



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**Desarrollo local y calidad de vida en la Reserva de la
Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora.**

Tesis que presenta:

Salvador Adame Gómez

Para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

Tijuana B. C.

2007

AGRADECIMIENTOS

Todo proceso de aprendizaje está acompañado de una serie de altibajos y de tiempos robados a otras personas. Por ello mi más estimado reconocimiento profesional y personal a la Dra. Elizabeth Maier por su invaluable apoyo, guía y compromiso para lograr la meta. Un reconocimiento muy especial a la Dra. Sarah Martínez Pelligrine por su valioso tiempo y asesoría. Al Dr. Paul Ganster por sus acertados comentarios para enriquecer la tesis. Al Dr. Vicente Sánchez y a la Dra. Christine Von Glascoe por sus valiosos comentarios a la tesis.

Al Colegio de la Frontera Norte, institución que cumplió con su cometido, formar nuevos profesionales en el área de investigación. Al CONACYT por su aportación a la ciencia en la formación de investigadores.

Al Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES) por brindarme el apoyo incondicional para lograr mi objetivo profesional. A las autoridades de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) por su disposición y colaboración. Finalmente, mi eterno agradecimiento para quienes con su participación de viva voz, dio sentido a esta tesis doctoral.

DEDICATORIA

A mis padres, José y Magdalena, quienes son responsables de que exista, gracias por darme la vida y guiar mis pasos profesionales. Papá aunque no estés físicamente, tu amor esta en mi corazón. A mis hermanos, gracias por su apoyo moral, especialmente tú José Luis, sé que desde allá arriba me brindas tus bendiciones. Al Programa de Doctorado, especialmente al grupo rebelde de políticas públicas, Celso, Juan Carlos, Jesús, Osvaldo y Martha Jaramillo, gracias por su camaradería. Un reconocimiento especial a mis amigos Raúl Balbuena, Martha García, Hugo y Rosy.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I.....	7
INTRODUCCIÓN	7
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.2 JUSTIFICACIÓN	10
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.4 HIPÓTESIS	14
1.5 METODOLOGÍA	15
1.6 ESTRUCTURA DEL TRABAJO	24
1.7 ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	26
CAPÍTULO II	28
DESARROLLO HUMANO Y DESARROLLO LOCAL	28
2.1 CRISIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO: PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO	28
2.1.1 Crisis del modelo civilizatorio	34
2.1.2 El capital humano	37
2.1.3 Medición del desarrollo humano	43
2.1.4 Críticas del indicador de medición del desarrollo humano	46
2.2 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: ENFOQUES, DEBATES Y TENDENCIAS.....	47
2.2.1 Desarrollo sustentable: un modelo incompleto.....	50
2.2.2 Desarrollo sustentable y calidad de vida	55
2.3 DESARROLLO HUMANO LOCAL: EL ESPACIO LOCAL COMO BASE DEL DESARROLLO	57
2.3.1 La emergencia del desarrollo local como medida estratégica de movilización del potencial endógeno..	59
2.3.2 Desarrollo local y descentralización de poderes y responsabilidades públicas	64
2.4 EL PAPEL DE LAS Y LOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO LOCAL	65
CAPÍTULO III.....	70
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO LOCAL	70
3.1 LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO MÁS SOCIEDAD.....	70
3.1.1 Democratización de naciones y sociedades civiles	71
3.1.2 Políticas públicas ¿de arriba-abajo o abajo-arriba?	80
3.1.3 Críticas de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba	84
3.2 ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DISCUSIÓN IDEOLÓGICA	90
3.2.1 La reforma del Estado.....	96
3.2.2 El modelo gerencial y la legitimidad del estado	97
3.3 DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN POSIBLE VEHÍCULO PARA EL DESARROLLO LOCAL.....	99
3.3.1 La descentralización política y la distribución del poder.	104
3