienda que antes de ubicar al municipio para cada indicador, se haga lo propio en la sección de parámetros del mismo.

Para que un municipio pueda auto-diagnosticarse en el color verde para determinado indicador, todos los parámetros de medición de ese indicador deberán estar en el mismo color.

Con uno solo de los parámetros de medición que esté en amarillo se considerará que todo el indicador está en amarillo, aun cuando el resto de los parámetros esté en verde.

De la misma forma, si uno solo de los parámetros está en “rojo” se considerará que todo el indicador se ubica en rojo, aun cuando el resto de los parámetros estén en colores distintos.

La Agenda Desde lo Local pretende que los municipios alcancen el mínimo en todos los rubros que sea necesario para cumplir cabalmente con sus funciones de gobierno. Así pues, en la metodología establece que todos los parámetros de medición constituyen elementos indispensables para que un municipio alcance el mínimo en cada indicador. No obstante, es necesario apuntar que cuando se presente un caso donde la minoría de los parámetros de medición se encuentre por debajo del mínimo, el proceso de mejora y de logro del “verde” se facilitará.

Asimismo, también se han marcado los documentos, evidencia en general, que los municipios deberán mostrar al momento de la verificación. La identificación de la evidencia se ha hecho para cada uno de los parámetros, de forma que el verificador, al momento de hacer la pregunta,

podrá solicitar la documentación pertinente para ubicar correctamente al municipio.

Cuando la evidencia no corresponda exactamente con el tipo de documento que establece dentro del manual de verificación, quedará al criterio del verificador su consideración de validez para la ubicación del municipio.

Cuando el municipio no presente la evidencia estipulada para el parámetro de medición, se le ubicará en el color siguiente en orden descendente, aun cuando se afirme que se está en condición de “verde”. Sólo será suficiente la respuesta afirmativa del encuestado cuando la evidencia del parámetro así lo marque.

Al concluir la ubicación de los indicadores de los distintos cuadrantes, se deberá llenar la “hoja resumen” del mismo, la que encontrará como portada. Cada cuadrante tiene su portada, la cual se llenará colocando una marca en el color según se haya ubicado al municipio en la franja azul obscura, es decir la ubicación del municipio para todo el indicador.

En la sección de la “hoja resumen” donde diga “ubicación total” se escribirá el número total de verdes, amarillos y rojos que se hayan obtenido en el cuadrante, a su vez deberán llenarse los datos de los funcionarios que contestaron el cuestionario —en la parte que corresponda— y se deberá colocar una marca que señale la ubicación obtenida por el municipio en cada indicador del cuadrante (tabla 6.3).

Es importante comentar que el proyecto piloto se aplicó en 26 municipios del estado de Nuevo León en el mes de septiembre de 2002, con resultados muy satisfactorios. Cumplió con el objetivo de incorporar una cultura de calidad total e innovación en la modernización de las prácticas municipales, ya que el sistema de recolección de evidencia crea conciencia entre los funcionarios municipales acerca de los beneficios de las buenas prácticas municipales. Los funcionarios municipales involucrados en la presentación de la evidencia se convencieron de que su participación en la Agenda es benéfica para el propio municipio y que ésta otorga recompensas a todos los participantes. Se puede observar que la implementación del programa piloto de la Agenda Desde lo Local cumplió con sus objetivos principales. Asimismo, esta experiencia permitió recabar la suficiente información para iniciar la sistematización del programa para su implementación posterior en otros estados del país.

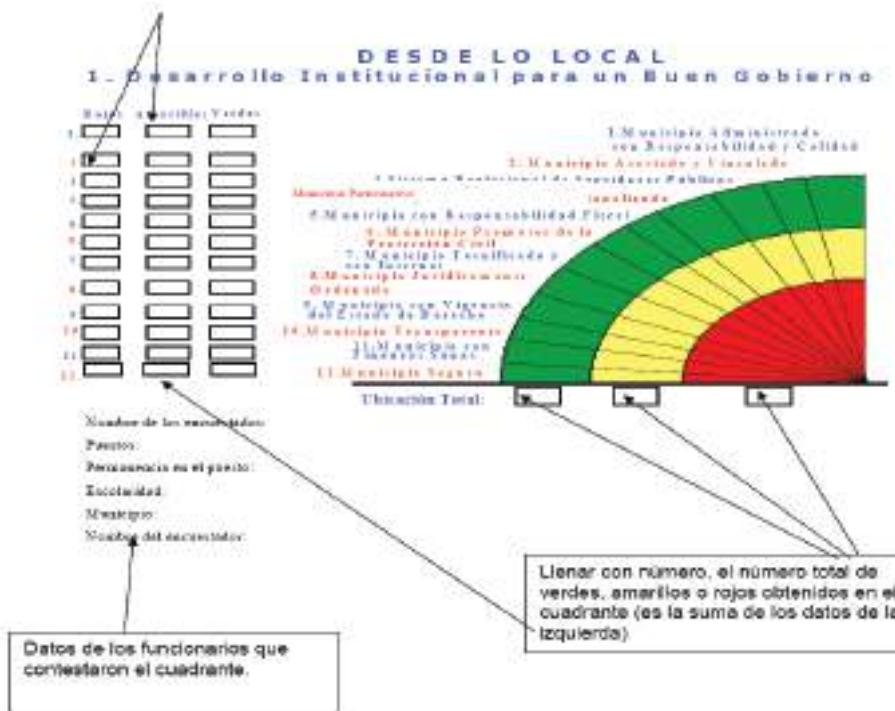
La metodología diseñada por el desarrollo local estaba pensada, en origen, para ser aplicada en regiones y comunidades de países desarro-

Tabla 6.2

Análisis de las calificaciones obtenidas en la auto-evaluación municipal

PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.2	PARÁMETRO EN FORMA DE PREGUNTA	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.2.1. El municipio tiene alguna interacción con alguna instancia de gobierno	1.2.1. ¿El municipio tiene alguna interacción con alguna instancia de gobierno?	Sólo con el Estado y la federación	Con el Estado, la Federación y municipios circundantes	Si se cuenta con una lista completa de las interacciones con el Estado, la Federación y municipios circundantes y con alguna asociación municipal
Evidencia			Se conocen todos los mecanismos	Verificar inventario y calendario de reuniones.
Ubicación				X
1.2.2. Publicidad de reuniones con las instancias del gobierno federal, gobiernos de municipios circundantes y con alguna asociación municipal	1.2.2. ¿Se programan y realizan reuniones periódicas con las instancias del gobierno federal, gobiernos de municipios circundantes y con alguna asociación municipal? ¿con qué frecuencia?	Se realizan con poca frecuencia	No se realizan reuniones de vinculación	Se realizan interacciones periódicas y programadas
Evidencia				Ver calendario y agenda
Ubicación				X
1.2.3. Tipo de acuerdos o acciones de coordinación	1.2.3. ¿Tiene algún tipo de vinculación con otros municipios?	No hay vinculación	Existen convenios de colaboración. Intercambios de información.	Se coordinan para la provisión de servicios públicos
Evidencia			Contactos e intercambios informales y sólo verbales	Inventario de proyectos y convenios
Ubicación			X	
Indicador		Rojo	Amarillo	Verde
1.2. Municipio asociado y vinculado		No han desarrollado acciones otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales para atender asuntos de interés común.	Existen algunas acciones aisladas de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales. El Ayuntamiento decidió integrarse a alguna asociación de municipios	Existen estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o Gob. municipales, que han logrado una mayor regional. El municipio participa activamente en alguna asociación municipal.
Ubicación			X	
Cuando al menos uno de los parámetros esté en amarillo, la ubicación general del municipio será amarillo, aun cuando el resto de los parámetros esté en verde.				

Tabla 6.3
Formato de resumen de la auto-evaluación municipal



llados, con características especiales, por tener una pérdida en procesos competitivos, ya sea por situaciones de rezago histórico o por efectos de la globalización, como son áreas campesinas o zonas industriales que perdieron competitividad por la aparición de nuevos núcleos industriales con costos menores.

El discurso del desarrollo llega a similares planteamientos por diferentes caminos. Ahora existe una clara asociación entre lo que propone la Agenda 21 y lo que plantea el desarrollo local. Es claro que los esfuerzos de ambos están encaminados a la resolución de problemas.

El desarrollo local tiene un carácter más económico y utiliza los planteamientos de la ubicación espacial de la geografía, mientras que el desarrollo sustentable es más holístico y ve más desde la problemática medio-

ambiental. Para ambos, el centro de su preocupación es la sociedad y para ella generan conocimientos y metodologías aplicables.

El método del desarrollo local ha sido adecuado en países en desarrollo para algunas áreas o comunidades, teniendo un éxito importante en su aplicación. Como es el caso que se analiza en México y cuya implementación se está impulsando desde el gobierno de la República.

La utilización de esta metodología en la Agenda 21 permite lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Declaración de Río, especialmente en la parte donde las comunidades participan en todo el proceso, desde el auto-diagnóstico hasta la implementación de políticas para corregir los problemas que los afectan.

El desarrollo sustentable y el turismo

Una de las actividades que se vinculan más rápido y que por sus características se integran de forma más eficiente a los mandatos de la Cumbre de Río es la actividad turística, debido a que depende en buena medida de los entornos medioambiental y social.

Al estar ambos (medio ambiente y sociedad) en niveles de inestabilidad y precariedad en muchos casos, se ve como una gran amenaza para los negocios del turismo la merma de potenciales clientes por los daños que se ocasionan al medio natural, así como la pérdida de la cultura y tradiciones, atractivos fundamentales en muchas regiones para atraer turismo.

Se debe tomar en cuenta que la actividad económica del turismo es una de las principales fuentes de recursos financieros a nivel mundial, según cifras de la Organización Mundial del Turismo, con 760 millones de llegadas internacionales registradas en 2004, que suman casi 622,000 millones de dólares de los Estados Unidos en ingresos, el turismo es una actividad mundial importante que ha crecido 25% en los últimos 10 años (OMT, 2005, p. 2).

Además para el año 2020 se prevé un crecimiento del turismo en todas las regiones del mundo, con un crecimiento relativo más fuerte en zonas del mundo en desarrollo. Aunque Europa, América y Asia Oriental y el Pacífico supondrán 80% de las llegadas totales, y por lo tanto, siguen dominando en términos de volumen, se prevé que las llegadas de turistas internacionales a África crezcan en promedio 5.5% al año durante ese periodo y las de Asia Meridional más de 6%, frente a una media mundial de poco más de 4% (OMT, 2004, p. 20).

El turismo es una de las actividades que tiene una mayor expansión planetaria, al pasar de ser una actividad focalizada sólo en Europa y NorTEAMérica en la década de 1950, a una globalizada donde los incrementos

han sido exponenciales en regiones como Asia, Latinoamérica y algunas regiones de África.

Esto se complementa con la ampliación del mercado turístico con más ofertas diversificadas, como el turismo religioso, cultural, de negocios y particularmente el asociado a la naturaleza y turismo de aventura.

El turismo es una compleja actividad económica que depende, posiblemente más que otras, del medio ambiente, pero considerado éste en una perspectiva amplia. Esto se debe a que él mismo abarca la biosfera, los ecosistemas que la componen y los elementos introducidos en ella por el hombre, contando entre estos los aspectos socioeconómicos y culturales (CEED Cedestur, 2001, p. 10).

Esta expansión provoca, casi por necesidad, impactos en los entornos sociales, medioambientales y socioeconómicos, generando con ello preocupación en los gobiernos nacionales y los organismos internacionales por sus consecuencias negativas, como la degradación de tradiciones, la aparición de acciones contra los infantes —como turismo sexual— y los daños ambientales a veces ya considerados irreversibles.

Esto ha generado una conciencia de los problemas por las comunidades locales, lo que les ha llevado a la búsqueda de planes, estrategias y políticas para revertir dichos efectos negativos.

La Organización Mundial del Turismo y la planificación del desarrollo a través de la Agenda 21 para los viajes y el turismo

La Organización Mundial del Turismo realizó la conferencia mundial de turismo sostenible en la ciudad de Lanzarote, Islas Canarias, España, del 27 al 28 de abril de 1995, donde se elaboró la carta de turismo sostenible (OMT, Lanzarote, 1995), en la que se determinan una serie de enunciados y proposiciones. Se hace un reconocimiento que el turismo es una actividad que, dado sus alcances, tiene fuertes compromisos con el medio natural y con la sociedad en su conjunto, pero particularmente con las comunidades de acogida, donde se desarrolla la actividad turística. Por lo que es preciso generar líneas de acción que deberán ser desarrolladas en todos los países y por todos los actores de la actividad turística. Lo anterior hace al turismo, desde la visión de la OMT, la actividad socioeconómica que genera más compromisos formales en cuanto al desarrollo sustentable.

La Carta de Turismo sustentable o Carta de Lanzarote es, sin lugar a dudas, uno de los mejores ejercicios de reflexión en cuanto a la sustentabilidad que se han desarrollado. Plantea que la actividad turística debe basarse en procesos sustentables, que vean con las tres dimensiones de la sustentabilidad (social, económica y medioambiental), que se desarrolle pensando en el largo plazo, que procure la conservación del patrimonio cultural y biológico, que se comprometan desde su posición todos los actores que tienen que ver con el turismo, el gobierno, los empresarios, los trabajadores y la sociedad en su conjunto, además que se busquen formas alternativas de turismo que sean más amigables con el medio natural.

En la ciudad de Berlín se desarrolló la Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre biodiversidad y turismo del 6 al 8 de marzo de 1997. Los asistentes firmaron una carta que se conoce como Declaración de Berlín (OMT, 1997), en la que se generan acuerdos sobre cómo se deberá realizar la actividad turística con respecto al cuidado del medio ambiente natural. Se pone particular énfasis en la adopción de la Agenda 21 como un mecanismo eficaz a favor de la sustentabilidad y donde el turismo se convierta en todos los países firmantes en una actividad comprometida con los principios y valores del desarrollo sustentable.

El reconocimiento de que el turismo es una de las actividades más importantes de la economía permitió que desde 1997 se le incluyera como uno de los temas sectoriales dentro de la Agenda 21. Por la concentración de actividades que se desarrollan en torno al turismo se le considera actualmente como la mayor industria del mundo.

La OMT, en concordancia con el mandato surgido de la Cumbre de la Tierra y dado el análisis que se realizó en cuanto a la necesidad de mantener a largo plazo los negocios turísticos, desarrolló un proceso de planeación para destinos turísticos a partir de la Agenda 21 para los viajes y el turismo (conocido como la Agenda 21 para el turismo) (OMT, 1996), donde se delinea un proceso metodológico específico a realizarse en localidades con vocación turística. Cuenta con los criterios generales de la Agenda 21 de la Organización de Naciones Unidas que desarrolló a través del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMA).

En la Agenda 21 para el turismo se determinan nueve áreas de acción prioritarias:

- I. Evaluación de la estructura regulatoria económica y voluntaria existente para lograr un turismo sostenible.
- II. Evaluación de las consecuencias económicas, sociales, culturales y medioambientales de las operaciones de la organización.

- III. Formación, educación y conciencia pública.
- IV. Planificación para un desarrollo sostenible del turismo.
- V. Medios para el intercambio de información, conocimientos y tecnología que se relacionen con el turismo sostenible entre países desarrollados y en desarrollo.
- VI. Facilitar la participación de todos los sectores de la sociedad.
- VII. Diseño de nuevos productos turísticos centrados en la sostenibilidad
- VIII. Medición del progreso necesario para alcanzar un desarrollo sostenible.
- IX. Asociaciones para un desarrollo sostenible (OMT, 1996, p. 8).

Además se delinean diez acciones prioritarias:

- I. Minimización de desechos.
- II. Conservación y control de la energía.
- III. Control de recursos de agua potable.
- IV. Control de aguas residuales.
- V. Sustancias peligrosas.
- VI. Transporte.
- VII. Control y planificación de la explotación del suelo.
- VIII. Participación de personal, interesados y comunidades en asuntos medioambientales.
- IX. Diseño para la sostenibilidad.
- X. Asociaciones para un desarrollo sostenible (OMT, 1996, p. 8).

El Programa 21 para los viajes y el turismo fue adoptado por 182 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMA), la Cumbre de la Tierra, el 14 de junio de 1992. Pone en relieve la importancia de la asociación entre el gobierno, la actividad turística, la sociedad organizada y otras organizaciones; analiza el significativo rol estratégico y económico de los viajes y del turismo, y muestra los grandes beneficios que pueden obtenerse al hacer toda la industria sostenible y no simplemente concentrada en turismo ecológico.

La OMT ha generado, desde 1992, una serie de documentos como guías metodológicas para la implantación de procesos de planificación turística local, entre ellos:

- *La Agenda 21 para viajes y turismo hacia un desarrollo sostenible ambientalmente* (OMT, 1995).
- *Lo que todo gestor turístico debe saber: guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible* (OMT, 1997).

- *La agenda para planificadores locales: turismo sustentable y gestión municipal* (OMT Agenda, 1999).
- *La guía para administradores locales: desarrollo turístico sustentable* (OMT Guía, 1999).
- *Contribuciones de la Organización Mundial del Turismo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002* (OMT, 2002).
- *Por un turismo más sostenible: guía para responsables políticos* (OMT, 2006).

Todos estos documentos se encuentran en la página *Web* de dicha organización y son de consulta fácil para todos los interesados en estos temas.

La OMT ha definido al desarrollo sustentable para el turismo como:

Aquel que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida (OMT Guía, 1999, p. 22).

La *Agenda 21 para la industria de viajes y turismo*, a partir de los postulados básicos de la Agenda 21 y de la Declaración de Río, define que en la industria turística se debe preservar el entorno natural, proteger el patrimonio de las comunidades de acogida, buscar mecanismos de equidad —tanto de género como hacia las comunidades indígenas—, evitar o revertir los daños que haya creado la actividad turística y a que la participación de la comunidad sea el eje integrador de las políticas que en materia turística se implementen.

Existen áreas de atención prioritaria para el gobierno (planificación del desarrollo, facilitador de la participación social, promotor de nuevos productos turísticos, evaluación de los impactos, sus consecuencias y manera de revertirlas) y para la empresa (control de desechos, control de los recursos de agua y energía, agente para la planeación del desarrollo sustentable).

En la *Agenda para planificadores locales* se desarrolla una metodología específica para la elaboración de un plan estratégico local de desarrollo turístico sustentable, donde se determina que:

Los municipios son un espacio privilegiado para experimentar en esta línea de trabajo porque son los ámbitos administrativos y comunitarios donde se dialoga permanentemente con la sociedad civil y los agentes, en nuestro caso, que configuran y desarrollan la actividad turística en destino; sean o no éstos ciudadanos de la propia comunidad (OMT Agenda, 1999, p. 10).

En dicho documento se utiliza el análisis del desarrollo local para que sea la propia comunidad quien desarrolle el proceso de planeación del desarrollo, la participación de todos los agentes interesados: representantes políticos, gestores, empresarios, asociaciones vecinales, grupos ambientalistas, etc. Todos ellos configuran el microcosmos local y se abren grandes posibilidades de éxito ante la oportunidad de atender a todos y cada uno de ellos en el proceso de planificación turística.

Por otro lado, utiliza la metodología de la planeación estratégica como forma de trabajo. En la elaboración del proyecto se hace necesario el planteamiento de estrategias que activen las fortalezas y potencialidades de la comunidad de cara a la consecución del desarrollo turístico, del mismo modo que se ha de pretender minimizar los riesgos que plantean las debilidades y amenazas que se aprecian en la relación entre actividad turística y comunidad local (matriz FODA).

Para ello se deberá trabajar en la elaboración de un proceso de planificación estratégica de desarrollo turístico sostenible, el cual se deberá convertir en un contrato político entre las administraciones públicas y la sociedad civil sobre el modelo turístico futuro deseable para el territorio y la comunidad local.

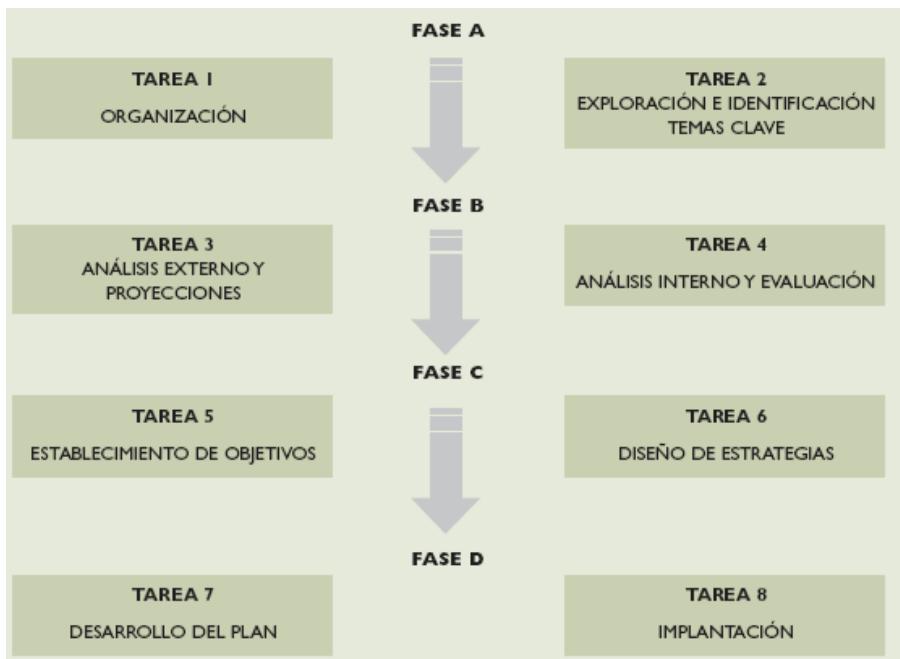
Para la elaboración del plan estratégico local para el desarrollo turístico sustentable se determinan cuatro fases y dentro de cada una de ellas dos tareas específicas (ilustración 7.1).

En la fase uno se deben realizar dos tareas: la organización previa, donde se deberán determinar los calendarios, presupuestos probables, diseño de técnicas y la constitución de la comisión de seguimiento del plan estratégico, y como segunda tarea la exploración del entorno e identificación de temas clave, donde se pondrán de manifiesto las experiencias previas, las condiciones actuales y las posibilidades futuras.

En la fase dos se desarrollará el FODA del destino con dos tareas; en la primera se revisará el externo con sus amenazas y oportunidades y, en la segunda, se revisará el interno con sus fortalezas y debilidades.

La tercera fase tendrá como tareas el establecimiento de objetivos y metas, así como el establecimiento de estrategias, en los ámbitos público

Ilustración 7.1
Metodología para la planificación estratégica
de destinos turísticos sostenibles



Fuente: OMT (1999), *Agenda para planificadores locales*, p. 19.

y privado, que permitan el logro de los objetivos y la consecución de las metas.

En la cuarta fase se desarrollará el plan que podrá culminar con la redacción y firma de un *Plan local para el desarrollo turístico sustentable* que agrupe y comprometa a la sociedad y poderes públicos locales en torno al cumplimiento de los aspectos fundamentales del plan; y, como última tarea, la implementación, donde estará centrada la intervención y asignación de recursos en el sentido propuesto en el plan. Los beneficios de que este proceso sea participativo son que muchos actores, desde diversos ámbitos, colaboran en la gestión de beneficios y esto compromete a todos en beneficio de un desarrollo sustentable.

Una parte importante de este proceso es que la comisión de seguimiento del plan de desarrollo se deberá convertir en un órgano permanente de participación, evaluación de las repercusiones de las acciones

propuestas y supervisión de la fidelidad de las actuaciones respecto a los contenidos del mismo.

Es importante mencionar que todo el proceso de planificación del desarrollo a partir de la *Agenda 21 para los viajes y el turismo* se basa, al igual que la *Agenda 21*, en la capacidad de la comunidad para que sea ésta quien desarrolle la mayor parte del trabajo, donde la autoridad local se convierte en el principal agente promotor y los gobiernos provinciales o nacionales deben participar en su ámbito de competencia en la construcción de este esfuerzo común, como lo menciona la OMT en la *Agenda para planificadores locales*

Subyacen en el texto tres filosofías implícitas [...] La convicción de que la comunidad local y el municipio deben tener un papel más activo, menos subsidiario y pasivo, en las decisiones turísticas [...] La necesidad de la planificación local donde la negociación con los agentes económicos y sociales del turismo y la participación de la comunidad local estén al mismo nivel que la realización del plan y la sostenibilidad como hilo conductor (OMT, Agenda, 1999, p. 11).

La OMT ofrece en la Cumbre de Johannesburgo una serie de medidas que deberá adoptar el sector turístico para el logro de los objetivos de desarrollo sustentable, en el marco de la Agenda 21, que son:

- Conferir un valor económico a los recursos cuya conservación se consideraría de otro modo irrelevante desde el punto de vista económico.
- Proporcionar incentivos y medios para la mejora de las condiciones ambientales.
- Crear infraestructuras esenciales como las de tratamiento de aguas, que benefician tanto a residentes como a visitantes.
- Aprovechar las comunicaciones entre clientes y las comunidades anfitrionas para difundir mensajes y prácticas en relación a la sustentabilidad del turismo.
- Ofrecer alternativas de crecimiento razonable desde el punto de vista medioambiental.
- Alentar o otras industrias a implementar prácticas empresariales que contribuyan al desarrollo sostenible, como los proveedores de bienes y servicios con productos benignos al medio ambiente (OMT, 2002, p. 24).

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable, efectuada en Johannesburgo en el año 2002, la OMT presentó una contribución en la que se evalúa la efectividad de las políticas formuladas, a través de un

estudio realizado por casi 50 países de las Naciones Unidas, llegando a las siguientes conclusiones:

1. La definición de una política global de medio ambiente y de estrategias asociadas a nivel nacional es el elemento fundamental para garantizar el desarrollo sustentable del turismo.
2. Es necesario que estas políticas, leyes y reglamentos sobre medio ambiente tomen en cuenta las necesidades y potencialidades del turismo; que el turismo sea considerado dentro de las estrategias de desarrollo nacional (en pocos casos sucede así y México es uno de ellos).
3. Existe un claro compromiso de los agentes asociados al turismo, el gobierno y las empresas, lo que ha permitido que se involucren en los procesos de planeación del desarrollo.
4. En pocos lugares, países, regiones o localidades se han implementado sistemas de indicadores efectivamente, pero no son usados de forma eficiente.
5. La falta de financiamiento para el logro de la implementación de estrategias de fondo; la escasez de conocimientos técnicos y la insuficiencia de transferencia y aplicación de tecnologías existentes, particularmente en países en desarrollo.
6. La falta de capacitación de los recursos humanos —también en países en desarrollo— y la falta de procesos sistemáticos de recolección e interpretación de datos estadísticos, necesarios para la toma de decisiones.
7. Esto nos lleva a concluir que es necesario que los países utilicen los potenciales asociados de los organismos internacionales para desarrollar políticas de desarrollo turísticas eficaces y eficientes (OMT, 2002, pp. 11-12).

Para ello se hace necesaria la participación de comunidades locales que desarrollen procesos de planificación de desarrollo endógeno y que los gobiernos nacionales establezcan sistemas de certificación ecológica, como por ejemplo, banderas azules de playas, que se lleva a cabo en Europa, o el sistema de indicadores nacionales implementados en Costa Rica, o las que realizan las comunidades locales españolas a través de programas específicos.

Para el logro de los objetivos de desarrollo sustentable será imprescindible la generación de políticas tales como:

- La adopción de conocimientos metodológicos y tecnológicos existentes, adaptados a cada región, país, provincia o localidad.
- La dotación a las autoridades públicas, especialmente a las locales, de mecanismos más fuertes para supervisar el cumplimiento de la legislación vigente.
- En caso de que la legislación sea inexistente o incompleta desarrollarla, promoviendo la desregulación de la actividad económica, la adopción de procesos de certificación y generación de mecanismos para su cumplimiento.
- La búsqueda de procesos de financiación, particularmente para micro y medianas empresas que deban modificar sus procesos tecnológicos para adecuarlos a criterios sustentables, así como una mayor coordinación entre organismos internacionales y fuentes bilaterales de asistencia (OMT, 2002, pp. 18-20).

Los ejemplos más notables de que este proceso funciona, sin lugar a dudas son el de Calviá y Lanzarote en España, que se han convertido en referentes permanentes.

Cooperación para el desarrollo desde la OMT y la Agenda 21 para viajes y turismo

La Organización Mundial del Turismo a través de la cooperación técnica y de misiones de apoyo sectorial y asistencia técnica ha apoyado a los siguientes países:

- En la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo sostenible del turismo: Argelia, Cabo Verde, Djibouti, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Malasia, República Popular Democrática de Laos, Tailandia, Moldavia y Uzbekistán.
- En el análisis de turismo rural y plan estratégico de turismo rural a Marruecos y Panamá.
- En la elaboración de proyectos de desarrollo turístico en zonas protegidas a Congo y Malasia.
- En la conservación y restauración de sitios históricos y desarrollo de patrimonio cultural a Filipinas y República de Corea.
- Ahorro energético en hoteles y complejos turísticos en Tailandia.
- Proyectos de ecoturismo a la Federación Rusa y Lituania.
- Gestión medioambiental en Yemen (OMT, 2002, pp. 29-38).

En el caso específico de México se han desarrollado varios productos: la Agenda 21 del turismo, el Programa Nacional de Turismo 2000-2006, el Programa de Cumplimiento Ambiental, entre otros, además de proyectos intersectoriales, como los indicadores de desarrollo sustentable y programas regionales, como Mundo Maya, Centros de Playa, etcétera.

Un sistema de indicadores para el turismo sustentable

Es importante conocer la situación real que guarda un asunto para determinar el grado de problemas y de allí partir en la búsqueda de soluciones. La toma de decisiones a tiempo y pertinentes permite evitar que los daños sean irreversibles. Muchas veces se supone la existencia de problemas, pero deben ser cuantificados a través de un proceso sistemático. A este proceso se le conoce como un sistema de indicadores.

Debido a la trascendencia del turismo como una actividad que impacta en todo el mundo, por el número de visitantes y la derrama económica que se genera, la OMT determinó que era importante contar con un sistema de indicadores para medir el impacto del turismo sobre los destinos o sitios de interés.

La generación de un sistema de indicadores para el turismo sustentable evalúa al medio natural de la localidad, a la economía de esa región y sus habitantes, y de forma especial también evalúa a los visitantes, dado que ellos son una parte importante en todo el proceso. En muchas localidades los turistas se pueden contabilizar en proporción de veinte con respecto a los habitantes locales, por lo que la presión que ejercen los visitantes se convirtió en una parte importante de la construcción de un sistema de indicadores para el turismo sustentable.

Es muy importante la medición de los sistemas culturales, como mecanismos de atracción del turista, por lo que también se debe medir el nivel de degradación social y la pérdida de valores e identidad cultural en las comunidades de acogida, por la intervención de turistas y la incorporación de sus costumbres y tradiciones; desafortunadamente, a la actividad turística se han asociado temas como el turismo sexual y el turismo sexual infantil, entre otros.

Hwan, Choi y Sirayaka (2006) realizan un estudio donde crearon un sistema de indicadores para el turismo a partir de un análisis a través del Método Delphi desarrollado con expertos; se concluyó que este sistema contará con 125 indicadores de los cuales: 3 son del área política, 32 del

área social, 28 sobre cuestiones ecológicas, 25 sobre aspectos económicos, 24 sobre asuntos tecnológicos y 13 sobre dimensiones culturales.

El estudio desarrolló un sistema de indicadores sustentables que confían en las características distintivas de las comunidades, que emplean a las ciencias sociales y físicas e involucran a todos los grupos de tomadores de decisiones, incluyendo los residentes de la comunidad anfitriona, los expertos de la industria, los planificadores del gobierno, los regidores y las organizaciones no gubernamentales.

En el documento *Lo que todo gestor turístico debe saber* (OMT, 1997) la OMT hace un aporte sobre indicadores particulares para el turismo sustentable, que son: protección del sitio, presión sobre el sitio, intensidad de uso, impacto social, control de desarrollo, gestión de desechos, proceso de planificación, ecosistemas críticos, satisfacción del turista, satisfacción de la población local, contribución del turismo a la economía local, capacidad turística, presión sobre el sitio y atracción (p. 12).

Además plantea una serie de indicadores adicionales para casos específicos, como son los de las zonas costeras, montañas, reservas naturales gestionadas, alrededores urbanos, sitios culturales —patrimonio artístico y monumental—, sitios ecológicos únicos y pequeñas islas (pp. 46-53).

En estos índices suplementarios aparecen asuntos que no estaban considerados en la generalidad, como son: seguridad (criminalidad y accidentes), destrucción de fauna y flora, degradación de playas, erosión, amenazas a la salud (contaminación, calidad del agua, niveles de ruido, tipo e importancia de enfermedades contagiosas), violación a normas sociales y culturales, desplazamiento de miembros de la población local, falta de servicios públicos (luz y agua), entre otros.

Proyectos de turismo sustentable

En Costa Rica se ha creado un proceso para la Certificación Turística sustentable (CST) el cual ha logrado mejorar significativamente el turismo que se desarrolla en ese país. En él se evalúan cuatro ámbitos: entorno físico biológico, la planta de servicios, el cliente externo y el entorno socioeconómico. Lo trascendente de este sistema es que existe un alto nivel de compromiso por parte de los grupos empresariales, el gobierno —en todos sus niveles—, las comunidades receptoras y los grupos de la sociedad organizada (ONG y otros grupos de interés), además del involucramiento que logran en el proceso de los propios turistas. El respon-

sable de este proyecto es el Instituto Costarricense de Turismo, con el respaldo de un comité nacional de acreditación y apoyado académicamente por la Universidad de Costa Rica y el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (INCAE). Para Lizano:

El propósito fundamental del SCT consiste precisamente en convertir el concepto de sostenibilidad en algo real, práctico y necesario en el contexto de la competitividad turística del país, con miras a mejorar la forma en que utilizan los recursos naturales y sociales, se incentiva la participación activa de las comunidades locales, y a brindar un nuevo soporte para la competitividad empresarial (Lizano, en César y Arnaiz, 2001, p. 114).

En el norte de la isla de Chipre, Altinay y Hussain (2005) realizaron un estudio sobre los impactos de la actividad turística. Llegaron a las conclusiones de que hay impactos importantes en la contaminación por basura, que no existe un sistema de tratamiento de la basura y que la falta de instalaciones hidráulicas y de drenaje adecuadas son muy graves, lo que provoca, además de la escasez del agua en la isla, que las playas se vean amenazadas por problemas de contaminación, amén de que se están construyendo hoteles cercanos a las playas, lo que ocasionará problemas medioambientales en el futuro.

Antonhy Clayton (2003) analiza que, en las islas del Caribe, las políticas de ajuste estructural están dejando con pocos recursos a los gobiernos para aplicar medidas a favor del cuidado del medio ambiente, lo que podrá ocasionar en el corto plazo problemas graves asociados a la actividad turística, porque además no existen políticas públicas restrictivas para evitar que las empresas turísticas ocasionen daños que podrían ser irreparables al medio natural, por lo que recomienda que se realicen procesos flexibles de apoyo para captar negocios que desarrollen productos turísticos sustentables y que los gobiernos apliquen políticas apropiadas a favor de la realización de actividades turísticas sustentables.

Steven W. Burr (1995) hace un excelente recuento de algunos proyectos de turismo y analiza los impactos que están teniendo las regiones donde se realiza esta actividad. En la isla del Pacífico Yap, donde se han puesto en marcha proyectos de turismo cultural muy bien cuidado, se ha generado un proceso de baja escala, lo que ha permitido evitar los efectos negativos, preservar su cultura y proteger sus recursos. En la isla de Bali, que está bajo la presión considerable de una industria de turismo rápidamente expandida y que ha provocado un degradación medioambiental considerable, se ha planteado a las autoridades un reto para

revertir esa situación desarrollando un proyecto de turismo sustentable electivo y de bajo impacto. En Tailandia del norte, el aumento en la popularidad del senderismo ha generado varios impactos negativos a las tribus autóctonas de las colinas, especialmente debido al desafío planteado por el cambio cultural rápido, varias propuestas han sido implementadas parcialmente para mitigar los impactos, pero “el componente ausente de todos ellos es la consulta con las personas —los más afectados—, las tribus de colina mismas”. En Estados Unidos, en el Valle de Boxley, Arkansas, y en el descanso de Ebey, Washington, los residentes informados e involucrados constituyeron sociedades colectivas con la Administración de Parques Nacionales a fin de proteger los recursos naturales para el turismo y el uso de comunidad y desarrollar comunidades sostenibles, los beneficios potenciales para todos involucrados se han dado gracias al soporte cooperativo a los proyectos.

Por lo que concluye que si los residentes de una comunidad están interesados en desarrollar sus recursos de turismo para diversificar y mejorar su economía local, deben participar, decidir y tomar el control local del desarrollo, así como contar con autoridades locales fuertes y con el interés y el soporte político y jurídico necesario. Con la ayuda de técnicos y especialistas este proceso es posible y alcanzable por cualquier comunidad.

La OMT ha logrado establecer un compromiso muy sólido por parte de todos los actores de la actividad turística con respecto a la sustentabilidad, para lo cual ha desarrollado una intensa actividad. En ella ha organizando foros con especialistas y con autoridades gubernamentales, a través de procesos de gestión de proyectos que tienen que ver con la aplicación de medidas en favor del desarrollo sustentable. Además ha desarrollado una producción editorial especializada en temas relacionados, encarnada en manuales y documentos de discusión y de difusión sobre lo que se debe hacer y lo que se está haciendo desde la actividad turística para contar con un mundo mejor para vivir.

La relación directa entre el medio ambiente natural, las comunidades de acogida y el turismo, hacen de esta actividad una fuente importante de impactos que afectan, de manera negativa o positiva, al entorno social y natural.

Para los actores del turismo es una preocupación prioritaria, porque de la convivencia con los factores sociales y medioambientales depende el éxito de la actividad, vista incluso desde el ámbito más economicista. Ello es así pues la viabilidad de los proyectos en el largo plazo depende

del mantenimiento de los equilibrios que se generen tanto con la sociedad como en relación con el entorno social.

Siendo el turismo una de las actividades con mayor crecimiento económico, con una expansión geográfica impresionante, hoy podemos encontrar turistas en cualquier lugar del mundo, por más alejado que sea. Además, su expansión tiene que ver con el casi ilimitado mundo de diferentes opciones para hacer turismo: hay todo tipo de actividades, desde las más sofisticadas hasta las más simples. Lo anterior hace del turismo una de las actividades que más puede apalancar el desarrollo de la sociedad.

Muchas comunidades con niveles importantes de atraso ven en las potencialidades del turismo una posibilidad real para incorporarse al proceso económico. Como se ha visto en este capítulo, muchos proyectos están en funcionamiento en localidades por todo el mundo. Incluso, como se analizará en el próximo capítulo, para países como México se convierte en un proyecto sectorial de prioridad nacional.

Ahora lo importante es que los proyectos turísticos existentes y los que están por venir emprendan acciones a favor del desarrollo, buscando repercutir en una mejora de la calidad de vida de la población, tomando en consideración tanto la parte social como la medioambiental.

La *Agenda 21 para los viajes y el turismo*, elaborada por la OMT y consensuada por 182 países, es una metodología probada con éxito y que debe ser aplicada en los centros turísticos, con las adecuaciones que para el caso y momento se requieran. Esta metodología tiene la gran ventaja de que la evaluación diagnóstica que se elabora debe ser respaldada por evidencias a partir de indicadores que demuestren la verdadera situación en la que se encuentran los asuntos evaluados.

La implementación de la Agenda 21 parte del reconocimiento de la importancia que tienen para el turismo el medio ambiente y la sociedad. Es fundamental que los trabajos sean desarrollados de manera colaborativa, donde participen todos los actores implicados en la actividad bajo la conducción del gobierno local. El compromiso de las empresas privadas en el cumplimiento de los ordenamientos debe ser asumido con el convencimiento de que estas acciones representan la viabilidad de sus negocios para el futuro. La participación de la sociedad de acogida en la toma de decisiones que les afecten debe convertirse en el pilar fundamental de todo el proceso, dado que la percepción que ellos tienen de la problemática es el principio rector de todas las acciones. No debe olvidarse tampoco a los turistas, quienes son una parte integrante de todo el

proceso. A pesar de que su paso por el destino puede ser de unos pocos días, el impacto es notable y su responsabilidad está en función de ello.

Para el desarrollo local, las soluciones desde la base son más adecuadas y pertinentes, debido a que allí se tiene la medición más cercana y objetiva de los problemas. Únicamente se requiere que el proceso de planeación sea ajustado a los principios metodológicos probados con éxito en otros destinos.

El desarrollo sustentable en México

Al ser uno de los países firmantes del “Programa de acción para el desarrollo sustentable” conocido como la Agenda 21, en la reunión de Río de Janeiro en 1992, México se comprometió a adoptar medidas nacionales y globales para la mejora de la vida en la Tierra, en sus tres dimensiones: medioambiental, económica y social.

En cuanto a la legislación mexicana, en 1999 el Congreso de la Unión incorporó asuntos de sustentabilidad, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 4º, párrafo 5º que se refiere a la igualdad entre las personas y que forma parte de las garantías individuales: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (Constitución, 2007, p. 5).

En el Artículo 25º, que se refiere a los procesos de planeación nacional, se anota:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (Constitución, 2007, p. 14).

Además, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plantea como una estrategia fundamental:

La búsqueda de un desarrollo sustentable, armónico y de largo plazo para toda la población del país, cuidando que no se deteriore el medio ambiente natural, que no se pierdan los valores nacionales y la cultura y que se favorezcan procesos de distribución equitativa de la riqueza, mediante el empleo y las oportunidades de salud y educación para todos.

Debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse. Y éste es precisamente el criterio que el gobierno promoverá para garantizar el sano desarrollo (PND 2001- 2006, p. 53).

Determina además que existen cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional (PND 2001-2006, p. 48).

En México existen leyes y programas nacionales y regionales en los que se encuentran plasmados los objetivos del desarrollo sustentable, entre otros:

- La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente.
- El Programa Nacional Forestal 2001-2006.
- El Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006.
- El Programa de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- El Programa para Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (aire, agua y suelos).
- La Cruzada por un México Limpio.
- La Cruzada por los Bosques y el Agua.
- El Programa para Conservar los Ecosistemas y la Biodiversidad.
- El Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal.
- El Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad.

Así como en los planes estatales de desarrollo como el del estado de Jalisco y la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado de Jalisco (Semarnat).

El gobierno mexicano ha realizado diversas acciones para cumplir con los compromisos emanados de la Cumbre de la Tierra y posteriores reuniones multilaterales que sobre la sustentabilidad se han realizado, entre otros la construcción de un programa de indicadores para medir el desarrollo sustentable y dentro del área turística un programa para establecer la Agenda 21 en diversos lugares turísticos del país.

Dentro de la estructura del gobierno de la República, se cuenta con el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, que fue creado el 21 de abril de 1995, coordinado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), el cual para su funcionamiento cuenta un consejo nacional y cinco consejos regionales, en los que se divide el país

(noroeste, noreste, centro, centro occidente y sur sureste), en los cuales están representados organismos sociales, organismos no gubernamentales, instituciones de educación superior, organismos empresariales e industriales, congresos estatales y los gobiernos de las entidades federativas.

Sus objetivos son asesorar a la Semarnat en torno a las estrategias nacionales de protección ambiental y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, recomendar estudios y acciones en este ámbito, evaluar los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas y elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos (Semarnat, 2007).

El gobierno mexicano tiene en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) a la institución que se encarga de recolectar toda la información desde los censos nacionales hasta información especializada; para la información especializada se coordina con las instancias expertas, como es el caso de la construcción del sistema de indicadores para el desarrollo sustentable, trabajo que realizó en coordinación con la Semarnat (INEGI, 2000).

La importancia que tiene la integración de datos sistemáticos para la construcción de un sistema de indicadores de sustentabilidad tiene que ver con la responsabilidad compartida de muchas instancias públicas y privadas, que sean fuente de consulta para estudios y para la toma de decisiones, como lo comenta Roberto López: “Las estrategias e instrumentos públicos de gestión en materia de desarrollo sustentable requieren una amplia base de información ecológico-ambiental, que integren un conjunto de datos básicos, a partir de los cuales se puedan derivar e integrar indicadores ambientales y de sustentabilidad” (2002, p. 28).

El documento que editó el INEGI en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología (INE) (INEGI, 2000) sobre indicadores de desarrollo sustentable en México integra información del año 2000, contiene toda la información metodológica que se utilizó para la construcción del sistema de indicadores de desarrollo sustentable, que partió de las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas, y se adecuaron a la realidad del país.

Se adoptó un sistema de indicadores de sustentabilidad, diseñado en colaboración de diversas agencias de Naciones Unidas y representantes de países (incluido México) para medir y evaluar las políticas y estrategias en materia de desarrollo sustentable que contiene 134 indicadores propuestos, de los cuales:

- 41 indicadores para medir aspectos sociales (combate a la pobreza, dinámica demográfica, educación, salud y asentamientos humanos).

- 23 indicadores de aspectos económicos (cooperación internacional, cambio de patrones de consumo, mecanismos y recursos financieros y transferencia tecnológica).
- 55 indicadores de aspectos medioambientales (agua dulce, protección de los océanos, recursos del suelo, ecosistemas frágiles, agricultura sustentable, deforestación, diversidad biológica, biotecnología, protección de la atmósfera, desechos sólidos, sustancias tóxicas, desechos peligrosos y desechos radioactivos).
- 15 indicadores de aspectos institucionales (toma de decisiones, ciencia para el desarrollo sustentable, mecanismos legales, información para la toma de decisiones y fortalecimiento de los grupos principales).

Para cada uno de los grupos se contó con indicadores de presión, de estado y de respuesta (INEGI, 2000, p. 29).

Es importante que el sistema de indicadores para el desarrollo sustentable cumpla con las expectativas para el que fue creado; esto es, que sirva para la toma de decisiones oportunas y que permita desarrollar programas de trabajo eficaces para resolver la problemática social económica y medioambiental y se pueda llegar a un verdadero desarrollo sustentable y que éste sirva a las localidades para diseñar sus estrategias particulares desde lo local para que estas acciones sean efectivas.

Para el caso mexicano, el INEGI construyó un sistema de indicadores bajo las recomendaciones de Naciones Unidas y otros que fueron generados por el propio organismo (tabla 8.1).

Tabla 8.1
Indicadores de desarrollo sustentable en México

Categoría del indicador	Tipo de indicador							
	Presión		Estado		Respuesta		Total	
	Propuestos	Generados	Propuestos	Generados	Propuestos	Generados	Propuestos	Generados ¹
Social	13	13	21	16	7	6	41	35
Económico	8	8	12	10	3	1	23	19
Ambiental	22	18	18	14	15	12	55	44
Institucional	0	0	3	3	12	12	15	15
Total	43	39	54	43	37	31	134	113

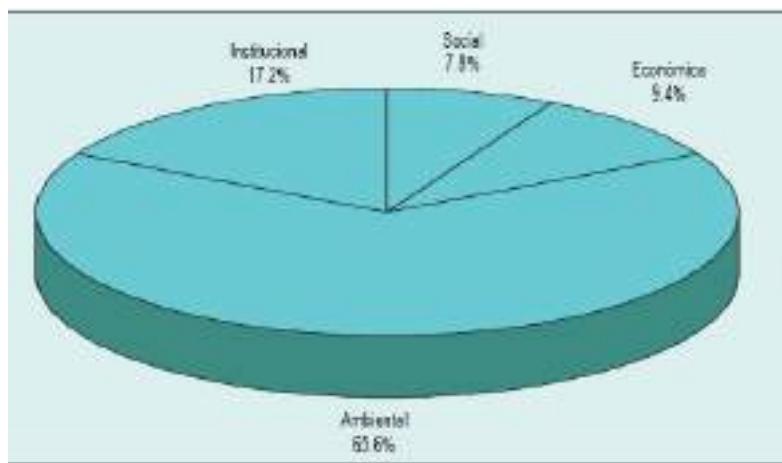
¹ Incluye los elaborados de acuerdo con la metodología de la CDS y los realizados en carácter alternativo.

Fuente: INEGI, 2000, p. 29.

Se distribuyeron de acuerdo a los cuatro rubros, ambiental (65.5%), económicos (9.4%), social (7.8%) e institucional (17.2%) (gráfica 8.1)

Gráfica 8.1

Distribución de los indicadores de sustentabilidad en México



Fuente: INEGI, 2000, p. 29.

Es importante comentar que la información que se necesitó para la construcción del sistema de indicadores de desarrollo sustentable de México fue tomada de diversas fuentes, que su proceso de captura tiene diferentes periodos, que no existió un sistema uniforme de la información y que existieron algunas categorías, particularmente de los criterios sugeridos por Naciones Unidas, cuya información no está disponible, por lo que se requieren ajustes metodológicos y que mucha información debe trabajarse, porque existen diversos parámetros de utilización (tabla 8.2).

La información contenida en el estudio elaborado por el INEGI (2000) es un buen ejercicio sobre la situación de los indicadores a nivel nacional, dando respuesta a la mayor parte de los asuntos contenidos en los indicadores propuestos, y su proceso metodológico de estado, presión y respuesta. El esfuerzo para contar con la información es notable, pero la falta de un proceso sistemático de recolecta de dicha información deja a este estudio como una buena fotografía del momento a nivel nacional.

No representa un proceso sistemático que pueda ser repetido, o que haya sido repetido periódicamente, y tampoco que sea utilizado a nivel

Tabla 8.2
Distribución de los indicadores de sustentabilidad en México

Categoría	Indicadores				Total
	Elaborados	Alternativos	En desarrollo	No disponibles	
Social	35	0	2	4	41
Económico	17	2	4	0	23
Ambientales	33	11	0	11	55
Institucional	12	3	0	0	15
Total	97	16	6	15	134

Fuente: elaboración propia a partir de información de datos de INEGI, 2000.

regional o local, por lo nos permite solamente hacer evaluaciones parciales.

La información contenida en el estudio nos demuestra que las instancias gubernamentales que generaron la información tienen la capacidad de contar con información pertinente y actualizada, que tienen la validación de organismos internacionales, como el PNUD o el PNUMA.

Los retos que enfrenta el país en materia de sustentabilidad, quedan establecidos a partir de la información integrada al estudio. Como muestra podemos señalar, con base en el estudio de los indicadores para la sustentabilidad en México, elaborado por el INEGI y el INI en 2002:

Categoría social. La tasa de desempleo es superior a 2%, para el año 1998, teniendo cerca de 900 mil desocupados, hay más de 11% de hogares por debajo de la línea de la pobreza donde vive 15.4% de la población total del país. La tasa de fecundidad es de 2.7 por cada mil mujeres. La tasa bruta de escolaridad es de 77.5% con respecto a niños en edad escolar (6 a 14 años), 10% de personas adultas son analfabetas. El 85% de la población tiene acceso a agua potable y 4.2% de la población infantil padece severa desnutrición.

Categoría económica. El Producto Interno Bruto (PIB) por habitante en dólares para 1999 es de 4,500 dólares anuales. El consumo de energía renovable, con respecto al total de consumo de energía es de 16.4%, cada habitante consume 3,713 petajoules de energía al año. La deuda externa del país representa 38.1% del PIB (para 1998), y sólo 0.25% del PIB se gasta en medidas de protección al ambiente.

Categoría ambiental. El 70% del recurso acuífero se utiliza en labores agrícolas, 21% en servicios públicos, 3% en consumo doméstico y 6% en

la industria. Se registra un consumo de 216 litros de agua por habitante. Se cuenta con 720 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y 1,354 industriales en el país.

El crecimiento de la población en zonas costeras es superior a 2% a nivel nacional. La región pacífico es la de mayor crecimiento: 2.27%.

Se ha perdido más de 11% de suelo selvático, 11% de matorrales y 19% de campos de agua, se tiene un deforestación anual superior a 0.3%. Se tiene 5% de la superficie de bosques bajo esquemas de protección y 12 millones de hectáreas de terreno están protegidas, que representa 6.4% del total del país.

Especies en peligro de extinción: 45 de mamíferos, 50 de aves, 16 de reptiles, 7 de anfibios, 59 de peces y 335 de flora.

Existe medición de calidad de aire en las ciudades principales del país: 250 imecas de ozono en el Valle de México, 200 imecas de ozono en Guadalajara y 140 imecas de ozono en Monterrey. Se genera casi un kilogramo de desecho no peligroso por habitante por día. De los cuales 0.650 kilogramos son de desechos domésticos. Sólo se recicla 0.22% de la basura generada en el país. Se generan más de 5 millones de toneladas al año de desechos peligrosos y sólo 269 metros cúbicos de desechos radioactivos.

Categoría institucional. Se cuenta con un amplio sistema de planeación nacional, por sectores y regiones (estados de la República y municipios).

Se ha realizado una amplia adecuación a leyes y normas en materia ambiental.

El gobierno realiza un número importante de acciones en beneficio de la sustentabilidad, entre las que se encuentran programas de protección de especies en peligro de extinción, programas que favorecen la equidad social, de cambios en los patrones de consumo, de apoyo a los grupos más desprotegidos y vulnerables, de ordenamiento urbano y ecológico y de educación ambiental.

La realización del programa de cuentas económicas y ecológicas integradas, la evaluación por mandato de ley del impacto ambiental, la integración del consejo nacional y de consejos regionales para el desarrollo sustentable.

El apoyo en la formación de científicos y a la investigación sobre el medio ambiente y sustentabilidad.

La firma y la ratificación de acuerdos internacionales sobre el cuidado al medio ambiente, la protección de especies en peligro de extinción,

la convención sobre el cambio climático, sobre los derechos del mar, sobre la diversidad biológica y contra la desertificación, entre otros.

Aunque este sistema es un gran avance a favor de la sustentabilidad de México, al INEGI y al INE, responsables de su elaboración, les quedan muchos retos que cumplir; se requiere que esta información se sistematice, para contar con los datos actualizados y que los tomadores de decisiones los usen para la planeación de proyectos nacionales y regionales, pero particularmente locales.

El desarrollo sustentable y el turismo en México

El análisis del desarrollo sustentable dentro de la actividad turística ha sido uno de los temas más discutidos tanto por investigadores del turismo como por empresarios preocupados por la situación que guarda hoy una actividad que en México está entre las tres más importantes fuentes de divisas y de empleos directos e indirectos. Así mismo, los gobernantes la han incorporado dentro de las estrategias de gobierno en los tres niveles de gobierno del país. También ha interesado a miembros de la sociedad civil, particularmente organizados en las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), particularmente las de defensa de la situación medioambiental a la que se enfrenta el país y que ven en el turismo una actividad a la que hay que poner la mayor atención por sus efectos directos en la degradación de la naturaleza.

La sustentabilidad se da a partir de un equilibrio social, donde las externalidades que se pretende superar no [son] sólo ambientales sino también sociales y culturales. La pérdida de una visión holística y una visión limitante a la zona turística sin tomar en consideración la otra parte de la ciudad o población de acogida, genera un modelo no sólo inestable y vulnerable sino totalmente insustentable (César y Arnaiz, 2001, pp. 63-64).

Desde el inicio del turismo como actividad de masas, esta actividad ha contribuido de manera importante al desarrollo económico, aunque está por revisarse si dicha contribución ha tenido más efectos positivos (crecimiento del producto interno bruto, empleo, diversificación de la economía), que negativos (degradación ambiental, pérdida de identidad cultural, etcétera).

Aunado a lo anterior, al no existir un proceso de planeación, poco se hizo para generar un marco jurídico capaz de regular todas las activida-

des que permitieran una operación en armonía tanto empresarial como en la relación de ésta con la sociedad, e incluso de la sociedad con su entorno natural.

Dada la complejidad en la que se encuentra inmersa la actividad económica hoy en día, se requiere crear procesos de planeación del desarrollo sostenible donde intervengan no sólo las instituciones del Estado sino que se integren a este proceso los empresarios y la sociedad civil organizada, con una clara conciencia de la necesidad de que son parte de la solución; además, desde la visión holística que se ha definido al desarrollo, es indispensable que se realicen acciones multidisciplinarias para la búsqueda de soluciones donde intervengan expertos en áreas que hoy son complementarias como la economía, ecología, cultura, sociología, etcétera.

El turismo genera todo tipo de impactos. En la economía, tiene impactos positivos en la generación de recursos financieros, de empleos, de infraestructura, que lleva al estímulo de la actividad empresarial y a ser un motor del desarrollo regional; y negativos al convertir a las zonas turísticas en importadoras potenciales de productos de otras regiones, lo que inhibe la producción de diferentes bienes y servicios en la región, distorsiona el mercado laboral, provoca flujos migratorios y pérdida de empleos en áreas estratégicas como la agricultura, así como un cambio de las prioridades gubernamentales en cuanto a la dotación de infraestructura al crearse nuevas necesidades y nuevos problemas que atender por el gobierno.

En lo que respecta al medio ambiente, lleva a la pérdida de los equilibrios ecológicos —al crecer las áreas de atención de hoteles, marinas, aeropuertos y zonas habitacionales para los empleados que requiere la actividad— y a la entronización de las zonas naturales por encima de sus posibilidades de carga, dañando con ello aún más el ya de por sí deteriorado medio ambiente.

En la sociedad ocasiona que se cambien los patrones de vida de las comunidades de acogida —de ser pescadores o agricultores a convertirse en prestadores de servicios turísticos—, o la incorporación de patrones de vida diferentes, con la consecuente pérdida de tradiciones y costumbres de las comunidades, así como la proliferación de problemas sociales asociados al crecimiento poblacional y a los nuevos mecanismos de interacción social.

El Turismo no es un fenómeno extraño de difícil definición, sino un modelo y, a la vez, un mecanismo de desarrollo del capitalismo de algunas regiones avanzadas que tienen una reingeniería, y de otras no integradas a las cuales el turismo en forma violenta las hace ingresar en la economía capitalista con los grandes costos que esto significa (César y Arnaiz, 2006, p. 19)

La sustentabilidad del turismo debe pasar rápidamente de la teoría a la práctica y de los escenarios nacionales a la implementación en el ámbito local. Debe dejar de ser sólo una preocupación medioambiental (sin soslayar su problemática), para entrar en la solución de problemas sociales de las comunidades locales, que la inclusión social se vea reflejada en una mejoría en sus situaciones de vida y en la ampliación del mercado local.

Se requiere, sin embargo, rebasar los límites de las viejas concepciones para ubicarse efectivamente en el centro del problema, que es la posibilidad de ofrecer una vida digna a las comunidades, hombres y mujeres de carne y hueso que actualmente hacen uso de los recursos naturales que encuentran a su alcance para sobrevivir (Jiménez y Hirabayashi, 2003, p. 53).

Es importante resaltar que buena parte de la literatura académica consultada trata el tema del desarrollo sustentable y el turismo de manera teórica, incluso filosófica, con actitudes críticas respecto a la definición conceptual, pero existen pocos trabajos sobre acciones concretas de planeación del turismo sustentable.

Una de ellas, que es referente necesario para esta investigación, es *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000- 2025* (CEED y Cedestur, 2001), el cual fue un esfuerzo conjunto de la asociación de empresarios de Bahía de Banderas y la Universidad de Guadalajara para realizar un trabajo de planeación estratégica. Muestra la problemática de una región que abarca tres municipios ubicados en dos entidades federativas, con una problemática particular. Su eje económico se basa en la actividad turística, pero que requiere de una definición de futuro para asegurar un lugar en el mercado turístico; el crecimiento en todos los órdenes ha creado asimetrías e impactos negativos que, de no revertirse en el corto plazo, generarán problemas difíciles de resolver.

Este proyecto dio origen a que el Fondo Nacional para el Turismo (Fonatur), entidad del gobierno federal, desarrollara proyectos turísticos con financiamiento público, a través de un plan maestro de planeación del destino, el cual a su vez dio origen a un proyecto muy ambicioso de planeación turística en el litoral del estado de Nayarit.

Bahía de Banderas a futuro se ha convertido en fuente de consulta obligada para entender la región, dado que hace un análisis completo de la situación económica, geográfica, social y medioambiental. Este trabajo parte de un ejercicio de planeación estratégica participativa, donde muchos actores fueron consultados, ya sea en entrevistas o en reuniones tipo Delphi,¹ para identificar problemas y buscar posibles soluciones, lo que permitió construir escenarios de futuro. El trabajo concluyó con la integración de proyectos específicos a desarrollar para revertir las tendencias negativas y aprovechar las oportunidades y fortalezas del destino a fin de mantener y acrecentar su competitividad en un mercado cada vez más competitivo a escala mundial.

Estos proyectos ven la gestión compartida por las dos entidades federales, entendiendo al destino como uno solo, que comparte la Bahía de Banderas y tiene una marca reconocida. Obedecen a la necesidad de una diversificación de la actividad turística, pero también buscan ampliar las posibilidades económicas en otros sectores y no ser dependientes solamente del turismo. Se requiere una gestión de construcción de infraestructura, particularmente de equipamiento urbano. Por último, la formalización de un organismo que dé seguimiento a todas las acciones y proyectos y evalúe los trabajos que los diversos actores deberán realizar (gobierno, iniciativa privada y sociedad) y que este organismo tenga carácter incluyente y en él participen todos los sectores de la sociedad.

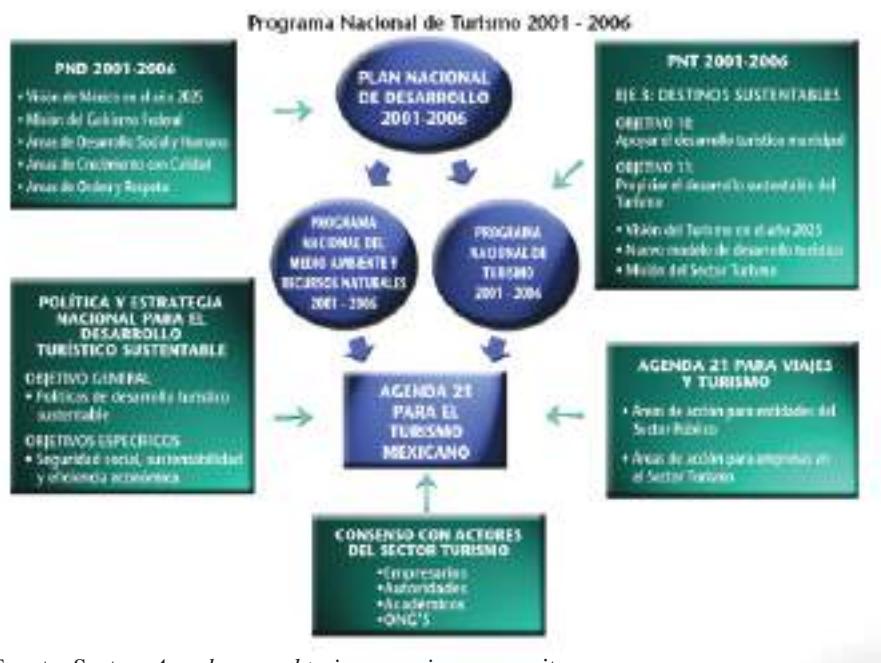
Agenda 21 para el turismo mexicano. Un marco de acción para el desarrollo sustentable de la actividad turística

La justificación jurídica para la implementación de la *Agenda 21 para el turismo mexicano* está definida dentro del Programa Nacional de Turismo 2001-2006, que depende del Plan Nacional de Desarrollo del país y se basa conceptualmente en la Agenda 21 para los viajes y el turismo, de la Organización Mundial del Turismo (tabla 8.3)

La Secretaría de Turismo Federal y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se dieron a la tarea de desarrollar el marco metodológico para la implementación de la *Agenda 21 para el turismo mexicano*.

1. Se pide a un grupo de expertos que planteen la problemática y las posibles soluciones en reuniones donde se busca disminuir las fricciones a partir de dinámicas participativas.

Tabla 8.3
Programa Nacional de Turismo 2001-2006



Fuente: Sectur, *Agenda para el turismo mexicano*, op. cit.

Los destinos mexicanos enfrentan problemas ambientales y sociales por la falta de una política de planificación integral, pero eso no sólo es un problema coyuntural sino que contribuye a la pérdida de competitividad en el mercado. Por otro lado, han existido limitaciones en los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha para integrar los conceptos de la sustentabilidad del turismo.

La falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de distintas realidades del país dentro de un mismo modelo de desarrollo; por ello, los aspectos positivos del turismo han generado beneficios económicos que se reflejan fundamentalmente en términos de empleo, captación de divisas y participación en el PIB, pero estos beneficios no han sido suficientes para detonar integralmente procesos de desarrollo y alternativas económico-sociales en esas regiones.

Los destinos turísticos se sostienen como enclaves en el mejor de los casos, pero son insuficientes para apoyar el desarrollo de sus entornos.

La Agenda 21 representa el plan de acción para la puesta en práctica de los principios contenidos en La Carta de la Tierra: permite la planeación del futuro con acciones de corto, mediano y largo plazo y establece la ruta de acciones concretas, con metas, recursos y responsabilidades claramente definidas.

Es decir, Agenda 21 es un amplio programa global para impulsar el futuro sustentable del planeta.

En la presentación de la *Agenda 21 para el turismo mexicano*, se determina que “[...] el modelo de desarrollo económico de México debe ser redefinido para que la sustentabilidad sea el principal eje rector, incorporándose en las diferentes políticas económicas y sociales de México” (Sectur y Semarnat, 2001, p. 3).

La Agenda 21 es un programa de trabajo que propone estrategias y acciones en el corto, mediano y largo plazo con objeto de fortalecer la dinámica de las regiones turísticas, donde es importante incluir a las comunidades locales en las actividades económicas generadas y asegurar la preservación de los recursos naturales y culturales de los destinos turísticos de México.

El diseño de la *Agenda 21 para el turismo mexicano* es una propuesta llevada a cabo tanto por los agentes participantes del sector como por la propia Secretaría de Turismo que se presentó en el documento “Política y estrategia nacional para el desarrollo turístico sustentable”.

Incorpora la planeación de estrategias de largo plazo como herramientas para el diseño y conducción de programas locales para fortalecer el turismo en estados y municipios; sin embargo, en el corto plazo mantiene un enfoque práctico a fin de establecer las acciones y medidas requeridas para su aplicación en los municipios y destinos turísticos.

Es claro que el municipio tiene aquí un papel muy destacado en la implantación de programas y en la aplicación de la *Agenda 21 para el turismo mexicano*; en este contexto, el municipio funciona como promotor estratégico para atender los desafíos ambientales locales, también como el gran conductor de los procesos de cambio y enlace entre los grupos que interactúan en los procesos locales de desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte, la labor del gobierno federal también es de la mayor importancia, junto con el apoyo de los gobiernos locales, participa como el gran promotor y coordinador de las campañas nacionales para la aplicación de la Agenda 21, en tanto que los municipios, destinos o las localidades turísticas, son los encargados de establecer objetivos y metas

por medio de una amplia consulta con las comunidades locales y con una evaluación participativa.

La *Agenda 21 para el turismo mexicano* se basa jurídicamente en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, en su eje 3, “Destinos sustentables” y en sus objetivos: 10. Apoyar el desarrollo turístico municipal y estatal, y 11. Propiciar el desarrollo sustentable del turismo.

El objetivo principal de la *Agenda 21 para el turismo mexicano* es: “Ser un programa que guíe las acciones e instrumentos, para propiciar el desarrollo sustentable de la actividad turística, consolidando el bienestar del ser humano, respetando el medio ambiente y optimizando los beneficios económicos y sociales de las comunidades” (Sectur y Semarnat, 2001, p. 17).

La *Agenda 21 para el turismo mexicano* tiene una metodología de aplicación con siete estrategias, cada una de ellas con líneas de acción perfectamente claras (tabla 8.4).

Tabla 8.4
Esquema para la implementación de la
Agenda 21 para municipios turísticos



Fuente: Sectur, *Agenda para el turismo mexicano*, op. cit.

El desarrollo de este proyecto fue producto de todo el esfuerzo que la Secretaría de Turismo a nivel federal ha implementado a lo largo de muchos años y que se complementa con los lineamientos que la Secretaría del Medio Ambiente a nivel federal ha desarrollado en cuanto al cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992.

Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo

El desarrollo de estándares e indicadores como un instrumento de medición de la sustentabilidad del turismo es una de las principales recomendaciones de la Agenda 21.

Los profesionales del turismo están de acuerdo en que los indicadores son un instrumento práctico que mide el progreso del desarrollo del turismo sustentable. Actúan como una brújula para presentar un cuadro de la dirección en la que un destino se está desplazando conforme viaja sobre el camino hacia el turismo sustentable. También trasladan información acerca del progreso que un destino está haciendo en el logro de los objetivos que se desean o que han sido establecidos. Por otro lado, los indicadores dan señales de alerta acerca de la situación que está emergiendo, o un área de preocupación en un destino. De esta manera, se puede tomar acción preventiva o correctiva, antes que la situación se deteriore a un nivel en donde éste no puede ser fácilmente remediando. Estas herramientas son usadas no solamente para concebir desarrollos turísticos, sino que también son una manera práctica para lograr mejoras en la sociedad.

Una limitación es que las herramientas existentes a menudo son inadecuadas, en vista de la naturaleza diversa del producto turístico y la amplia gama de aspectos y actividades que la industria abarca. Con frecuencia, es más fácil encontrar herramientas para medir impactos físicos y ambientales que las que miden impactos sociales y culturales, ya que éstos presentan más desafíos.

Para iniciar el proceso, el sector turismo puede buscar orientación mediante el examen de estándares tanto voluntarios como obligatorios que han sido establecidos. Los estándares obligatorios abarcan políticas físicas y nacionales, planes de desarrollo y planes maestros de turismo, entre otros; en tanto que los estándares voluntarios incluyen códigos de ética, lineamientos de la industria para su cumplimiento y las mejores prácticas que hayan sido identificadas.

El sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo mexicano es “una estrategia del programa de Agenda 21 para el turismo mexicano. Su objetivo es contar con un diagnóstico que permita medir y monitorear las condiciones de cada destino, para la adecuada toma de decisiones, es decir contar con una fotografía que sea fácil de entender por todos los actores” (Sectur, 2004, p. 2).

El sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo mexicano está formado por cuatro grandes temas: medio ambiente, entorno socioeconómico, turismo y desarrollo urbano. Cada uno de ellos con unos indicadores y formas de evaluación para cada asunto (Sectur, 2004, p. 3).

Medio ambiente. Tiene por objetivos promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, conservar el funcionamiento de los sistemas ecológicos, proteger y conservarlos recursos naturales y evaluar la interacción entre la actividad turística y urbana del destino y el medio natural (consumo de residuos disposición de recursos). El medio ambiente tiene como sub-tema de atención lo que concierne al agua, la energía, el aire, los desechos y la educación ambiental.

Para el agua tiene como indicadores la disponibilidad neta de agua dulce, se deberá revisar la disponibilidad de aguas subterráneas (balance hidráulico del acuífero); consumo de agua, se medirá el consumo de agua per cápita y el consumo de agua por cuarto hotelero; y el tratamiento de agua, se revisarán los niveles de tratamiento de aguas residuales, la calidad de la descarga de agua tratada (DB05), la calidad de la descarga de agua tratada sólidos sedimentales, la percepción de las descargas y la reutilización de aguas tratadas.

Para la energía tiene como indicador el consumo de energía que se medirá por el consumo de energía per cápita y por cuarto hotelero.

Para el aire tendrá como indicador la calidad de aire y se tendrán como variables las emisiones de dióxido de azufre y las de monóxido de carbono.

Los desechos tendrán como indicadores la generación de basura, que se medirá de acuerdo a la generación de basura per cápita y por turista; y el manejo, disposición y reciclaje de basura, que tendrá como variables la eficiencia sistémica de la recolección, la existencia de rellenos sanitarios conforme a la norma, el volumen de los desechos manejados en programas de reciclado y un programa para el manejo de residuos peligrosos.

La educación ambiental tendrá como indicador los programas de educación ambiental y se medirán de acuerdo a los planes y programas sociales y privados en materia de educación ambiental.

Entorno socioeconómico. Tiene por objetivo dimensionar los beneficios que se generan en el destino, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y evaluar el impacto de la actividad turística en la preservación de los valores y costumbres culturales de las comunidades locales. El tema socioeconómico tiene como asuntos particulares los beneficios económicos del turismo y su impacto social.

Los beneficios económicos del turismo tendrán como indicadores al desempleo, que se medirá con la tasa de desocupación; la contribución a la economía local, que se medirá con la estabilidad en los negocios de restaurantes (apertura y cierra de establecimientos); y la situación de los impuestos prediales, que se medirá con la participación del predial a los ingresos municipales.

El impacto social tendrá por indicadores el impacto de la población, que se medirá por el nivel de bienestar; la presión demográfica, que tendrá como medida la tasa de crecimiento poblacional; la seguridad, que será medida por la percepción de la seguridad en el destino; y el ambulantaje, que se medirá por la percepción sobre el comercio ambulante.

Turismo. Tiene como objetivos conocer el perfil del visitante y su relación con la sustentabilidad; dimensionar el grado en que los establecimientos turísticos responden al desarrollo sustentable y promover la conservación del atractivo turístico natural y cultural. La demanda y la oferta turística son asuntos a revisar en este tema.

La demanda turística tendrá como indicadores la satisfacción del turista, medida por el índice de satisfacción del turista; la demanda turística, que será medida por el gasto promedio diario del turista; y el patrón de comportamiento, que tendrá como medida la estacionalidad del turismo.

La oferta turística tendrá como indicadores la ocupación y las tarifas, que utilizarán de referente la ocupación promedio del destino, la tarifa hotelera promedio para cada categoría de hoteles tanto gran turismo como cinco, cuatro, tres dos y una estrellas; la certificación, que se medirá por los establecimientos turísticos participando en programas de certificación ambiental y por el índice de guías certificados en el sitio; el estado del atractivo, que se medirá por la percepción del grado de conservación de sus atractivos; y el índice de calidad en cuerpos de agua con fines de actividad turística, que se medirá por el nivel de enterococos que contenga el cuerpo de agua.

Desarrollo urbano. Tiene como objetivos evaluar el grado de desarrollo urbano (infraestructura, equipamiento y vivienda de la población) e

identificar procesos de planificación que permitan un desarrollo territorial ordenado en lo ambiental, turístico y urbano. Sus sub-temas son la planeación turística, urbana y ambiental, el desarrollo urbano integral y la imagen urbana.

La planeación turística urbana y ambiental tendrá como indicador los planes y programas que se medirán de acuerdo al número de planes de desarrollo urbano decretados y al ordenamiento ecológico territorial.

El desarrollo integral tendrá como indicadores el suelo urbano, que se medirá por el crecimiento de la mancha urbana; la cobertura de servicios básicos (agua, potable, alcantarillado, energía eléctrica y pavimentos) y el estado de la viviendas, que se medirá por el índice de viviendas precarias.

La imagen urbana tendrá como indicador la preservación de la imagen arquitectónica y paisajista, que se medirá por el reglamento vigente de imagen urbana y arquitectura del paisaje.

Revisión de la *Agenda 21 para el turismo mexicano* en Puerto Vallarta

En el año 2004, la Secretaría de Turismo federal encargó a una empresa consultora privada que realizará un diagnóstico de las condiciones en las que se encontraban algunos destinos turísticos mexicanos, entre ellos Puerto Vallarta. Los resultados fueron presentados públicamente, pero sólo en su versión ejecutiva, no se tuvo acceso a la información ampliada para la integración de la información presentada (tabla 8.5).

Lo primero que resulta del análisis es que dicho proceso, al haber sido realizado por una empresa consultora privada y al no haber sido creado un comité ciudadano, encabezado por la autoridad local, es sólo un ejercicio práctico que tiene el nivel de diagnóstico.

La segunda característica es que la información presentada carece de los apoyos de evidencias físicas para demostrar el porqué se determinó el nivel de semáforo en el que se puso a cada indicador. Para cada uno de ellos se deberá contar con las evidencias físicas, los mecanismos para la construcción de cada indicador deberán estar reflejados en el estudio, deberá citar la fuente de la información, los mecanismos que se utilizaron para cuantificar cada punto y los responsables de dicho documento.

En el documento se mencionan evaluaciones cualitativas y cuantitativas, sin que quede claro cuál es la determinación para identificar a cada tipo cada uno de los indicadores.

Existen varios criterios, mayoritariamente cuantitativos (diez cuantitativos y dos cualitativos), cuya información no está disponible, en asuntos donde ésta es muy necesaria (consumo de energía, medición de la calidad de aire, tarifas hoteleras de categorías bajas, procesos de certificación).

A pesar de que el documento no cuenta con la información que acreditaría fehacientemente cada indicador, la evaluación se acerca a la percepción general que se tiene en el destino. Para muestra, las siguientes observaciones.

En el rubro medioambiental, en cuanto a la disposición de agua potable y tratamiento de aguas potables, el destino tiene en el Sistema de Agua Potable de Puerto Vallarta (Seapal) a uno de los mejores organismos de agua potable reconocidos a nivel nacional, cuenta con un sistema de tratamiento de drenaje de lo más moderno y tiene una capacidad de trabajo superior a la actual.

No existe en el destino un organismo que mida la calidad del aire, por lo que difícilmente se tiene información sistemática.

El consumo de energía es una información que se puede tomar de informes de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Uno de los problemas más graves en materia medioambiental, que de hecho ha generado una crisis mediática, es el tratamiento, confinamiento y reciclado de basura en el municipio, con niveles muy pobres de recolección de basura, falta de equipo y clausura por parte de los organismos federales del tiradero de basura y la imposibilidad de las autoridades de concluir satisfactoriamente el nuevo confinamiento de basura, por lo que estos criterios coinciden con la evaluación, salvo en la de recolección de basura.

En el aspecto socioeconómico, aunque la tasa de desempleo que se maneja en los documentos oficiales del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI, 2000) es muy limitada en Puerto Vallarta, se requiere hacer una evaluación que se contraste con la tasa de crecimiento poblacional, quitando la natural, porque la migración es muy grande e impacta a la ocupación real del municipio.

Un asunto que preocupa al municipio es la contribución municipal, particularmente por los impuestos prediales. En Puerto Vallarta existe un atraso importante en las cuentas catastrales y se requiere hacer una revisión puntual sobre este asunto, que va desde la tenencia de la tierra hasta los regímenes en los que funcionan muchas propiedades.

La seguridad pública es otro asunto crucial porque los índices de delincuencia van a la alza y deberá revisarse este indicador.

En cuanto al turismo, es importante referir que resulta muy difícil evaluar esta información porque cada una de las dependencias públicas y los organismos privados manejan sus propios datos. El Fideicomiso del Turismo de Puerto Vallarta realiza periódicamente mediciones sobre estos asuntos, con un alto nivel de contabilidad, salvo que se deberán ajustar algunos porque lo hacen preferentemente a turistas internacionales que viajan en avión. Otras dependencia que realizan mediciones que se deberían tomar en consideración es la oficina regional de la Secretaría de Turismo y la Administración Portuaria Integral (API) que mide los niveles de satisfacción de los viajeros de cruceros y de embarcaciones turísticas locales (Gauna y Virgen, 2005).

En cuanto a los programas de certificación, más que no haber datos, lo que no existe son los programas obligatorios o voluntarios para que los establecimientos se certifiquen, salvo los que se desarrollan en el sistema ISO, que sólo evalúa procedimientos pero no calidades.

En cuanto a desarrollo urbano, la aprobación de un plan municipal de desarrollo urbano generó serios problemas sociales porque muchos grupos empresariales, académicos y organismos no gubernamentales no estuvieron de acuerdo con los procedimientos para su elaboración —no con los resultados—, lo que ha generado una serie de problemáticas que se deben atender en el corto plazo, porque existe mucha anarquía en el desarrollo urbano.

Sobre los servicios públicos, aunque los datos del INEGI señalan que la cobertura de servicios es superior a 90% en el municipio, es importante valorar también el crecimiento poblacional y la anarquía en cuanto a desarrollo urbano, ya comentados, para hacer una revaloración de estos datos.

Es importante resaltar que la evaluación realizada en el municipio de Puerto Vallarta tiene que ser considerada en toda su dimensión regional, porque coinciden en el mismo territorio tres municipios que pertenecen a dos entidades federales y cuyo nivel de desarrollo es asimétrico, con características diferenciadas pero que comparten muchas de las problemáticas (CEED, CEDSTUR, 2001).

Con el diagnóstico presentado es claro que se requiere hacer un estudio más profundo, que se realice desde lo local y sea representativo de la sociedad del destino, que se determinen claramente los procesos metodológicos para la recolecta de información y que se determinen los

proyectos estratégicos más necesarios para resolverlos en lo inmediato, con el compromiso de los tres niveles de gobierno, los empresarios y la sociedad civil en este proyecto.

Tabla 8.5

Evaluación de Agenda 21 para el Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco

Entorno Socioeconómico			
Subtema	Evaluación		
Indicador	Variable	Cualitativa	Cuantitativa
Beneficios económicos del turismo			
9.- Nivel de desempleo	Tasa de desocupación		
10.- Contribución a la economía local	Estabilidad (apertura/cierre) de restaurantes	Red	No disponible
11.- Predial	Participación del predial de los recursos municipales		
Impacto social			
12.- Impacto en la población	Nivel de bienestar		
13.- Presión demográfica	Tasa de crecimiento de la población		
14.- Seguridad	Percepción de la seguridad en el destino		
15.- Ambulantaje	Percepción sobre el comercio ambulante		Red
Turismo			
Subtema	Evaluación		
Indicador	Variable	Cualitativa	Cuantitativa
Demanda Turística			
16.- Satisfacción del turista	Índice de satisfacción del turista		
17.- Derrama turística	Gasto promedio diario del turista		
18.- Patrón de comportamiento	Estacionalidad		
Oferta Turística			
19.- Ocupación y tarifas	Ocupación promedio del destino		
	Tarifa hotelera promedio. Gran turismo	Red	Red
	Tarifa hotelera promedio. Cinco estrellas	Red	Red
	Tarifa hotelera promedio. Cuatro estrellas	Red	Red
	Tarifa hotelera promedio. Tres estrellas	No disponible	No disponible
	Tarifa hotelera promedio. Dos estrellas	No disponible	No disponible
20.- Certificación	Establecimientos turísticos participando en programas de certificación y/o protección ambiental	Red	No disponible
	Índice de guías certificados en el sitio	Red	No disponible
21.- Estado del atractivo	Percepción del grado de conservación del principal (es) atractivo (s)		
22.- Índice de calidad en cuerpos de agua con fines de actividad turística	Enterococos		

Tabla 8.5
Evaluación de Agenda 21 para el Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco
(continuación)

Desarrollo Urbano			
Subtema		Evaluación	
Indicador	Variable	Cualitativa	Cuantitativa
Planeación turística, urbana y ambiental			
23.- Planes y programas	Planes de desarrollo urbano decretados	■	■
	Ordenamiento ecológico territorial decretado	■	■
Desarrollo Urbano Integral			
24.- Suelo urbano	Crecimiento de la mancha urbana	■	■
25.- Cobertura de servicios básicos	Agua potable	■	■
	Alcantarillado	■	■
	Energía eléctrica	■	■
	Pavimentación	■	■
26.- Estado de la vivienda	Índice de vivienda precaria (rezago)	■	■
IMAGEN URBANA			
27.- Preservación de la imagen arquitectónica y paisajística	Reglamento vigente de imagen urbana y arquitectura del paisaje	■	■

Fuente: Sector. Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo: diagnóstico de Puerto Vallarta, Jalisco, México, 2004.

Se puede considerar como importante el esfuerzo emprendido por el gobierno federal de México para resolver la problemática medioambiental, aunque no necesariamente haya sido efectivo. La creación de dependencias que trabajan los asuntos del medioambientales, en concreto una secretaría de Estado y una procuraduría de defensa del medio ambiente, sin lugar a dudas puede considerarse un buen principio.

La adopción de los lineamientos sobre sustentabilidad desarrollados en foros internacionales como principios constitucionales, la aplicación de políticas públicas en beneficio del medio ambiente, la declaración de zonas naturales protegidas y de reserva de la biosfera y la construcción de un sistema de indicadores de la sustentabilidad, son acciones que están encaminadas hacia la solución de la problemática.

En cuanto a la política turística, la preocupación del sector por los impactos que genera esta actividad en el medio ambiente y en la sociedad es manifestada en el Plan Nacional de Turismo.

Lo anterior son sólo algunos ejemplos de las buenas intenciones y acciones macro que se generan desde el gobierno federal, que en muchos casos se trasfieren a los gobiernos regionales (desde el gobierno federal hasta el de cada estado, para el caso de México). Ahora deben traducirse en acciones de intervención en las comunidades, en las localidades, o para el turismo en los destinos, donde se desarrolle efectivamente programas como la *Agenda 21 para el turismo mexicano*, pero siguiendo la metodología de participación de los actores locales. En ese momento será preciso realizar un diagnóstico real, que sea soportado con evidencias reales, cuantificables y evaluables.

La retórica del turismo sostenible contrasta con su aplicación práctica en forma de objetivos políticos concretos, selección de instrumentos adecuados y puesta en práctica de los mismos. La mayoría de los instrumentos políticos se concentran en controlar o reducir el impacto ambiental de las empresas o destinos turísticos y, en algunos casos, en respetar o reavivar las señales visibles de la cultura local.

La realidad nos ofrece un modelo de turismo sostenible muy descompensado por el momento. Muchas son las mejoras introducidas en el componente económico de la sostenibilidad (aunque estas medidas son usualmente a corto plazo y benefician sólo a uno de los actores implicados) y el turismo es, sin lugar a dudas, uno de los principales motores de los mercados actuales. La futura incorporación a un nivel equivalente de las dimensiones ambiental y sociocultural es la condición necesaria para aplicar los principios del desarrollo sostenible a la actividad turística.

Una de las preocupaciones reiteradas es cuánto conocimiento tienen los habitantes de una localidad (destino turístico) sobre los asuntos que aquí se han tratado, como la sustentabilidad.

Por ello la importancia de este trabajo se centra, en la parte empírica, en conocer, mediante una encuesta aplicada con parámetros metodológicos aceptables, el grado de conocimiento sobre la problemática medioambiental, económica, social y cultural, el conocimiento de la eficiencia de los servicios públicos, el impacto que genera el turismo en la problemática de la sustentabilidad y por último el interés por participar en la solución de sus problemas.

La importancia de aplicar la Agenda 21 parte de un diagnóstico de la realidad que vive la sociedad. Éste debe ser realizado por expertos y

coordinado por la autoridad local, con el apoyo de los gobiernos regionales y nacionales. La metodología ha sido probada con éxito en muchas localidades del mundo, España ha sido escenario de algunas de las más señaladas. En todas ellas se han realizado adecuaciones según las características de cada lugar, pero en general se mantiene la estructura básica.

Definitivamente, es la sociedad en su conjunto quien debe impulsar el proceso. Para ello es importante que exista conocimiento de la situación y que se generen proyectos para solucionar de manera colectiva los problemas percibidos.

La percepción de la población sobre la problemática asociada al turismo, el caso de Puerto Vallarta

Como se ha descrito, existen muchas investigaciones en diversos campos sobre la situación que guarda la sociedad y el medio ambiente a partir del planteamiento del desarrollo sustentable en general y particularmente de la Agenda 21 local y del turismo como actividad, pero como lo señalan Sánchez, Plaza y Porras (2007, p. 2) son pocos los estudios que se han realizado sobre las percepciones de los habitantes de las localidades y los impactos del turismo en sus comunidades, aunque para los procesos de planeación participativa son un elemento indispensable en la toma de decisiones.

En la actualidad existe una necesidad imperiosa de que la sociedad modifique sus actuales condiciones para avanzar a situaciones de mejora colectiva, donde todas las personas logren alcanzar niveles aceptables de calidad de vida, satisfaciendo sus necesidades, teniendo una vida larga y saludable y con las capacidades de tomar sus propias decisiones.

Además predomina una visión donde la utilización del medio ambiente natural no genere impactos negativos, traspasando éstos a las generaciones por venir. Esto permite comprender de una manera adecuada que el desarrollo sustentable, aun como paradigma en construcción, tiene un buen andamiaje para ser tomado como elemento sustancial de la actuación de la sociedad en la toma de decisiones para lograr este fin común.

El proceso formulado por el desarrollo sustentable toma del desarrollo local el modelo de participación ciudadana en la construcción de acuerdos para generar procesos de planeación del futuro deseable. Con ello la Agenda local 21 se convierte en un proceso adecuado para la ge-

neración de una planeación participativa que parte desde la propia comunidad.

El turismo es un fenómeno de estudio que permite articular alrededor suyo todo un proceso de relaciones sociales, al convertirse en algunas localidades en el eje integrador de las actividades sociales, particularmente económicas, sin dejar de lado las culturales y las propiamente sociales. Además de su estrecho vínculo con la naturaleza, que en muchos casos es el recurso básico del proceso turístico.

La importante toma de conciencia por parte de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de los postulados de la reunión de Río de 1992, y la formulación de una Agenda 21 específica para los viajes y el turismo, permiten que los destinos turísticos sean evaluados con parámetros particulares, donde se integra la actividad del turismo a lo determinado en la agenda desarrollada a partir de lo establecido en el desarrollo sustentable.

Un principio básico en el que se fundamenta la Agenda 21 local es la participación de la comunidad en la solución de sus problemas. La revisión de los proyectos de éxito, y de los que no lograron su cometido, llevó a determinar que era importante conocer, a través de un proceso metodológico adecuado, la percepción que tiene la población sobre la realidad en la que viven: sus problemas sociales, medioambientales y económicos; la relación que perciben entre el turismo y estos problemas, dado que la región está determinada por el turismo como la actividad más importante y el interés que muestren por participar, tanto en la búsqueda de soluciones como en los procesos de intervención para solucionar dichos problemas.

Por ello el presente estudio se centra en este actor del proceso de desarrollo. En muchos casos los autores dan por sentado que existe un interés por participar en los procesos, que la población conoce y tiene una clara visión sobre la problemática que le rodea en su territorio, pero no se evalúa empíricamente esta percepción ni su interés por participar, y menos aún si estos dos factores tienen una relación y si esta relación es causal.

A partir de la definición de la población objeto de estudio en la ciudad de Puerto Vallarta, se determinó conocer la percepción que tiene sobre la problemática asociada al turismo, para lo cual se diseñó una investigación empírica a través de una encuesta a población abierta que cumpla con criterios fiables y válidos a través de pruebas estadísticas,

y que nos permita realizar un modelo que explique la realidad que se estudia.

La encuesta se levantó a partir de una muestra determinada con un nivel de confianza de 95% y un grado de error de 5% para la población total de la ciudad de Puerto Vallarta. De acuerdo a los datos del XII Censo de Población y Vivienda del año 2000, elaborado por el INEGI, la población ascendía a 184,728 habitantes, de lo que resulta una muestra de 423 casos, los cuales fueron aplicados con criterios polietápicos de acuerdo a la distribución de la población por sexo, grupos de edad y colonias, distribuidas por nivel socioeconómico (alto, medio, popular y rurales). Aplicando a personas mayores de edad que vivan en el domicilio visitado y acepten la entrevista.

Alpha de Cronbach

Una vez capturada la información, se procedió a evaluar las escalas de las variables, realizando un análisis de fiabilidad de la consistencia interna de cada una de las variables, en el programa SPSS. Para cada escala Likert se verificó si es internamente consistente cada variable, algo que ocurre cuando el Alfa de Cronbach es mayor a 0.6 y menor a 1 (Malhotra 1997, p. 268)

Los resultados para cada variable fueron los siguientes:

Tabla 9.1
Alpha de Cronbach

Problemática social (seis variables)	0.8841
Asuntos públicos (ocho variables)	0.7580
Problemática económica (cinco variables)	0.7035
Importancia de la información pública (dos variables)	0.7724
Opinión del impacto del turismo en la economía (tres variables)	0.6780
Opinión del impacto del turismo en la problemática social (tres variables)	0.8377
Opinión del impacto del turismo en la cultura (tres variables)	0.8009
Opinión del impacto del turismo en el medio ambiente (cuatro variables)	0.8271

Fuente: elaboración propia a partir de información de SPSS.

Es importante mencionar que incluso considerando el apartado de la opinión del impacto del turismo en la economía, que tiene un valor un

poco menor de 0.7 pero mayor a 0.6, todas las escalas de las variables cumplen con niveles de fiabilidad de consistencia interna superiores a lo requerido para su aceptación.

Análisis factorial

Para ejecutar el análisis factorial se tomaron todas las variables exógenas, esto es, todas aquellas que tienen una explicación por sí mismas, por lo tanto no se tomaron en cuenta aquéllas que tienen que ver con el perfil del entrevistado, porque ellas se consideran endógenas.

Lo deseable sería que este análisis factorial fuera confirmatorio, es decir, que los factores se ajusten a las partes en las que está dividido el cuestionario de aplicación dentro de la encuesta.

Una vez realizado el procedimiento en el programa SPSS, se obtienen los siguientes resultados:

Correlation Matrix
Determinant = 5.219E-06

En la matriz de correlación el determinante es igual a 5.219 E-06, que es bajo y diferente de cero, esto quiere decir que las variables de la matriz están linealmente relacionadas, dado que el valor del determinante se aproxima a cero, éste es un buen síntoma de cara a la idoneidad del análisis.

La medida de adecuación muestral KMO (Kaiser-Meyer-Olkin), la cual contrasta si las correlaciones parciales entre las variables son suficientemente pequeñas, permite comparar la magnitud de los coeficientes de correlación observados con la magnitud de los coeficientes de correlación parcial. Dado que es de 0.765, por tanto es mayor a 0.5, es válido e indica que puede utilizarse el análisis factorial con los datos muestrales que se están utilizando.

La chi cuadrada cuyo valor es de 4334.447 es grande y significativa. Además el nivel de significación es igual a 0.000, o sea es menor a 0.05. Todo lo anterior determina la idoneidad del análisis factorial.

La matriz de correlación anti-imagen (tabla 9.3) nos demuestra que en la diagonal principal todos los valores de la varianza que explican los factores comunes son mayores a 0.5, y que todos los valores parciales (que no se encuentran en la diagonal principal) son bajos y distintos a

Tabla 9.2
KMO y Test de Bartlett de la muestra

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.765
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	4334.477
	df	561
	Sig.	.000

cero (pudiendo tener valores negativos); dado que las correlaciones parciales son estimaciones de las correlaciones entre factores únicos e independientes entre sí, las correlaciones deben ser próximas a cero (Luque, 2000, p. 78).

Los valores de las variables están puestos con números por fácil acomodo, pero cada valor se puede ver en la tabla de communalidades, donde se agregó una columna para poder identificar cada variable con su número correspondiente.

La communalidad es la cantidad de varianza que una variable comparte con las demás consideradas, que también es la proporción de varianza que explican los factores comunes. Para todas las variables en las communalidades asignadas inicialmente (inicial) es igual a uno, así como las reproducidas por la solución factorial (extracción). Para extraer este dato se usó el método de extracción de componentes principales.

De acuerdo a la tabla 9.4, todas las variables explican más de 50% del modelo por sí solas, salvo la del ocio que explica 48.7%, por lo que es la peor explicada del modelo, pero que no está lejos de 50% que se considera como el mínimo aceptable (Guía, cap. 20, p. 5).

Tabla 9.3
Correlación anti-imagen de la muestra

Anti-image Correlation	1.00	2.00	3.00	4.00	5.00	6.00	7.00	8.00	9.00	10.00	11.00	12.00	13.00	14.00	15.00	16.00	17.00	18.00	19.00	20.00	21.00	22.00	23.00	24.00	25.00	26.00	27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	33.00	34.00	
1	0.7380																																		
2	0.5130	0.7880																																	
3	0.0819	0.3580	0.8680																																
4	0.0323	0.1920	0.1340	0.8600																															
5	0.0720	0.0846	0.3430	0.2340	0.8280																														
6	0.0066	0.0070	0.0618	0.0144	0.3970	0.8200																													
7	0.0581	0.1150	0.1090	0.1070	0.0130	0.0761	0.7500																												
8	0.0233	0.0598	0.0734	0.0765	0.0604	0.1240	0.4620	0.7220																											
9	0.0819	0.0482	0.0454	0.0985	0.0332	0.1100	0.3374	0.2570	0.7810																										
10	0.1660	0.0913	0.0237	0.0532	0.1310	0.0300	0.0416	0.0263	0.2030	0.7730																									
11	0.1540	0.1550	0.0869	0.0755	0.1480	0.0140	0.1943	0.0325	0.2060	0.0140	0.7540																								
12	0.0265	0.0635	0.1200	0.0126	0.0489	0.1760	0.0005	0.0421	0.0480	0.1100	0.1410	0.7780																							
13	0.0108	0.0019	0.0250	0.0275	0.0205	0.0970	0.0614	0.0861	0.2060	0.1250	0.1950	0.3400	0.7780																						
14	0.0906	0.0343	0.0383	0.0435	0.0633	0.0629	0.0847	0.0273	0.0041	0.0866	0.2860	0.0793	0.0893	0.7220																					
15	0.0665	0.0405	0.0688	0.0268	0.0706	0.0831	0.0239	0.0082	0.0123	0.0400	0.0301	0.0337	0.0684	0.7400																					
16	0.1630	0.0303	0.0316	0.0344	0.0191	0.0214	0.0055	0.0374	0.0688	0.0323	0.0323	0.1990	0.0988	0.0466	0.7500	0.8000																			
17	0.0634	0.0266	0.0689	0.0216	0.0809	0.0624	0.0019	0.0106	0.1060	0.0343	0.0405	0.0569	0.0894	0.0234	0.1830	0.1670	0.6970																		
18	0.0443	0.0223	0.0325	0.0881	0.0111	0.0167	0.0162	0.0173	0.0161	0.0479	0.0376	0.0460	0.1110	0.350	0.0391	0.1440	0.1370																		
19	0.0746	0.0529	0.0876	0.0876	0.0492	0.0472	0.1090	0.1370	0.0328	0.0955	0.0148	0.055	0.0437	0.0182	0.0423	0.1330	0.1026	0.1540	0.1670	0.6810															
20	0.0267	0.0715	0.0213	0.0742	0.0469	0.0120	0.0363	0.0345	0.0458	0.0688	0.0703	0.0321	0.0524	0.1360	0.0701	0.0810	0.0572	0.0388	0.0919	0.5300															
21	0.0568	0.0537	0.0149	0.0243	0.0283	0.0309	0.0356	0.0309	0.0401	0.1780	0.0765	0.0493	0.0499	0.0394	0.0394	0.0439	0.0394	0.0394	0.0439	0.0212	0.6410	0.5800													
22	0.0177	0.0647	0.0219	0.1560	0.0185	0.0844	0.0192	0.0108	0.0891	0.0200	0.0711	0.0071	0.0188	0.0231	0.0130	0.0026	0.0496	0.0372	0.0261	0.0409	0.5480														
23	0.0080	0.0919	0.0269	0.0513	0.056	0.0447	0.0195	0.0104	0.0576	0.1780	0.0307	0.1230	0.142	0.0429	0.0006	0.0160	0.1650	0.1070	0.0531	0.0227	0.0482	0.0800	0.5730												
24	0.0341	0.0189	0.0032	0.1260	0.0017	0.0646	0.0065	0.0746	0.0680	0.0932	0.0098	0.0168	0.0048	0.0048	0.0057	0.0455	0.0657	0.0148	0.0311	0.0281	0.0917	0.12450	0.6550												
25	0.1100	0.0822	0.0582	0.1250	0.0168	0.0559	0.059	0.0276	0.0159	0.0274	0.0164	0.0481	0.0065	0.0331	0.0334	0.0095	0.0270	0.0865	0.0800	0.0578	0.0805	0.0238	0.1350	0.0180	0.0235	0.07190									
26	0.0348	0.1270	0.0398	0.0755	0.0772	0.0018	0.0321	0.0682	0.1500	0.0845	0.0599	0.0695	0.0346	0.0248	0.0248	0.0174	0.0084	0.0271	0.0134	0.0056	0.0522	0.0768	0.0257	0.0572	0.2780										
27	0.0644	0.0185	0.0386	0.1170	0.0234	0.0054	0.0354	0.0354	0.0067	0.0089	0.0339	0.0388	0.0375	0.0041	0.0088	0.0008	0.0062	0.0341	0.0287	0.0036	0.0064	0.0753	0.0342	0.0352	0.0190	0.0580	0.0355	0.7700							
28	0.0070	0.0672	0.0327	0.0517	0.0205	0.0048	0.0382	0.1420	0.0642	0.0744	0.0200	0.0748	0.0699	0.0072	0.0044	0.0365	0.0297	0.0331	0.0104	0.0367	0.0422	0.0048	0.0862	0.0248	0.0218	0.01770	0.0302	0.0089	0.05160	0.0750					
29	0.0271	0.0187	0.0094	0.0333	0.0766	0.0377	0.0370	0.0835	0.0376	0.0506	0.0073	0.0230	0.1500	0.0150	0.0453	0.0145	0.0947	0.0040	0.0165	0.0798	0.0083	0.0144	0.0950	0.0218	0.0268	0.01770	0.0218	0.0093	0.0455	0.0310	0.0860	0.0330			
30	0.0132	0.0008	0.0348	0.0289	0.0747	0.0123	0.0270	0.0744	0.0737	0.1010	0.0824	0.0503	0.0528	0.1500	0.0509	0.0861	0.0388	0.0037	0.0867	0.0862	0.01570	0.0891	0.0076	0.0897	0.0047	0.01517	0.0512	0.0841	0.0476	0.0897	0.0047	0.0860	0.0330		
31	0.1170	0.1940	0.0323	0.0322	0.0542	0.0151	0.0016	0.0578	0.0505	0.0863	0.0394	0.0480	0.0210	0.0027	0.0423	0.0023	0.0728	0.0499	0.002	0.0659	0.0341	0.0171	0.0512	0.0841	0.0476	0.0897	0.0047	0.0860	0.0330	0.0860	0.0330	0.0860	0.0330		
32	0.1270	0.0584	0.0176	0.0148	0.0337	0.0112	0.0048	0.0791	0.0457	0.0587	0.0205	0.0217	0.0038	0.0561	0.0912	0.0268	0.0891	0.1580	0.0282	0.0886	0.0812	0.0130	0.0375	0.0422	0.0057	0.0762	0.01485	0.0310	0.0860	0.0310	0.0860	0.0310			
33	0.0389	0.0211	0.0040	0.0462	0.0471	0.0445	0.0568	0.0425	0.0000	0.0561	0.0160	0.0133	0.0101	0.0549	0.0758	0.0548	0.0469	0.0238	0.0796	0.0381	0.0262	0.0229	0.0073	0.0380	0.0790	0.0211	0.0380	0.0211	0.0380	0.0211					
34	0.0210	0.0037	0.0534	0.1290	0.0680	0.0110	0.0166	0.0390	0.0748	0.0753	0.0968	0.0753	0.0460	0.0612	0.0143	0.0736	0.0398	0.0099	0.0445	0.0228	0.0311	0.0263	0.0590	0.0063	0.1300	0.0091	0.0431	0.0131	0.0788	0.0190	0.0420	0.0780			

Tabla 9.4
Comunalidades

No.	Variable	Inicial	Extracción
1	¿En su colonia existen problemas de alcoholismo?	1.000	0.685
2	¿En su colonia existen problemas de drogadicción?	1.000	0.745
3	¿En su colonia existen problemas de vandalismo?	1.000	0.773
4	¿En su colonia existen problemas de prostitución?	1.000	0.642
5	¿En su colonia existen problemas de violencia?	1.000	0.765
6	¿En su colonia existen problemas de violencia familiar?	1.000	0.566
7	Vialidades	1.000	0.601
8	Transporte público	1.000	0.552
9	Aqua y alcantarillado	1.000	0.656
10	Recolección de basura	1.000	0.503
11	Policía	1.000	0.616
12	Alumbrado público	1.000	0.637
13	Servicios eléctrico	1.000	0.632
14	Emergencias	1.000	0.621
15	Costo de la vida	1.000	0.527
16	Los productos básicos	1.000	0.544
17	La ropa	1.000	0.572
18	La vivienda	1.000	0.553
19	El ocio	1.000	0.487
20	¿Es importante que el gobierno informe sobre sus actividades?	1.000	0.813
21	¿Es importante que el gobierno informe de sus gastos?	1.000	0.801
22	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la economía de la región?	1.000	0.656
23	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la creación de empleos?	1.000	0.658
24	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la creación de empleos bien remunerados?	1.000	0.505
25	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación del alcoholismo?	1.000	0.765
26	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación de la drogadicción?	1.000	0.83
27	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación de la prostitución?	1.000	0.678
28	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los efectos negativos sobre las tradiciones populares y cultura?	1.000	0.756
29	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los efectos negativos sobre la pérdida de la identidad cultural?	1.000	0.795
30	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la implantación de modos culturales diferentes a los propios?	1.000	0.64
31	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la suciedad de playas y ríos?	1.000	0.507
32	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la pérdida de lugares de playa	1.000	0.724
33	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la destrucción de bosques y áreas verdes	1.000	0.751
34	¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los daños a los ecosistemas marinos	1.000	0.731

Extraction Method: Principal Component Analysis.

La tabla de componentes principales nos arroja que se generan 10 factores, que explican al 65.758% de la varianza total y que en todos ellos existe un auto valor mayor de 1. (Tabla 9.5) y que también se explica en la gráfica 9.1. (Guía, cap. 20, p. 6 y Malhotra, 2004, p. 567)

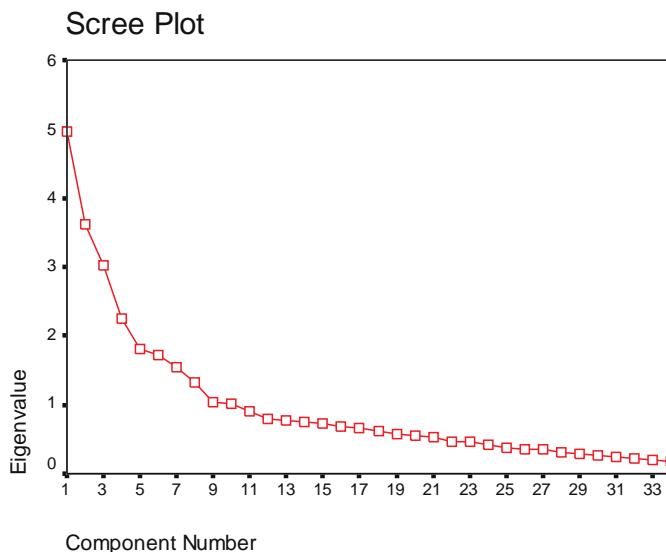
Tabla 9.5
Componentes principales

Component	Total Variance Explained								
	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4.961	14.591	14.591	4.961	14.591	14.591	3.873	11.392	11.392
2	3.616	10.637	25.227	3.616	10.637	25.227	2.804	8.247	19.640
3	3.013	8.862	34.089	3.013	8.862	34.089	2.687	7.902	27.542
4	2.247	6.609	40.698	2.247	6.609	40.698	2.339	6.880	34.422
5	1.818	5.346	46.044	1.818	5.346	46.044	2.201	6.475	40.897
6	1.719	5.055	51.099	1.719	5.055	51.099	2.139	6.291	47.188
7	1.548	4.554	55.654	1.548	4.554	55.654	1.750	5.147	52.335
8	1.326	3.901	59.555	1.326	3.901	59.555	1.737	5.110	57.445
9	1.033	3.037	62.592	1.033	3.037	62.592	1.398	4.111	61.556
10	1.006	2.960	65.552	1.006	2.960	65.552	1.359	3.996	65.552
11	.900	2.649	68.201						
12	.792	2.330	70.531						
13	.763	2.244	72.774						
14	.749	2.202	74.976						
15	.732	2.153	77.129						
16	.688	2.024	79.153						
17	.653	1.920	81.073						
18	.615	1.810	82.882						
19	.577	1.697	84.579						
20	.562	1.652	86.231						
21	.532	1.565	87.795						
22	.474	1.394	89.189						
23	.463	1.362	90.551						
24	.420	1.235	91.786						
25	.385	1.131	92.917						
26	.360	1.057	93.974						
27	.346	1.017	94.991						
28	.311	.914	95.905						
29	.283	.833	96.738						
30	.259	.760	97.498						
31	.241	.708	98.207						
32	.226	.665	98.871						
33	.206	.606	99.477						
34	.178	.523	100.000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

La gráfica de componentes (gráfica 9.1) da una clara vista de cómo con diez factores se integra bien el resultado. En la gráfica de acumulación se reflejan los valores propios y el número de factores en orden de extracción, así que con la forma de la gráfica se determina el número de factores. Para esta investigación se puede observar que en el factor 10 se reúne la mayor parte de los engienvaiores (Malhotra, 2004, p. 567).

Gráfica 9.1
Gráfica de componentes



Finalmente, en la matriz factorial rotada (tabla 9.6) se arroja que los diez factores van a integrar las variables analizadas. Esta es la solución factorial propiamente dicha, que contiene las correlaciones entre variables originales (o saturaciones) y cada uno de los factores para el tipo de extracción que se escogió, el cual se denomina “de componentes principales”. El resultado del análisis factorial queda de la siguiente manera:

En el primer factor —problemática social— presenta correlaciones altas con: si existen en su colonia problemas de violencia ($r = 0.860$), si existen en su colonia problemas de vandalismo ($r = 0.857$), si existen en su colonia problemas de drogadicción ($r = 0.831$), si existen en su colonia problemas de prostitución ($r = 0.767$), si existen en su colonia problemas de alcoholismo ($r = 0.706$) y si existen en su colonia problemas de violencia familiar ($r = 0.678$).

En el segundo factor —impactos del turismo al medio ambiente— presenta correlaciones altas con: la opinión de que el turismo impacte en la destrucción de bosques y áreas verdes ($r = 0.841$), la opinión de que el turismo impacte en la destrucción de ecosistemas marinos ($r = 0.839$), la opinión de que el turismo impacte en la pérdida de lugares de playa (r

Tabla 9.6
Matriz de componentes rotados

	Matriz de componentes Rotados									
	Componentes									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
¿En su colonia existen problemas de violencia?	0.8600									
¿En su colonia existen problemas de vandalismo?	0.8570									
¿En su colonia existen problemas de drogadicción?	0.8310									
¿En su colonia existen problemas de prostitución?	0.7670									
¿En su colonia existen problemas de alcoholismo?	0.7060									
¿En su colonia existen problemas de violencia familiar?	0.6780									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la destrucción de bosques y áreas verdes		0.8410								
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los daños a los ecosistemas marinos	0.8390									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la pérdida de lugares de playa	0.8310									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la suciedad de playas y ríos?	0.6450									
Aqua y alcantarillado	0.7620									
Alumbrado público	0.7320									
Servicios eléctrico	0.7260									
Recolección de basura	0.5910									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación de la drogadicción?	0.8700									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación del alcoholismo?	0.8490									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la proliferación de la prostitución?	0.7620									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los efectos negativos sobre la pérdida de la identidad cultural?	0.8370									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en los efectos negativos sobre las tradiciones populares y cultura?	0.8270									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la implantación de modos culturales diferentes a los propios?	0.7280									
La ropa	0.6890									
Costo de la vida	0.6800									
Los productos básicos	0.6440									
La vivienda	0.6160									
El ocio	0.2270									
¿Es importante que el gobierno informe sobre sus actividades?	0.8890									
¿Es importante que el gobierno informe de sus gastos?	0.8670									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la creación de empleos?	0.7930									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la economía de la región?	0.7890									
¿Qué opinión tiene sobre el impacto del turismo en la creación de empleos bien remunerados?	0.5770									
Vialidades	0.7250									
Transporte público	0.5820									
Emergencias	0.7200									
Policía	0.5380									

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

= 0.831) y la opinión de que el turismo impacte en la suciedad de playas y ríos ($r = 0.645$).

En el tercer factor —servicios públicos— presenta correlaciones altas con: agua y alcantarillado ($r = 0.762$), alumbrado público ($r = 0.732$), servicio eléctrico ($r = 0.726$), recolección de basura ($r = 0.591$). En este factor se pueden integrar los factores noveno con Vialidades ($r = 0.725$) y Transporte público ($r = 0.582$); y el décimo con Emergencias ($r = 0.720$) y Policía con ($r = 0.538$) que por sus características se puede integrar en este factor de servicios públicos, tomando en consideración que la segunda correlación más alta es la que corresponde a este segundo factor.

En el cuarto factor —impactos del turismo a la problemática social— presenta correlaciones altas con: la opinión de que el turismo impacte en la proliferación de la drogadicción ($r = 0.870$), la opinión de que el turismo impacte en la proliferación del alcoholismo ($r = 0.849$) y la opinión de que el turismo impacte en la proliferación de la prostitución ($r = 0.762$).

En el quinto factor —impactos del turismo a la cultura— presenta correlaciones altas con: la opinión de que el turismo genere efectos negativos en la pérdida de la identidad cultural ($r = 0.837$), la opinión de que el turismo genere efectos negativos sobre las tradiciones populares y cultura ($r = 0.827$), la opinión de que el turismo genere efectos negativos al implantar modos culturales diferentes a los propios ($r = 0.728$).

En el sexto factor —opinión sobre la economía— presenta correlaciones altas con: la opinión sobre el costo la ropa ($r = 0.689$), opinión sobre el costo de la vida en general ($r = 0.680$), opinión sobre el costo de la vivienda ($r = 0.616$) y opinión sobre el costo del ocio ($r = 0.544$).

En el séptimo factor —la importancia de que las autoridades generen informes— presenta correlaciones altas con: la opinión sobre la importancia que las autoridades informen de sus actividades ($r = 0.889$) y la opinión sobre la importancia de que las autoridades informen de sus gastos ($r = 0.867$).

En el octavo factor —impactos del turismo a la economía— presenta correlaciones altas con: la opinión de que el turismo genere impactos en la creación de empleos ($r = 0.793$), la opinión de que el turismo genere impactos en la economía de la región ($r = 0.789$) y la opinión de que el turismo genere impactos en la creación de empleos bien remunerados ($r = 0.577$).

En lo que respecta al noveno y al décimo factor, dado que las variables que los formaban se integraron al segundo factor, sólo se acepta la utilización de ocho factores que explican más de 60% de la varianza.

Análisis *cluster*

La primera información que arroja el análisis es el resumen de los casos procesados (tabla 9.7), la cual da cuenta del total de los casos válidos y de los perdidos, respecto al total de los casos de la muestra. Los casos válidos son 387, que representan 82%, más los casos perdidos que son 76 y representan 18% del total de los 423 casos que conforman la muestra (tabla 10.6) (Malhotra, 2004, p. 593 y Guía, cap. 22, p. 5).

En la tabla siguiente se identifica el nombre de la medida utilizada para obtener la matriz de distancia. El programa SPSS utiliza de forma automática la “distancia euclídea al cuadrado”.

Tabla 9.7
Resumen de los casos analizados

Cases					
Valid		Missing		Total	
N	Percent	N	Percent	N	Percent
347	82.0%	76	18.0%	423	100.0%

a. Squared Euclidean Distance used

La siguiente tabla (tabla 9.8) muestra el historial del proceso de conglomeración etapa por etapa. Es importante señalar que en cada etapa se unen dos elementos.

En la primera etapa se han unido las variables 22 (impactos del turismo en la economía) y 23 (impactos del turismo en la creación de empleos), cabe mencionar que se unen, en primera instancia, debido a que la distancia entre ambas medida por el coeficiente es la menor, con 31.000 según se aprecia en el cuadro. A partir de ese momento estas dos variables constituyen un nuevo conglomerado y son indivisibles en etapas posteriores; este nuevo *cluster* se unirá a otra variable en la etapa 3 cuando lo haga con la variable 24 (impactos del turismo en la creación de empleos remunerados) (Malhotra, 2004, p. 593 y Guía, cap. 22, pp. 5 y 6).

En la etapa 2 se han unido las variables 20 (es importante que el gobierno informe de sus actividades) con la 21 (es importante que el gobierno

informe de sus gastos), su coeficiente es de 59.000 que es la segunda distancia menor entre dos variables (según se muestra en la tabla). Igual que en la primera, estas dos variables se convierten a partir de este momento en una sola, y se unirá en la etapa 12 cuando generen un nuevo *cluster* con la variable 15 (el costo de la vida en Puerto Vallarta).

Como se ve en la tabla, se generan tanto *clusters* como variables y se utilizan en el análisis quedando integradas al final en un solo *cluster*, que es la conjunción de todas las variables estudiadas.

El diagrama de témpanos (tabla 9.9) resume de una manera gráfica el proceso de fusión entre las diferentes variables. Es presentado en forma horizontal: en la primera columna se encuentran las variables y en las siguientes los diversos *clusters*, entendiendo que el primero en realizarse es el que se encuentra más alejado del encabezado de la primera columna, entre las variables sobre el impacto del turismo en la economía y el impacto del turismo en la creación de empleo. Esto es coincidente con la representación de la tabla anterior (Malhotra, 2004, p. 593 y Guía, cap. 22, p. 7).

Finalmente se presenta la integración del *cluster* en una gráfica de dendograma (tabla 9.10). Mediante la figura de árbol se hace más gráfico y entendible el proceso de la integración entre las variables en el *cluster* (Malhotra, 2004, p. 596 y Guía, cap. 22, p. 17).

Puede apreciarse que mientras que la fusión se realiza en el primer momento ésta se encuentra más cercana al origen y las últimas fusiones se tienen más lejanas al origen —se entiende por origen la parte izquierda del dendograma—. Esto quiere decir que las fusiones que se producen cerca del origen de la escala indican que el conglomerado formado es bastante homogéneo. Por el contrario, la fusión que se produce en el final de la escala indica que el conglomerado es muy heterogéneo.

Para tomar la decisión sobre cuál ha de ser el número de conglomerados idóneo, puede recorrerse el dendograma de derecha a izquierda, y detener la atención allí donde las líneas verticales están unidas al origen de la escala con trazos horizontales cortos (o no demasiado largos). Tras esto bastará con seguir cada línea horizontal hacia la izquierda para identificar los casos que componen cada conglomerado (Malhotra, 2004, pp. 596- 597 y Guía, cap. 22, pp. 18-19).

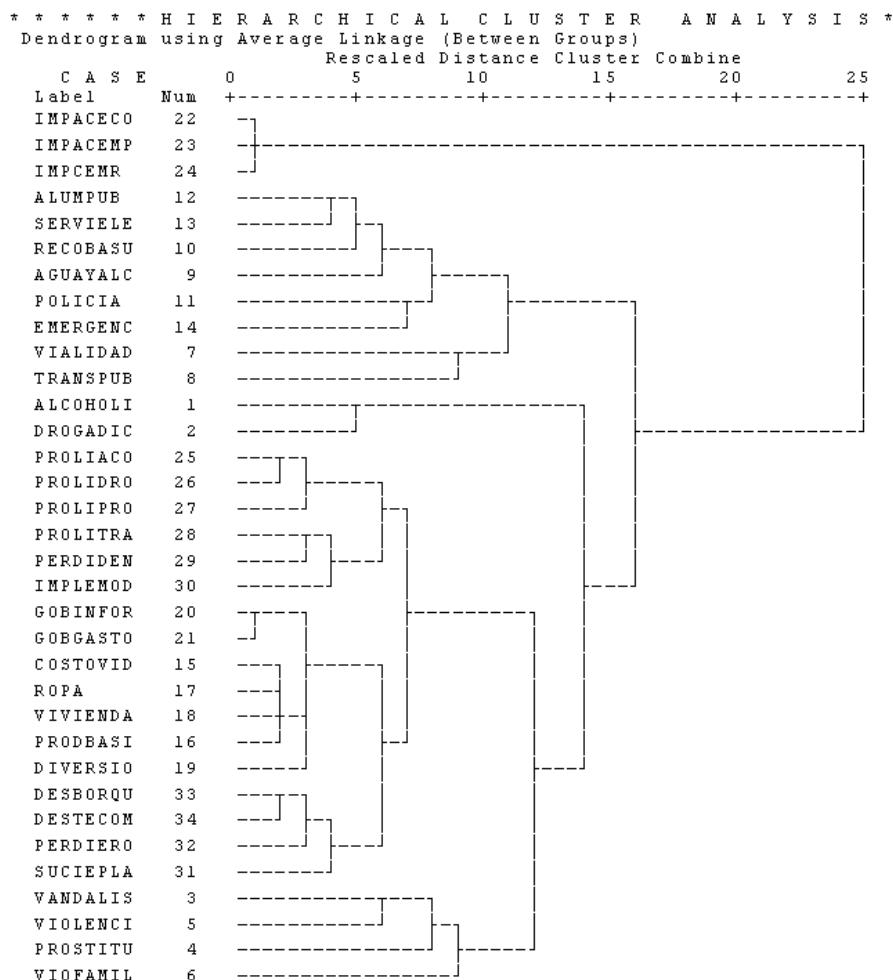
Es importante mencionar que la nomenclatura que utiliza el programa se corresponde con la que se identifican las variables en la captura en el SPSS, y los números son los que aparecen en las otras tablas.

Tabla 9.8
Historial del proceso de aglomeración

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	22	23	31.000	0	0	3
2	20	21	59.000	0	0	12
3	22	24	70.500	1	0	33
4	15	17	86.000	0	0	5
5	15	18	93.000	4	0	7
6	25	26	104.000	0	0	13
7	15	16	117.667	5	0	9
8	33	34	121.000	0	0	11
9	15	19	128.750	7	0	12
10	28	29	129.000	0	0	14
11	32	33	142.500	0	8	16
12	15	20	151.900	9	2	22
13	25	27	157.000	6	0	19
14	28	30	173.500	10	0	19
15	12	13	188.000	0	0	17
16	31	32	189.333	0	11	22
17	10	12	231.000	0	15	20
18	1	2	248.000	0	0	31
19	25	28	266.667	13	14	24
20	9	10	277.000	0	17	26
21	3	5	281.000	0	0	25
22	15	31	282.357	12	16	24
23	11	14	331.000	0	0	26
24	15	25	347.091	22	19	30
25	3	4	374.500	21	0	28
26	9	11	381.500	20	23	29
27	7	8	412.000	0	0	29
28	3	6	419.333	25	0	30
29	7	9	484.000	27	26	32
30	3	15	573.353	28	24	31
31	1	3	625.571	18	30	32
32	1	7	751.641	31	29	33
33	1	22	1162.108	32	3	0

Tabla 9.9
Diagrama de témpanos

Tabla 9.10
Dendograma



Lo que se observa en el análisis *cluster* es que las variables se han agrupado de forma correcta en función de lo establecido en el instrumento de la encuesta, con las siguientes observaciones:

Los impactos del turismo en la economía han sido situados en un *cluster* que tiene la característica de haber unido a las tres variables en una distancia menor a cinco (según el análisis de dendograma).

La opinión sobre el funcionamiento de los servicios públicos ha quedado integrada en otro *cluster*, donde la mayor distancia se da al unir a las opiniones de vialidades y transporte público con el resto de las variables (menores a diez unidades).

Los impactos del turismo en la problemática social, los impactos del turismo en la cultura, los impactos del turismo en la problemática medio-ambiental y la opinión de la situación económica se integran de forma separada, cada uno de ellos en un *cluster* particular, todos en una distancia menor a cinco unidades en el dendograma.

Finalmente los problemas sociales quedaron separados en dos *clusters*: por un lado identifican como independientes la drogadicción y el alcoholismo y en otro al resto de los problemas sociales (vandalismo, violencia prostitución y violencia intrafamiliar). Por la experiencia en el tratamiento de estos asuntos es entendible esta separación, pudiendo conjeturarse que la población ve como más cercanos a los dos primeros (alcoholismo y drogadicción) y no se encuentra identificación entre los demás (para ambos casos es una distancia menor a diez).

La solución que se presenta en el análisis *cluster* es confirmatoria de que el instrumento fue construido de manera adecuada y las respuestas de la muestra así lo confirman.

Construcción del modelo

Para la construcción del modelo se requiere entender el concepto de análisis causal, el cual para las ciencias sociales es el conjunto de estrategias y técnicas de elaboración de modelos causales que explican los fenómenos, con el objeto de contrastarlos empíricamente (Luque, 2000, p. 493).

Se tienen dentro de este análisis dos tipos de variables, las de causa y las de efecto. Las primeras también son conocidas como variables independientes, exógenas o explicativas, y a las de efecto también se les denomina endógenas, dependientes o explicadas.

El análisis de ecuaciones estructurales es una técnica similar a la regresión pero con poder explicativo, que estudia los efectos directos e indirectos en el conjunto de las variables observables, asumiendo la existencia de relaciones lineales entre ellas, la incorrelación de los errores de regresión y la ausencia de errores de medición de las variables.

El estudio de las relaciones causales tiene su origen en la técnica del análisis multivariante, creado para trabajar con datos experimenta-

les, que examina el efecto de una variable explicativa sobre la explicada y en qué medida la variación observada de ésta es debida a los cambios producidos en aquélla.

Se planteó que para contar con una conclusión fundamentada en este trabajo era conveniente realizar un modelo que permitiera —con la información estadística con que se cuenta—determinar si existe una correlación entre las diferentes variables contempladas en la investigación.

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) permiten establecer relaciones entre variables observadas directamente y otras que, de algún modo, se sabe que existen pero que no son expresamente medibles, representa una red de relaciones en forma de un conjunto de ecuaciones lineales que enlazan variables latentes endógenas con variables latentes endógenas (Barrio y Luque, 2000, p. 497).

De esta manera, el modelo plantearía una hipótesis general que debería ser contrastada estructuralmente, pudiendo plantearse en éstos términos:

H_1 : Existe relación entre el nivel de percepción que tiene la población sobre los impactos del turismo en la problemática (económica, social, cultural y medioambiental) y el interés que tiene esa población por la búsqueda de soluciones y su participación en soluciones concretas.

El modelo intenta explicar si existe relación entre la percepción del turismo (PER) que tienen los habitantes de Puerto Vallarta y el nivel de participación (IP), lo cual es fundamental en los procesos de implementación de la Agenda 21 local y, por tanto, del estímulo del desarrollo local.

Para entender la percepción que la población anfitriona tiene sobre el impacto del turismo (PER) se elaboraron cuatro constructos que podrían tener relación con el interés por participar en la resolución de los problemas: la percepción que tienen del impacto del turismo en la economía (IE), la percepción que tienen del impacto del turismo en la problemática social (IS), la percepción que tienen del impacto del turismo en la cultura (IC) y la percepción que tienen del impacto del turismo en la problemática del medio ambiente (IN) (figura 9.1). Cada una de estas variables responde a una serie de indicadores o variables observadas.

De esta manera, la variable endógena “percepción del impacto del turismo en la economía (IE)” depende de las variables observadas —exógenas— “opinión del impacto del turismo en la economía en general

(OTE1)”; del “impacto del turismo en la creación de empleos (OTE2)” y; del “impacto del turismo en la creación de empleos bien remunerados (OTE3)”.

Para la “percepción del impacto del turismo en la problemática social (IS)” se la hizo depender de las variables observadas “opinión del impacto del turismo en la proliferación del Alcoholismo (OTS1)”, del “impacto del turismo en la proliferación de la drogadicción (OTS2)” y del “impacto del turismo en la proliferación de la prostitución (OTS3)”.

Por otra parte la “percepción del impacto del turismo en la cultura (IS)” depende de las variables observadas “opinión del impacto del turismo sobre las tradiciones populares y la cultura (OTC1)”; del “impacto del turismo en la pérdida de la identidad cultural (OTC2)” y; del “impacto del turismo en la implantación de otros modos culturales (OTC3)”.

La “percepción del impacto del turismo en el medio ambiente (IN)” se construyó mediante la vinculación de las variables observadas “opinión del impacto del turismo en la suciedad de playas y ríos (OTN1)”, del “impacto del turismo en la pérdida de lugares de playa (OTN2)”, del “impacto del turismo en la destrucción de bosques y áreas verdes (OTN3)” y del “impacto del turismo en los daños a los ecosistemas marinos (OTN4)”.

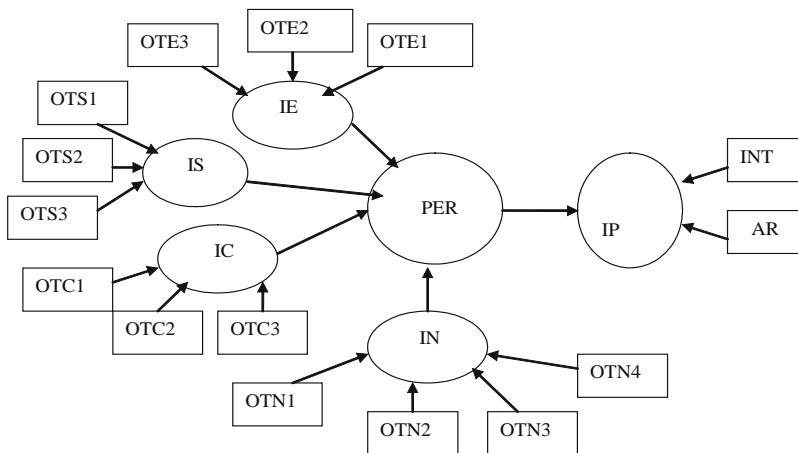
La variable latente explicada fue estipulada como el “interés por participar en los procesos de mejora en la comunidad”, que dependerá de las variables “interés por los problemas de la comunidad (INT)” y por la “participación en la toma de decisiones para resolver los problemas de la comunidad (PAR)”.

Las variables a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior se relacionan entre sí y dan por resultado el modelo de la ilustración 9.1. Se piensa que la participación debe explicarse a partir de las variables que dimensionan la percepción del residente sobre el impacto del turismo, la cual a su vez se explica a partir de las variables impacto del turismo en la economía, la problemática social, la cultura y el medio ambiente.

El proceso que se debe desarrollar para lograr contar con un destino sustentable debe realizarse, como se determina en el proceso de la Agenda local 21 para el turismo, mediante la generación de acciones mancomunadas que solucionen las problemáticas detectadas en el destino, de tal manera que éste pueda mutar progresivamente a un modelo sustentable previamente especificado y consensuado con los residentes, no impuesto desde el poder.

Para ello es necesario, primero, contar con una evaluación del destino, para luego determinar un plan de acción que resuelva la problemá-

Ilustración 9.1
Path del Modelo



Fuente: elaboración propia

tica. Paso esencial es definir un panel de indicadores de control fiables y útiles para medir el desarrollo. Las acciones deberían ser implementadas hasta alcanzar los niveles satisfactorios en todos los indicadores que se utilizan para determinar un destino sustentable.

La participación de los habitantes es fundamental en este proceso, desde la primera acción hasta el posterior mantenimiento de las condiciones de manera permanente, por ello es necesario que la población se comprometa de una manera absoluta en todo el proceso, promoviendo y patrocinando tal compromiso desde los poderes públicos.

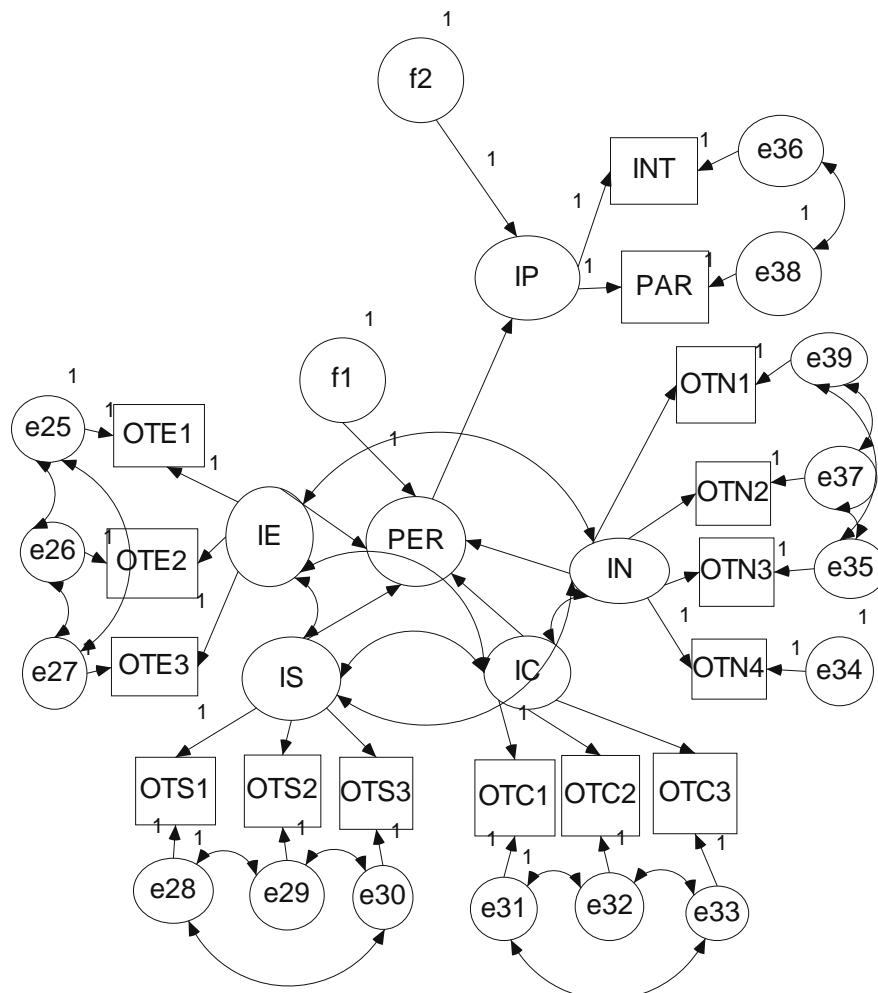
Resultados del modelo

Con la ayuda del programa AMOS de SPSS, en el que introdujo la información contenida y sistematizada en una base de datos de SPSS, se pudo especificar un modelo que intenta explicar si existe relación entre la percepción del turismo (PER) que tienen los habitantes de Puerto Vallarta y el nivel de participación (IP).

Las variables a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior se combinan entre sí resultando el modelo de la ilustración 9.2 construido en el programa AMOS. Como hipótesis se conjeta que la voluntad de

participación debe explicarse a partir de la percepción de los impactos del turismo, los cuales a su vez están representados a partir de las variables que explican la percepción del impacto del turismo en la economía, la problemática social, la cultura y el medio ambiente.

Ilustración 9.2
Path del modelo: relación entre percepción
del turismo y la participación social



Fuente: elaboración por el sistema AMOS.

Para la especificación del modelo se probó cuál era la mejor solución y se encontró que realizando covariaciones entre las variables observadas de cada una de las variables exógenas de primer nivel se tenía una mejor solución y mayor ganancia del ajuste del modelo, toda vez que se encontró teóricamente que existía cierta relación natural en la respuesta para cada una de las preguntas del instrumento. Además de que se construyeron covariaciones entre esas variables latentes.

Una vez especificado el modelo y comprobadas las condiciones de aplicación, el siguiente paso consistió en decidir si el modelo se ajusta adecuadamente a los datos. Hay varios índices de ajuste que pueden ser utilizados. Entre ellos, el programa AMOS 16.0 (Arbuckle, 2007) ofrece los siguientes:

a) Ji Cuadrado (X^2), se trata de un test estadístico que mide la distancia existente entre la matriz inicial y la matriz estimada del modelo. Un valor X^2 grande y significativo indica un mal ajuste del modelo, mientras que un valor pequeño indica un buen ajuste. Un índice X^2 es sensible al tamaño de la muestra. Así con muestras pequeñas o muy grandes (superiores a 400, como la que se presenta) puede ser que no detecte adecuadamente el ajuste del modelo a los datos.

b) CMI/DF. Es el resultado de dividir el valor de X^2 por los grados de libertad. Es el mismo estadístico que el de Ji cuadrada, pero corregido por los grados de libertad. Se estima que cuando el valor es menor a 5 se puede considerar un buen ajuste del modelo a los datos.

c) CFI: oscila entre 0 y 1. Se considera que el modelo ajusta cuando el valor es mayor a 0.90 o se acerca lo máximo posible a la unidad.

d) RMSEA: Proporciona un intervalo de confianza de 90% que da información precisa sobre la estimación de ajuste. Sirve para eliminar el inconveniente que presentaba la X^2 cuando la muestra era lo suficientemente grande. Un valor entre 0.05 y 0.08 o menor indica un buen ajuste. Un valor mayor a 0.1 indica un mal ajuste (Barrio y Luque 2000, pp. 513-516) (Arbuckle, 2007, pp. 585-604).

Teniendo en cuenta los indicadores anteriores, el modelo muestra un buen ajuste, ya que todos los índices que se analizan presentan valores dentro de los límites aconsejables, salvo el caso de la X^2 , del que ya se comenta su inconsistencia —predecible, por demás— debido al tamaño de la muestra, que al ser mayor a cien unidades hace crecer linealmente tal indicador.

Tabla 9.11
 Índices de bondad de ajuste del modelo
 y los valores que se consideran idóneos

<i>Índice de ajuste</i>	<i>Valor obtenido</i>	<i>Valor idóneo</i>
χ^2	$\chi^2 = 225.996$	Mejor cuando más pequeño
CMI/DF	$(225.996/74) = 3.054$	Menor de 5
CFI	.944	Mayor de 0.90; cuando más se acerque a 1 mejor ajuste
RMSEA	0.070	Un valor entre 0.05 y 0.08 o menor indica un buen ajuste. Un valor mayor de 0.1 indica un mal ajuste.

Al correr el modelo (ilustración 9.3) puede obtenerse la siguiente información:

El modelo genera que la percepción de la problemática asociada al turismo por parte de los residentes es un productor del interés por participar en la solución de los problemas, y le asocia un valor estandarizado de 0.989.

El modelo explica 21.72% de la variabilidad del parámetro “percepción del impacto del turismo en la economía”, 21.56% de la variabilidad de la “percepción del impacto del turismo en la problemática social”, 87.54% de la varianza de la “percepción del impacto del turismo en los procesos culturales” y 65.42% de la variabilidad de la “percepción del impacto del turismo en el medio ambiente natural”.

Esta información nos permite responder a la hipótesis de manera positiva, toda vez que sí existe una relación causal en cuanto al interés en la participación social motivada por la percepción que tiene la población de los impactos que genera el turismo.

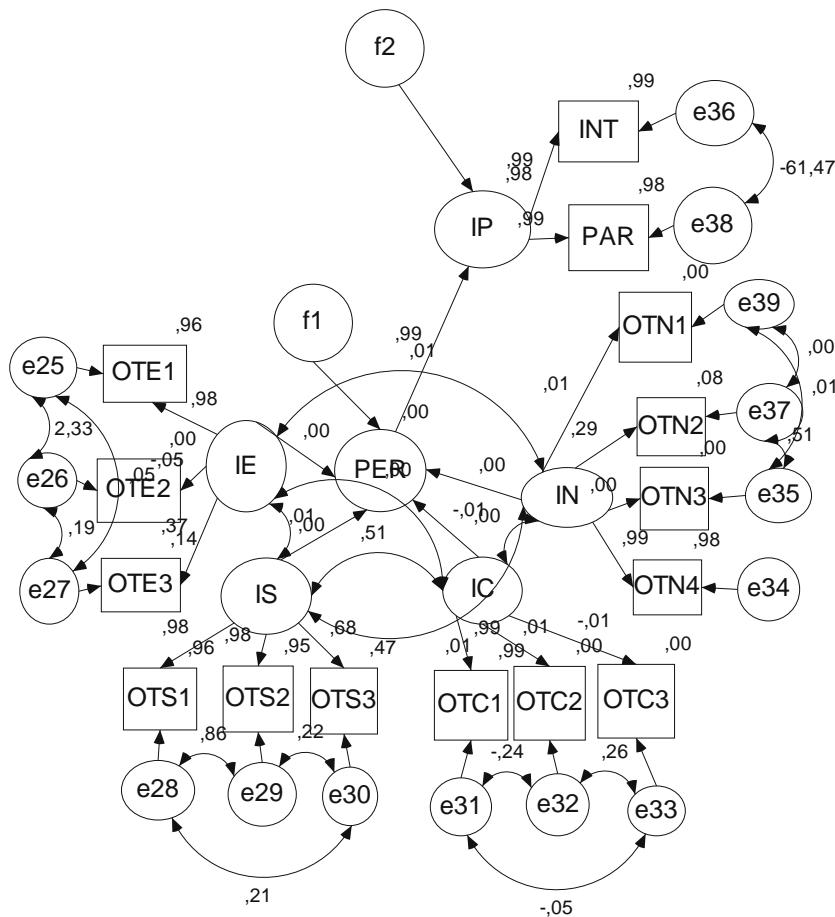
Por ello se acepta la hipótesis nula de la existencia de la relación causal.

En cuanto a las hipótesis específicas, de carácter secundario y derivadas de manera implícita del modelo, puede concluirse que las variables independientes denominadas “impacto económico”, “impacto social”, “impacto cultural” e “impacto en el medio ambiente”, sí influyen en la percepción del turismo, pero sus valores no llegan a ser significativos.

Es importante señalar que aunque el modelo tiene un ajuste adecuado en función de las pruebas descritas, los indicadores de las variables latentes muestran en algunos casos cargas factoriales bajas o cero,

como son: la percepción del impacto económico en el empleo (-0.5), la percepción del impacto en los empleos remunerados (0.37), así como lo respectivo al impacto en las tradiciones y cultura (0.01), la implementación de otros modos culturales (-0.01), la suciedad en playas y ríos (0.1), la pérdida de lugares de playa (0.29) y la destrucción de bosques (0). Y el resto tienen cargas que van de 0.68 a 0.99, por lo que se considera que las variables latentes podrían construirse de mejor manera, constituyendo esto un proceso ulterior a desarrollar en futuras líneas de investigación.

Ilustración 9.3
Resultado de la aplicación del modelo en AMOS SPSS



Fuente: elaboración por el sistema AMOS

Tabla 9.12
Resultados de la aplicación del modelo

<i>Result (Default model)</i>
Minimum was achieved
Chi-square = 225.99
Degrees of freedom = 74
Probability level = .000

Tabla 9.13
Valores obtenidos de la aplicación del modelo

Regression Weights: (Group number 1 - Default model)

		Estimate	S.E.	C.R.	P	Standardized Regression Weights
Perctur	<--- imptur economico	-,001	,007	-,118	,906	-,004
Perctur	<--- imptur social	,002	,009	,203	,839	,009
Perctur	<--- imptur cultural	-,001	,004	-,330	,742	-,014
Perctur	<--- imptur natural	,000	,004	,047	,963	,002
Interes	<--- Perctur	6,555	,236	27,760	***	,989
interpro	<--- Interes	1,000				,994
partidec	<--- Interes	1,000				,989
impcemr	<--- imptur economico	1,000				,374
impacemp	<--- imptur economico	-,104	7,068	-,015	,988	-,046
prolipro	<--- imptur social	,985	,098	10,082	***	,684
prolidro	<--- imptur social	1,000	,011	89,871	***	,977
proliaco	<--- imptur social	1,000				,978
implemod	<--- imptur cultural	-,017	,159	-,105	,916	-,010
perdiden	<--- imptur cultural	,017	,109	,155	,877	,015
prolitra	<--- imptur cultural	1,000				,994
desborqu	<--- imptur natural	,002	,029	,070	,944	,003
destecom	<--- imptur natural	1,000				,992
impaceco	<--- imptur economico	1,000				,978
suciepla	<--- imptur natural	,006	,049	,123	,902	,006
perdiero	<--- imptur natural	,336	,054	6,178	***	,290

Por lo tanto, puede afirmarse que la encuesta aplicada a los habitantes de Puerto Vallarta permite conocer de manera cercana las opiniones que tienen las personas sobre algunos de los asuntos que se consideran cruciales para el futuro deseable de la sociedad local, lo que posibilita contrastar los resultados de investigaciones y estudios de expertos con la percepción de la población dentro del contexto del desarrollo local.

Es importante mencionar que las estrategias propuestas por la Agenda local 21 pasan obligadamente por la participación de los habitantes de las comunidades, y para ello este trabajo da certidumbre sobre muchos de los indicadores de percepción y particularmente de participación de la población.

El trabajo tiene una enorme potencialidad, debido a que aquí sólo se utilizan algunas de las variables categóricas que nos permiten ver la correlación con variables de opinión. Posteriores ampliaciones y perfecciones del mismo podrían mejorar sustancialmente la manera en la que los organismos encargados del desarrollo local patrocinan y canalizan la aportación de los residentes en las acciones de planificación de los destinos.

La investigación no está diseñada para evaluar los procesos de percepción en cuanto a la dimensión cognitiva del residente, asunto que hace coincidir a la psicología con la economía. En este caso, el interés se centra más bien en analizar el grado de conocimiento que tiene la población sobre la problemática social y sobre el nivel de eficiencia de los servicios públicos. Una segunda cuestión es el nivel de interés del residente por participar en procesos de mejora para su comunidad y de toma de decisiones, y un tercer asunto es medir su percepción sobre los impactos del turismo en asuntos económicos, sociales, culturales y medio ambientales. Este último extremo es sin duda metodológicamente perfeccionable en este trabajo, pero obliga a incorporar herramientas más precisas que deberían importarse de otras disciplinas, como la psicología o la sociología.

Se puede concluir que las personas sí tienen una opinión clara sobre la mayor parte de los asuntos que se les preguntaron, de igual manera que se puede inferir que hay una significativa preocupación por resolver los problemas percibidos, por encontrar soluciones y en menor medida por participar en este proceso. Seguramente esta primera conclusión podrá ser retomada para trabajar a través de procesos educacionales formalmente restringidos al ámbito formativo o incluso a población abierta, para motivarlos a actuar de manera decidida.

En cuanto a la problemática social existe una clara división entre dos tipos de problemas: los que las personas consideran más cercanos y graves, como son el alcoholismo y la drogadicción, y otro grupo, que aunque sí se consideran importantes se califican en un nivel de menor gravedad, como son el vandalismo, la prostitución, la violencia y aún con menor calificación la violencia familiar (como conjetura se podría decir que es un asunto que no sale a la luz por atavismos culturales y tal vez requiriese de una encuesta que midiera estos extremos de manera indirecta, aunque ello implicaría perder fiabilidad en los datos).

En cuanto a los servicios públicos también existe una separación en tres tipos: los que se consideran más cercanos, como son las vialidades y el transporte público, los que tienen que ver con seguridad, que son la policía y las emergencias, y los que tienen que ver con servicios de una alta cobertura, como son electricidad, alumbrado público y recolección de basura.

El problema económico consiste en que, quizá debido a la existencia de una gran demanda de trabajadores por una economía en franco crecimiento, la vida no deja de ser percibida como cara, seguramente por detalles como los costes de transporte. La existencia de una segmentación de la economía en dos sub-economías, la prevista para el turismo y la que atiende a los pobladores, hacen que la superior cree tensiones inflacionistas en la inferior, empujando hacia arriba los precios de servicios disfrutados sobre todo por los residentes.

El turismo, que es la fuente de riqueza y bienestar a través del empleo, directo o indirecto, es calificado de forma positiva en la percepción económica. Si se realiza una confrontación entre las respuestas del factor impactos económicos del turismo con la percepción de la economía, puede apreciarse que las personas perciben como positivo al turismo, pero no por ello dejan de percibir como complicada la situación económica, a pesar de que muchos de ellos son inmigrantes que han residido en Vallarta durante menos de diez años (inmigrantes de primera generación), y cuyas expectativas aún deberían estar condicionadas por las dificultades experimentadas en su origen pre-migratorio. En este sentido el costo de la vida podría tener que ver también con lo que están remesando (real o figuradamente por la lejanía de sus lugares de origen) muchos de ellos, que tienen que enviar recursos a las familias que siguen residiendo en sus lugares de origen.

Existe una clara percepción de los daños al medio ambiente. Queda claro que es el asunto que más preocupa a las personas. No es, como

muchos críticos manifiestan, que la preocupación medioambiental sea patrimonio de clases ilustradas o de grupos intelectuales de clase media. Tal inquietud existe en la población. De hecho, a pesar de que hay una correlación por tipo de colonia, tampoco es un asunto generacional, y puede concluirse que independientemente de su edad los encuestados manifiestan un importante nivel de preocupación.

No obstante, y aunque la preocupación por el medio ambiente es la mayor, no dejan de ser percibidos como importantes los daños a la cultura y a la afectación social por problemas de alcohol y drogas, señalados como asuntos que se deben atender.

La parte con menor contundencia es la que tiene que ver con la participación en la búsqueda de soluciones y en la participación en acciones específicas. Se deberán encontrar formulas para que la población participe de una mejor manera. Seguramente tendrá que ver con el cambio en la vida democrática de la sociedad, que pasa por contar con un gobierno menos paternalista y con mayor iniciativa en la promoción de acciones. La construcción de un plan de largo plazo, como lo plantea Agenda local 21, es una buena estrategia en este sentido.

En el trabajo se aborda de manera tangencial la responsabilidad de las empresas, que no es una dádiva a la sociedad de acogida sino una necesidad en un mercado cada vez más competitivo. En este mercado los demandantes requieren ir a lugares turísticos evaluados positivamente como sustentables, con empresas con certificaciones en esa línea y donde la comunidad de acogida se sienta parte del proceso.

La violencia, la seguridad y la actuación de la policía han sido evaluadas en niveles menores que otros indicadores en la encuesta, lo que indica que la ciudad aún es percibida por los residentes como un lugar apto para vivir y como disfrutable para los visitantes. Si se actúa de manera decidida en resolver los problemas sociales, ambientales y económicos y se trabaja en la recuperación de los valores y tradiciones culturales, pronto estos problemas (violencia e inseguridad) podrán pasar a calificaciones equivalentes a una percepción más positiva, ya que el sentir general es que aún hay tiempo antes de que los efectos puedan ser irreversibles.

En definitiva, la aportación que se presenta en este trabajo tiene que ver con la sociedad, sus intereses, percepciones, formas de ver y entender la realidad en que viven. Ésta deberá ser complementada con evaluaciones técnicas sobre los niveles de afectación que se tienen, medir los niveles de deterioro medio ambiental, la gravedad de los problemas sociales, la capacidad económica que tiene el mercado local para generar empleos

permanentes y apropiadamente remunerados. Además, deberá medirse la capacidad de generar encadenamientos productivos para lograr mayor eficacia empresarial en el mercado, así como crear las capacidades empresariales que permitan un aumento de la competitividad y calidad en los mercados donde se participa.

Se puede concluir, de manera parcial, que el instrumento usado en la metodología desarrollada ha permitido encontrar información pertinente y verificable, así como que dispone la información presentada con coherencia y rigor a lo largo de la investigación.

10

Conclusiones finales

El trabajo de investigación conlleva un gran esfuerzo intelectual, que inicia desde la lectura de documentos básicos y concluye cuando se realiza un ejercicio empírico que intenta probar algo, a través de procesos metodológicos válidos. Este ejercicio lleva al investigador a un recorrido apasionante, lleno de encuentros fascinantes y especialmente de un crecimiento personal, no sólo intelectual, sino que va más allá, pues sobrepasa el umbral de lo estrictamente privado. ¿O este final es sólo el principio de algo nuevo?

Esto seguramente es valorado aún más aun en un trabajo donde en el centro de la atención se encuentra al ser humano, en su condición más esencial que es la de la satisfacción de las necesidades. El interés se da en la búsqueda del bienestar de la sociedad en su conjunto, pero no sólo de la que actualmente existe sino en la que está por venir.

El recorrido por el pensamiento de la teoría del desarrollo nos descubre a los científicos interesados en dar soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad, no sólo en la formulación de esta subdisciplina de la ciencia económica sino desde la formulación de las teorías clásicas de la economía. Más ahora, cuando la búsqueda de respuestas ha dejado de ser vista de manera parcial desde una ciencia en lo particular, para convertirse en estudio holístico. Desde diversas disciplinas y ciencias se procura la solución de los problemas. Este proceso es integrativo porque lo que hace alguien desde el estudio de la contaminación, es tomado por otros que lo hacen suyo en los análisis económicos o sociológicos, por ejemplo, y así de vuelta desde aquí otra vez al anterior o a otros diferentes.

Cada estudiioso de la teoría del desarrollo aporta algo, desde su momento histórico, su marco geográfico y su postura ideológica. Las críticas permitieron el crecimiento del conocimiento porque de allí salieron nuevos discursos, mejorados por esta revisión continúa.

En su permanente cambio, la dialéctica de la sociedad hace además que sea complejo y a veces casi imposible que los aportes científicos embonen con la realidad. Pero de eso no se trata, se trata de aportar conocimientos que permitan de forma sistemática lograr cambios cuantitativos, que unidos, unos a otros, se dan cambios cualitativos que nos lleven a mejores condiciones de vida.

La teoría del desarrollo nació en un momento de la historia en que la existencia de diferencias entre los países hacía imposible que los procesos seguidos por las naciones desarrolladas funcionaran para que las llamadas no desarrolladas lograran acceder al bienestar. Por ello era necesario hacer un estudio de la situación de los países pobres, para que mejoraran su situación. Esto se dio de tal forma que pronto se tenían que incorporar los conocimientos teóricos a procesos de planeación práctica en los países, por lo que la simbiosis entre la teoría y la práctica se daba incluso antes de tener concluidos los postulados básicos.

La parte práctica de este proceso se traduce en los procesos de planeación del desarrollo que se ejecutaban desde los gobiernos nacionales, en muchos de los casos con la intervención de organismos internacionales o de otros países, con interés de recibir un beneficio o sólo por ayudar.

No hay un proceso único, cada país lleva a cabo procesos diferentes, y cada país, incluso lleva procesos diferenciados, según el momento histórico o la región que se trate. En el caso de México, la revisión histórica nos permite entender la evolución que se dio en el país, desde su posición en el esquema mundial hasta las condiciones internas particulares y diferenciadas según cada región del país o momento histórico. Pero también desde la ideología o desde la idiosincrasia que se generaba en el poder. La muy particular forma de gobernar, con todos sus atributos y defectos.

La teoría creció gracias a los aportes de muchos científicos, que se generaban desde la visión eminentemente teórica, o porque lo que se planteaba en la teoría era un recuento de lo que había pasado en la intervención de la realidad. El discurso de las ideas sobre el desarrollo tuvo desde mediados del siglo xx un camino complejo. Durante el lapso de los años cincuenta a los setenta estuvo en el centro de toda la discusión, luego cayó en un letargo, en una crisis del pensamiento, donde sólo se alejó del centro de la atención para resurgir con más fuerza, porque ahora, desde finales de los años setenta a nuestros días, el discurso se ha robustecido con los aportes de otras ciencias.

Pero también la realidad de la sociedad cambió, la llegada de la globalización modificó la estructura internacional, donde se tenían determi-

nados los territorios de los Estados- nación por una estructura mundializada, donde las fronteras, aunque no han desaparecido por completo, sí modificaron sus estructuras; ahora los problemas no son sólo de unos, la pobreza ha traspasado fronteras; existen comunidades extremadamente pobres en los países del llamado primer mundo y los problemas de seguridad ahora son generados por igual, también la contaminación y el cambio climático no reconocen fronteras.

La teoría del desarrollo puede ser dividida en diferentes categorías, todas válidas, según el interés que represente esta división; de una forma ideológica, para los que defienden un sistema económico o político, y los que están en contra de él. Desde la visión histórica o estática de la sociedad, desde la forma de abordar los asuntos, ya sea local o global. Finalmente, como ya se dijo, todas ellas aportan algo al proceso del conocimiento. Para el interés de este trabajo, el paradigma del desarrollo sustentable aborda desde una visión holística la cuestión del desarrollo y su aplicación práctica; en términos de planeación, a partir de la Agenda 21 local, es lo suficientemente completa para ser considerada como la base teórica.

Esto sucede por varias razones. Porque su visión de construcción desde lo local permite que sean los propios interesados quienes decidan de la mejor manera los procesos a desarrollar. Por la gran responsabilidad ética que implica el desarrollo sustentable, toda vez que ve al ser humano como el centro de toda solución, como parte del problema y a quien se debe atender, porque hacer algo por el entorno implica mejorar la calidad de vida de la sociedad. Por la existencia de un gran compromiso planetario, porque aquí y ahora no se trata de resolver sólo los problemas de alguna región o país, sino que la solución atraviesa la urgente e imposible decisión de resolver los graves conflictos globales.

Seguramente la crítica a este proyecto se pueda centrar en la imposibilidad, aparente, de resolver los graves problemas globales, pero no queda de otra: es difícil y el camino es complejo. Por ello la aplicación del desarrollo local dentro del desarrollo sustentable es una buena salida, porque lleva a las propias comunidades las posibilidades de solución de los problemas, con una clara presencia de los gobiernos nacionales y con el apoyo de los organismos internacionales.

Los proyectos de éxito nos dan la clara idea de que esto es posible. En lugares donde el turismo es la actividad preponderante, se pueden desarrollar proyectos de largo plazo con un sentido sustentable porque

son las comunidades de acogida quienes primero reciben los efectos y quienes se quedan a vivir en los lugares y de allí deben vivir.

La estrategia desarrollada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) para el funcionamiento de la Agenda 21 local para los viajes y el turismo es uno de los proyectos más importantes, que incluye a una de las actividades más extendidas en el planeta y que más recursos económicos genera (no sólo ingresos sino empleos, tanto directos como indirectos).

México ha sido de los países que primero se incorporaron a los proyectos sustentables. Desde la Reunión de Río en 1992, ha participado de manera permanente. De hecho ha puesto al desarrollo sustentable como principio constitucional, ha creado todo tipo de organismos y oficinas de gobierno para la generación de políticas públicas. Pero en la realidad, poco se ha hecho de forma práctica a favor del desarrollo sustentable. Muchas de estas estrategias se han quedado en proyectos nacionales que no han aterrizado en las comunidades.

Como ejemplo se tiene lo analizado en la tesis sobre la Agenda 21 local para el turismo mexicano, que inició como un proyecto con fuerza de política nacional pero que poco ha logrado en realidad. Ha decaído el impulso del gobierno federal o los gobiernos estatales; los recursos públicos no fluyen a los gobiernos locales (ayuntamientos) ni a la generación de proyectos-semilla que fructifiquen en las localidades.

Además existe duplicidad de funciones. Por ejemplo, existen por lo menos tres políticas nacionales coincidentes en su forma pero divergentes en su instrumentación. Por un lado, lo que genera la Secretaría del Medio Ambiente federal, a través de su estrategia de desarrollo sustentable, por otro la propia de la Secretaría de Turismo federal, en la implementación de la Agenda local 21 para el turismo, y la de proyectos de desarrollo local desde la Secretaría de Gobernación, en la Oficina para el Desarrollo Integral de los Municipios. Además de los propios que generan los gobiernos estatales y, en algunos casos, los intentos desde los gobiernos locales.

Esta dispersión de esfuerzos y recursos no cumple con los principios en los que se fundamenta la sustentabilidad, debido al desperdicio de recursos económicos. Por la desconexión con las localidades, porque la mayor parte de los esfuerzos se quedan en las esferas nacionales y poco prácticas. Por la falta de la aplicación práctica de procesos metodológicos probados, donde las acciones dependan, por un lado, de un diagnóstico completo y efectivo y por otro, del compromiso de la sociedad en su desarrollo.

Este trabajo aporta el análisis de la percepción que tienen los habitantes de una localidad sobre la problemática que los rodea, dejando de lado la percepción del investigador para medir lo que piensan las personas, su opinión y su nivel de conocimientos. Esto se logra en la construcción de una metodología con criterios científicos que pruebe que el desarrollo de la investigación de campo se ajustó a criterios validados estadísticamente, por lo que las conclusiones presentadas son validas y cumplen con las exigencias metodológicas.

Puerto Vallarta, Jalisco, cumple con todos los atributos para ser considerado como un destino turístico de alto nivel; de hecho, está dentro de los más importantes del país, pues tiene un entorno natural envidiable, con una arquitectura urbana particular y con una población receptora que hace de esta ciudad un destino considerado entre los más amables del mundo. Es una región con un gran atractivo migratorio, un crecimiento poblacional entre los más altos del país y una considerable participación en la generación de riqueza económica en el estado al ser la segunda ciudad en importancia en este rubro, sólo después de la zona metropolitana de Guadalajara.

En la ciudad de Puerto Vallarta se han generado grandes contrastes: el destino turístico de altura, con una sociedad pujante en los negocios, pero junto a esto existen altos niveles de pobreza, con una creciente población en niveles de marginación, así como un constante deterioro en los equilibrios naturales, con una pérdida importante del entorno natural y graves problemas medioambientales.

Puerto Vallarta cumple con todos los requisitos para que se genere un proceso de desarrollo basado en la Agenda 21 para el turismo, por lo que es necesario conocer la percepción de la población sobre su entorno, sus problemas y su interés por participar en mejorar sus condiciones de vida.

Para que una sociedad actúe, se requiere de un nivel de conocimientos básicos sobre la situación donde van a actuar, incluso se supone que si la sociedad no ve en su entorno problemas, participa poco. Lo que nos demuestra nuestra investigación empírica es que existe un importante nivel de conocimiento sobre los problemas medioambientales, económicos, sociales y culturales, que ven en el turismo como un generador importante de impactos, tanto positivos, en los empleos y la generación de riqueza, como negativos, en la devastación medioambiental y en la pérdida de identidad cultural.

La construcción de un modelo que dé respuesta a la pregunta de investigación, y que permitió la constatación de la hipótesis, es el resultado

del trabajo empírico, toda vez que permite determinar de manera clara y inobjetable si existe una relación causal que lleve a los habitantes de un destino turístico a desarrollar intereses en participar en mejorar las condiciones de su comunidad, en la medida que tienen una clara percepción de la problemática que genera el turismo.

Lo anterior se da a través de las variables económicas, sociales, culturales y medioambientales, aunque sobre esto queda mucho por hacer.

En términos metodológicos se puede concluir que sí es posible generar una prognosis de la percepción de la población, con la finalidad de determinar la percepción sobre la problemática y su interés por participar.

Desde el principio del trabajo empírico se procuraba darle una importancia de primer orden a lo que percibían las personas, no se trataba de intuir y ver qué pasaba.

Si quienes toman decisiones saben cuál es la percepción de los habitantes, poco dejarán a la imaginación y a partir de allí deberán construir procesos de educación formal y ciudadanizada, que permitan que los habitantes tengan una claridad mayor sobre su entorno y a partir de ello participen de una manera más decidida.

No esperemos a que la alarma social suene debido a que los problemas son tan grandes y obvios que las personas reaccionan de manera irreflexiva. No podemos esperar a que esto suceda. Las acciones para que las personas tengan más y mejor información y que ésta sea usada en beneficio de sus comunidades, es uno de los principales objetivos de la Agenda local 21.

Se cuenta con una sociedad informada, preocupada por los problemas y con interés por participar, con ello se demuestra que el nivel de madurez social es aceptable, lo que viene es cómo generar procesos de planeación participativa, cómo integrar a esta población preocupada en la búsqueda de la solución de sus problemas.

Se deberá trabajar en la construcción de diagnósticos bien fundamentados, sobre evidencias fehacientes, donde los investigadores trabajen de forma sistemática en la construcción de sistemas de información bien estructurados. El gobierno, según su nivel de participación en la conjunción de esfuerzos, en la construcción de consensos y en desarrollar proyectos de obra y de intervención social emergente para paliar los casos extremos. Los empresarios, en construir proyectos de negocios con una visión de largo plazo, donde los criterios sustentables, tanto medioambientales como sociales, sean la prioridad de negocio. Finalmente, en la construcción de órganos ciudadanos de participación, sin suplantar lo

que legalmente debe hacer el gobierno, sino en el trabajo cotidiano de acciones que mejoren la calidad de vida, supervisen que las acciones públicas y privadas vayan por los cauces legales y con un carácter sustentable y de largo plazo.

El desarrollo de la sociedad está determinado por las acciones que realicemos cotidianamente en su beneficio, depende de los proyectos que generemos como sociedad organizada y del cuidado que tengamos por hacer en el futuro un mundo mejor para vivir, en concordancia con el medio natural y donde la premisa fundamental sea la inclusión de toda la sociedad.

Bibliografía

- Administración Portuaria Integral (API). “Informe de actividades 2005”. Versión impresa.
- Aguado Moralejo, I. y Echevarría Miguel, C. “Medio ambiente y desarrollo sostenible en España”. En *Boletín económico del ICE*, núm. 2786. España. Noviembre de 2003.
- Alburquerque, F. “Desarrollo económico local y descentralización en América latina”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 82. Abril. Chile. 2004.
- Alburquerque, F. “Metodología para el desarrollo económico local”. En <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO28.pdf>. 2006
- Altinay, M. y Hussain, K. “Sustainable tourism development: a case study of North Cyprus”. En *International Journal of Contemporary Hospitality Management*. Bradford: 2005, tomo 17, núm. 2/3, pp. 272-281.
- Álvarez, J. R. *Jalisco, nueve ensayos*. Ed. Tlacuilco. México. 1964.
- Álvarez, J. R. “La comisión de la planeación de la costa de Jalisco, en el periodo 1953-1959”. En *Revista Encuentro*. El Colegio de Jalisco. México, oct.-dic. 1983.
- Arbuckle, J. L. “Amos 16.0 User’s Guide”. Ed. SPSS Chicago, EU. 2007.
- Aspe Armella, P. “México: deuda externa y crecimiento económico”. En Brothers, D. S. y Solís, L. “México en busca de una nueva estrategia de Desarrollo”. En *El Trimestre Económico*, núm. 74. FCE. México. 1992.
- Ayala, J. y Blanco, J. “El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas, México 1877-1930”. En Cordera, R. (compilador), “Desarrollo y crisis de la economía mexicana”. En *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Baran, P. A. *La economía política del crecimiento*. FCE. México. 1987 (5^a reimpresión).
- Barjau, L. “Clase, estrato y conflicto”. En Cordera R. (compilador), “Desarrollo y crisis de la economía mexicana”, *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Bassols Batalla, Á. *Formación de regiones económicas, influencias, factores y sistemas*. Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), UNAM. México. 1993.
- Bauer, P. T. *Crítica a la teoría del desarrollo*. Ed. Orbis. España. 1985.
- Berzosa, C. Bustelo, P. Iglesia, J. *Estructura económica mundial*. Ed. Síntesis, Madrid, 2001 (2^a edición actualizada y ampliada).

- Bifani, P. *Medio ambiente y desarrollo*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 1997 (3^a edición).
- Blanco, J. “El desarrollo de la crisis en México 1970”. En Cordera R. (compilador), “Desarrollo y crisis de la economía mexicana”. *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Boisier, S. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 86. Agosto. Chile. 2005.
- Bosselman, F. *Managing tourism growth: issues and applications*. Island Press. Washington DC. 1999.
- Bradbury, Ian y Kirkby, R. *China's Agenda 21: A critique*. En *Applied Geography*, vol. 16, núm. 2, abril de 1996. pp. 97-107.
- Brunet Estarellas, Pere J., Almeida García R. y Coll López, M. “Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”. *Boletín de la AGE*, núm. 39. España. 2005. pp. 423-446.
- Brunold, A. O. “La Agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur. El principio del desarrollo sostenible”. En *Cuadernos del CLAEH*, núm. 88. Montevideo, 2^a serie. Año 29, 2004-1. pp. 157-160.
- Bueno García, J. “Mecanismos psicológicos que median en la influencia del establecimiento de objetivos sobre el rendimiento de atletas de resistencia”. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2003. En: http://www.tesisenxarxa.net/ESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0621104-152139/.
- Burr, S. W. “What research says about sustainable tourism development”. En *Parks & Recreation*. Arlington: septiembre, 1995. Tomo 30, núm. 9, pp. 12
- Bustelo, P. *Economía del desarrollo, una análisis histórico*. Ed. Complutense. España. 1992.
- Bustelo, P. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Ed. Síntesis. España. 1999.
- Cabral, R. “Industrialización y política económica”. En Cordera R. (compilador), “Desarrollo y crisis de la economía mexicana”. *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Campelo, V.: “Getting Started: A Brazilian Perspective on Environmental Auditing”En *International Journal of Government Auditing*. Washington: apr 2004.Tomo 31 No. 2.
- Cárdenas, Enrique. “Los problemas económicos contemporáneos en perspectiva histórica”. En Brothers, D. S. y Solís, L.: “Méjico en busca de una nueva estrategia de Desarrollo”. *El Trimestre Económico*, núm. 74. FCE. México. 1992.
- Castells, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad Red*. Alianza Editorial. Madrid. 1998.
- Castillo, C. “El proyecto de colonización de la costa de Jalisco. Primera etapa 1944-1947”. En *Revista de Estudios Sociales*, núm. 11. Ed. Universidad de Guadalajara México. Mayo-agosto. 1991.

- Cedestur CEED. *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000-2025*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2001.
- CEED UdeG. *Jalisco a futuro, construyendo el porvenir 1999-2025*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 1999.
- César Dachary A. *El turismo y el desarrollo sostenible en el Caribe hispano y Centroamérica*. CEPAL. México. 2000.
- César Dachary, A. Arnaiz, S. M. (eds.). *Turismo rural, modelos y propuestas*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2005.
- César Dachary, A. Arnaiz, S. M. “El turismo y el desarrollo sostenible en el Caribe hispano y Centroamérica”. En Stella M Arnaiz Burne, Jeffry Fernández R. y Alfredo César Dachary. *Desarrollo turístico sustentable*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2001
- César Dachary, A. Arnaiz, S. M. *Turismo y territorio. Nuevas dimensiones y acciones*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2006.
- César Dachary, A. Orozco y J. Arnaiz, S. M. (eds.). *Desarrollo rural y turismo*. Ed. Universidad de Guadalajara y Universidad de Buenos Aires. México. 2005.
- César Dachary, A. y Arnaiz Burne, S. M. *Desarrollo y turismo en la Costa de Jalisco*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2004.
- Chávez Dagostino, R. M. Andrade Romo, A. Espinoza Sánchez R. y González Guevara L. F. *Cabo Corrientes. Patrimonio natural y cultural*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2005.
- Clayton, A. “Policy coherence and sustainable tourism in the Caribbean”. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*. Bradford. 2003. Tomo 15, núm. 3, pp. 188-192.
- De la Madrid Hurtado, M. “Notas sobre las bases constitucionales de la política de Desarrollo”. En *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 49, núm. 3. México. 1999.
- Del Barrio García, S. y Luque, T. “Análisis de ecuaciones estructurales”. En Luque Martínez, Teodoro (coord.), *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Ediciones Pirámide. Madrid. 2000.
- Del Bello, A.: “Intangibles and sustainability in local government reports; An analysis into an uneasy relationship”. En *Journal of Intellectual Capital*. Bradford. 2006. Tomo 7, Nº4; pp. 440.
- Díaz Martínez, J. A. y Martínez Quintana, V. *Sociología del turismo*. UNED. Madrid. 2002.
- Dos Santos, T. *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Ed. Plaza y Janés. México. 2002.
- Duverger, M. *Métodos en las ciencias sociales*. Ed. Ariel. Barcelona. 1981.
- Fernández Hurtado, E. “La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo”. En *Méjico. 50 años de Revolución*, tomo. 1: *La economía*. FCE. México. 1960.

- Ferrer, A. "América Latina y la globalización". En *Revista de la CEPAL*. Número especial. Chile. Octubre de 1998.
- Ferris, J. Norman y C. Semik, J. "People, land and sustainability community gardens and the social dimension of sustainability development". En *Social Policy and Administration*. 2001. Vol. 35, núm. 5, diciembre, pp. 559-568.
- Florian Steinberg, L., Miranda, L.: "Local agenda 21, capacity building and the cities of Peru". En *Habitat internacional*, volumen 29, edición 1, Perú marzo de 2005, pp. 163-182.
- Friedman, M. y Friedman, R. *Libertad de elegir*. Ed. Grijalbo. España. 1982.
- Garrido, L. J. *El partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. Ed. Siglo XXI. México. 1986.
- Gauna Ruiz de León, C. y Virgen Aguilar, C. R. *Estudio sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios turísticos en la terminal marítima de Puerto Vallarta*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2005.
- Giugale, Marcelo M., Laforcade, O. y Vinh, N. "Una agenda integral de desarrollo para la nueva era en Banco Mundial". En: <http://www.bancomundial.org.mx>. EU. 2001.
- Gómez Encarnación, E. *Ixtapa, entre el ensueño y el insomnio. La sociedad mercantil Montgomery and Cia. En la región de Bahía de Banderas 1924-1935*. Ed. Planeta digital. México. 2003.
- Granados Roldán, O. "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política". En Pérez Correa, Fernando, *México. 75 años de Revolución*. Ed. INEHRM y FCE. México. 1988.
- Guía para el análisis de datos en SPSS 10. En: <http://www2.uca.es/serv/ai/formacion/spss/Pantalla/verguia.pdf>.
- Gunn, C. "Tourism planning: basics, concepts and cases". Ed. Taylor and Francis. Nueva York. 1994 (3^a edición).
- Gurrieri, A. "La economía política de Raúl Prebisch". En *La obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*. FCE, *El Trimestre Económico*, núm. 46. México. 1982.
- Hall, C. M. *Tourism planning: policies, processes and relationships*. Ed. Prentice Hall. Nueva York. 2000.
- Harril, R. y Potts, T. "Tourism planning in historic districts: attitudes towards tourism development in Charleston". En *Journal of American Planning Association*. Vol. 69, núm. 3, pp. 233-244. 2004.
- Henderson, P. "Paths to sustainable development: The role of social indicators". *Futures*, Volume 26, Issue 2, March 1994, Pages 125-137.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. *Metodología de la investigación*. Ed. McGraw-Hill. México. 2004 (3^a edición).
- Hierro, J. y Sanginés Kauze, A. "El comportamiento del sector público en México". En Larraín, F. y Selowsky, M. "El sector público y la crisis de la América latina". *El Trimestre Económico*, núm. 69. FCE. México. 1990.

- Hwan, S. Choi, C. y Sirakaya, E. "Sustainability indicators for managing community tourism". En *Tourism Management*. 2006. Vol. 27, núm. 6, diciembre. pp. 1274-1289.
- Ianni, O. *Teorías de la globalización*. Ed. Siglo XXI. México. 1996.
- Iglesias, E. V. "El papel del Estado en los paradigmas económicos". En *Revista de la CEPAL*, núm. 90, pp. 7-15. Santiago de Chile. Diciembre 2006.
- Ishikawa, N. M F. "Who expects the municipalities to take initiative in tourism development? Residents attitudes of -Amai Oshima Island in Japan". En *Tourism Management* (en prensa) 2006.
- Iskeep, E. "Tourism planning: an emerging specialization". En *Journal of the American Planning Association*. Vol. 54, núm. 3 pp. 360-372. 1988.
- Jiménez, A. y Hirabayashi, Y. "Sustentabilidad y participación comunitaria". En Gómez Nieves, S. (coord.), *Desarrollo turístico y sustentabilidad*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2003.
- Jorowsky, Claudia y Gursoy, Dogan. "Distance effects on residents attitudes toward tourism". *Annals of Tourism Research*. Vol. 31, núm. 2, pp. 296-304. 2004.
- Kaimowitz, D. "Is Sustainable Development Sustainable?". *Journal of Forestry*. Bethesda: jun. 2006. Tomo 104, Nº4; pp. 169
- Kates, R. W., Parris, T. y Leiserowitz, A. "What is Sustainable Development?". En *Environment*. Washington, abril, 2005. Tomo 47, núm. 3, pp. 8-14.
- Dong Wang, Ko y Stewart, W. "A structural equation model of resident's attitudes for tourism development". *Tourism Management*, vol. 23, pp. 521-530. 2002.
- Krauze, E. *Biografía del poder. Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940)*. Ed. Tusquets. México. 2005.
- Krauze, E. *La presidencia imperial. Acceso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Ed. Tusquets. México. 1997.
- Krauze, E. *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*. Ed. Tusquets. México. 1994.
- Langeweg, F.: "The implementation of Agenda 21 'our common failure'?" The Science of The Total Environment, Volume 218, Issues 2-3, 30 July 1998, Pages 227-238.
- Lepp, A. "Tourism in a rural Ugandan Village: impacts, local meaning and implications for development". Tesis doctoral, Universidad de Florida, 2004.
- Lewis, W. A. *La teoría del desarrollo económico*. FCE. México. 1976 (5^a reimpresión).
- Lizano, R. "Certificación para la sostenibilidad turística, un programa en ejecución". En Arnaiz, S., Fernández, J. y César Dachary, A. *Desarrollo sustentable y turismo*. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 2001.
- Llorens, J., Alburquerque, F. y Del Castillo, J. "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". En Banco Interamericano de

- Desarrollo. Washington, DC. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Abril de 2002.
- Long, P. R. y Allen, L.: "Rural resident attitudes towards tourism". En *Annals of Tourism Research*. Vol. 24, núm. 2, pp. 402-424. 1990.
- López Pérez, R. "Perfil y perspectivas de la estadística ambiental para la medición y evaluación del desarrollo sustentable". En *Notas, revista de información y análisis del INEGI*, núm. 19, junio-septiembre de 2002. México.
- Luna Jiménez, P. "Vallarta y su región durante la primera mitad del siglo xx". En Olvera, J., *Una aproximación a Puerto Vallarta*. Ed. El Colegio de Jalisco. México. 1993.
- Luque Martínez, T. (coordinador). *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Ediciones Pirámide. Madrid. 2000.
- Luque Martínez, T. "Análisis cluster" en Luque Martínez, T. (coord.), *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Ediciones Pirámide. Madrid. 2000.
- Maddison, A. *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*. Ed. Colmex y FCE. México. 1986.
- Malhortra, N. K. "Investigación de mercados, un enfoque aplicado". Ed. Pearson Prentice Hall. México. 2004 (4^a edición).
- Marban Flores, R. "La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenido y de la protección del medio ambiente en Europa y España". En *Boletín Económico del ICE*, núm. 2899, España. 2006.
- Martin, J. E. "Sustainable Development, Postmodern capitalism, and environmental policy and management in Costa Rica". En *Contemporary Justice Review*, vol 7, núm. 2, junio, 2002, pp. 153-169.
- Martinuzzi, A. "Sustainable development evolutions in Europe – Market analysis, metaevolution and future challenges". En *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 6, núm. 4, diciembre, 2004, pp. 411-442.
- Marx, C. *El capital*. FCE. México. 1982.
- Maughan, G., Praice T. J., Probert S. y Rushton, G.: "Transportation policy—How acting locally can be beneficial: The Rhymney Valley, South Wales as an example". *Applied Energy*, Volume 58, Issue 1, September 1997, Pages 1-56
- Max, H. *Investigación económica, su metodología y su técnica*. FCE. México. 1985 (2^a edición).
- McMahon, S. K. "The development of quality of life indicators – a case study from the city of Bristol UK". En *Ecological Indicators*, vol. 2, número 1-2, noviembre 2002, pp. 177-185.
- Meadows, D. Meadows, D. H. y Randers, J. *Los límites del crecimiento, informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. FCE. México. 1972 (reimp. 1988).

- Meyer, F. M.n y. Harger, J.: "Assessment of UN agency interest areas regarding environmental activities in Indonesia" *Chemosphere*, Volume 33, Issue 9, November 1996, Pages 1841-1864.
- Montemayor Seguy, R. "Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985". En Fernando Pérez Correa, *México 75 años de Revolución*. Inehrm y FCE. México. 1988.
- Moreno Brid, J. C. y Ros, R. "México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica". En *Revista de la CEPAL*. México, diciembre 2004.
- Morris, J.: "What is sustainable development?". Review - Institute of Public Affairs. Jolimont: Sep 2002.Tomo54, Nº 3; pg. 14, 3 pgs.
- Munguía, Carlos.: "Panorama histórico de las Peñas (1800-1918)". En Olvera, Jaime, *Una aproximación a Puerto Vallarta*. Ed. El Colegio de Jalisco. México. 1993.
- Murià, J. M. (dir.). *Historia de Jalisco*. Tomo iv ("Desde la consolidación del porfiriato hasta mediados del siglo XX"). Ed. Uned. México. 1982.
- Myrdal, G. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE. México. 1979.
- Nijkamp, M.: "East West Perspective on 21st Century Urban Development: Sustainable Eastern and Western Cities in the New Millennium". *Urban Studies*. Edinburgh: Feb 2000.Tomo37, Nº 2; pg. 412, 2 pgs.
- Ocampo, J. A. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Ed. CEPAL. México, 2000.
- Olvera, J. *Una aproximación a Puerto Vallarta*. Ed. El Colegio de Jalisco. México. 1993.
- Ontiveros Ruiz, E. "La política social en México 1988-1994. El Pronasol". En: www.eumed.net/libros/2005/gor/gor.doc.
- Ortega Martínez, E. *La dirección de marketing*. Ed. Esic. Madrid. 1981.
- Paris, R.: "Making development sustainable". *Organisation for Economic Cooperation and Development. The OECD Observer*. Paris: Oct 2000., Nº 223; pg. 33, 3 pgs.
- Petricoli, G. "economía mixta". En Pérez Correa, Fernando, *México. 75 años de Revolución*. Inehrm y FCE. México. 1988.
- Poniatowska, E. *El tren pasa primero*. Ed. Alfaguara. México. 2005.
- Pratibha, M.: "Local agenda 21: Practical experiences and emerging issues from the South • SHORT COMMUNICATION Environmental Impact Assessment Review, Volume 16, Issues 4-6, July-November 1996, Pages 309-320.
- Preston, P. W. *Una introducción a la teoría del desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México. 1999.
- Ramales Osorio, M. "El sexenio zedillista (1994-2000): el agotamiento del sistema". En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 51, noviembre 2005. En: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/micro-zed.htm>.

- Ramos, J. y Sunkel, O. "Hacía una síntesis neoestructuralista". En Sunkel, O., *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. FCE *El Trimestre Económico*, núm. 71. México. 1995.
- Roddick, J.: "Earth Summit north and south : Building a safe house in the winds of change ". *Global Environmental Change*, Volume 7, Issue 2, July 1997, Pages 147-165.
- Rodríguez Batista, M. "La integración de la costa de Jalisco". En *Revista de Estudios Sociales*, núm. 11, mayo-agosto. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 1991.
- Rodríguez Batista, M. "Población y poblamiento de la costa de Jalisco". En *Revista de Estudios Sociales*, núm. 6, sept.-dic. Ed. Universidad de Guadalajara. México. 1989.
- Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.). *Manual de desarrollo local*. Ed. Trea. España. 2001.
- Rodríguez, F. "Neoliberalismo, impactos sociales y desafíos". En Nora Guzmán (comp.). *Sociedad y desarrollo en México*. Ed. Castillo. México. 2002.
- Román, L. I., Flores, R. y Govela, R. *Planes, políticas y actores económicos en Jalisco, en el marco de la liberalización económica*. Ed. ITESO. México. 2004.
- Roper, J. "Corporate Responsibility in New Zealand". En *The Journal of Corporate Citizenship*. Sheffield: Summer 2004. Nº 14; pg. 22.
- Rostow, W. W. *Las etapas del crecimiento económico*. FCE. México. 1974 (5^a reimpresión).
- San Román Johanning, L. *Guía para la planificación estratégica sostenible local (Agenda 21 Local): eslabón básico para solventar la pobreza*. UCI Universidad para la Cooperación Internacional. San José, Costa Rica, agosto 2003.
- Sánchez Juárez, I. L. "Evaluación del desempeño macroeconómico mexicano 2000-2005". En Observatorio de la Economía Latinoamericana, núm. 52, noviembre 2005. En: http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/ilsj_marc.pdf.
- Saxe-Fernández, J. *Globalización, imperialismo y clase social*. Ed. Lumen. Argentina. 2001.
- Schrick, M. A.: "Agenda 21 in Treptow-Köpenick District: ideas, development and particularities". *Revista Internacional de Desarrollo Local*. Vol. 3, N. 5, Set. 2002.
- Secretaría de Gobernación (SG). *Los Municipios de Jalisco. Colección: Enciclopedia de los Municipios de México*. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Jalisco. México. 1988.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). *Antología de la planeación en México*. FCE. México. Tomos del I al XXIX (1985-1996).
- Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico (Seprode). *Plan para el desarrollo sustentable del estado de Jalisco (PDSE) 1995-2001*. Ed. Uned. México. 1995.

- Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico (Seprode). *Programa de regionalización del estado de Jalisco 1995- 2001* (PREJ). Ed. Uned. México. 1995.
- Secretaría de Turismo (Setujal). *Anuario estadístico 1988-2005*. México. 2006.
- Semo, E., Nalda, E. y Sugawara, M. *México un pueblo en la historia*. Ed. Nueva Imagen. México. 1981.
- Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. México. 2000.
- Sforzi, F. “Teoría neomarshalliana para explicar el desarrollo local”. En Rodríguez Gutiérrez, Fermín, *Manual de desarrollo local*. Ed. Trea. España. 2001.
- Silva Lira, I. “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 85, abril. Chile. 2005.
- Silva Lira, I. *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe en Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional (serie Gestión Pública, núm. 42). Santiago de Chile, noviembre de 2003.
- Solís, L. “Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: fases y características”. En Pérez Correa, Fernando. “México. 75 años de Revolución”. Ed. Inehrm y FCE. México. 1988.
- Spangenberg, J. H., Pfahl, S. y Deller, K. (2002). “Towards indicators for institutional sustainability: Lessons from an analysis of Agenda 21”. En *Ecological Indicators*, núm. 2, pp. 61-77.
- Suárez Dávila, F. “Política hacendaria y economía política”. En Pérez Correa, Fernando, *México. 75 años de Revolución*. Ed. Inehrm y FCE. México. 1988.
- Sunkel, O. y Paz, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México. 1979 (13^a edición).
- Sunkel, O. *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. FCE. *El Trimestre Económico*, núm. 71. México. 1995.
- Tello, M. D. *Las teorías de desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Perú. 2006.
- Tinbergen, J. *La planeación del desarrollo*. FCE. México. 1993 (7^a edición).
- Tjahjono, R.: The Semarang Environmental Agenda: a stimulus to targeted capacity building among the stakeholders.” Habitat International, Volume 24, Issue 4, December 2000, Pages 443-453.
- Tomeu V. Pot, E. Guardia, J. y Peró, M. “Un modelo de apropiación del espacio mediante ecuaciones estructurales”. En *Medio ambiente y comportamiento humano*, 2004, pp. 27-52.
- Tourane, Corbiere-Nicollier, Y. Ferrari, C. J. Olivier J.: “Assessing sustainability: An assessment framework to evaluate Agenda 21 actions at the local level”. International Journal of Sustainable Development and World Ecology. London: Sep 2003. Tomo10, Nº 3; pg. 225.

- Tovar, A. "Política económica en México; entre el milagro y la crisis". En Guzmán, Nora (compiladora), *Sociedad y desarrollo en México*. Ed. Castillo. México. 2002.
- Ungurean, S. "Evaluating Municipal Development in Romania". En *Public Manager*. Potomac. Verano, 2006. Vol. 35, núm. 2, pp. 38- 43.
- Valcálcel-Resalt, G. "Bases del desarrollo local sustentable". En Rodríguez Gutiérrez, Fermín (editor), *Manual de desarrollo local*. Ed. Trea. España. 2001.
- Vargas Sánchez, A., Plaza Mejía, M. A. y Porras Bueno, N. "Desarrollo del turismo y percepción de la comunidad local: factores determinantes de su actitud hacia un mayor desarrollo turístico". Empresa global y mercados globales: xxi Congreso anual AEDEM. Universidad Rey Juan Carlos Madrid, 6, 7 y 8 de junio de 2007. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2517645>.
- Vázquez Barquero, A. "Desarrollo económico local y descentralización: una aproximación a un marco conceptual" (versión impresa, sin editar). Chile. 2000.
- Vázquez Barquero, A. *Desarrollo endógeno (Endogenous Development)*. Ed. Networking, innovation, institutions and cities. Londres. 2002.
- Vázquez Barquero, A. "La política de desarrollo económico local en Europa". En Rodríguez Gutiérrez, Fermín (editor). *Manual de desarrollo local*. Ed. Trea. España. 2001.
- Velasco, C. "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización". En Cordera, R. (compilador), "Desarrollo y crisis de la economía mexicana". *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Vernon, R. "El ambiente externo de México: perspectivas para los años noventa". En Brothers, D. S. y Solís, L. "México en busca de una nueva estrategia de desarrollo". *El Trimestre Económico*, núm. 74. FCE. México. 1992.
- Versión abreviada del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Río Ameca, (documento no publicado). México. 1979.
- Villarreal, R. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Ed. Océano. México. 1984.
- Vitelli, G. "México. La lógica del desarrollo capitalista dependiente". En Cordera, R. (compilador), "Desarrollo y crisis de la economía mexicana". *El Trimestre Económico*, núm. 39. FCE. México. 1983.
- Walkowiak, E.: "Sustainable development as an economic development strategy". *Economic Development Review*. Park Ridge: Winter 1996. Tomo 14, Nº 1; pg. 75, 3pgs.
- Wallerstein, I. *Impensar las ciencias sociales*. Ed. Siglo XXI. México. 1998.

- World Commission on Environment and Development (WCED) (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). *Nuestro futuro común*. Oxford University Press. Oxford (Reino Unido). 1987.
- Wild, A. y Marshall, R. "Anticipatory practice in the context of local agenda 21: a case study evaluation of experience in three England local authorities". En *Sustainable Development*, núm. 7, pp. 151-162. 1999.
- Wilson, J. Tyedmers, P. y Pelot, R. "Contrasting and comparing sustainable development indicator metrics". En *Ecological Indicators*. Vol. 7, núm. 2, abril 2007, pp. 299-314
- Zabludovsky, J. "Liberalización comercial y ajuste macroeconómico". En Brothers, D. S. y Solís, L. "México en busca de una nueva estrategia de desarrollo". *El Trimestre Económico*, núm. 74. FCE. México. 1992.
- Zikmund, William G. *Investigación de mercados*. Ed. Prentice Hall. México. 1993 (6^a edición).

Documentos publicados en páginas Web

- Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI). Canadá. 2002. En: <http://www.iclei.org/AL21/igp>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Giugalde, M., Laforcade, O. y Vinh, H. N. "Una agenda integral de desarrollo para la nueva era en Banco mundial". En: <http://www.bancomundial.org.mx>. EU. 2001.
- INCAE. En: <http://www.turismo-sostenible.co.cr/ES/sobreCST/about-cst.shtml>
- INEGI, INE. Indicadores de desarrollo sustentable en México. México. 2000.
- INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. En: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/
- Instituto de Estudios Federalistas (Inafed). Secretaría de Gobernación. Gobierno de la República. México. En: http://www.e-local.gob.mx/wb2/DDL/DDL_Autodiagnóstico_1.
- ONU, CAH. Conferencia sobre ambiente humano de la ONU. En: http://www.medioambiente.cu/declaracion_estocolmo_1972.htm.
- ONU, PNUMA. Agenda 21 Cumbre de la Tierra, Programa 21 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU. Río de Janeiro. 1992 En: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>.
- ONU, PNUMA. Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo. 1992. En: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>.
- ONU, PNUMA. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica)*, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. En:

- http://books.google.com/books/unp?id=0uhAufWPNBYC&printsec=frontcover&source=gbs_summary_r#PPP1,M1.
- ONU, CPD. Organización de Naciones Unidas. Informe del Comité de Planeación del Desarrollo. Nueva York 1997. En: <http://www.onu.org>.
- ONU. La declaración del milenio. En: <http://www.cinu.org.mx/>. 2000.
- ONU, PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2007. En: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/>.
- ONU, PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2005. Madrid 2005. En: <http://www.pnud.org>.
- PND 2000-2006. En: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf>.
- Sectur, Semarnat. *Agenda 21 para el Turismo Mexicano*. México. 2001.
- Sectur. Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo: diagnóstico de Puerto Vallarta, Jalisco (presentación de power point, no publicada). México. 2004.
- Semarnat. Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable. 2007. En: <http://consejos.semarnat.gob.mx/>.

Documentos de la Organización Mundial del Turismo consultados en su página Web (<http://www.unwto.org/index.php/>)

- OMT. *Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal* (Edición para América Latina y el Caribe). Madrid. 1999.
- OMT. “Barómetro del turismo mundial de la OMT”, junio de 2005.
- OMT. “Declaración de Berlín, sobre biodiversidad y turismo”. Berlín. 1997.
- OMT, Consejo de la Tierra y World Travel and Tourism Council. *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development*. Madrid. 1996.
- OMT. “Panorama 2020 del turismo de la OMT”. 2004.
- OMT. *Por un turismo más sostenible: guía para responsables políticos*. Madrid. 2006.
- OMT. *Carta de turismo sostenible*. Lanzarote, España. 1995.
- OMT. “Contribuciones de la Organización Mundial del Turismo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002”. Madrid. 2002.
- OMT. *Guía para administradores locales: desarrollo turístico sustentable*. Madrid. 1999.

Participación social en los procesos de desarrollo local
se terminó de imprimir en junio de 2011
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero 687, Colonia Centro,
44100, Guadalajara, Jalisco
El tiraje fue de 500 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com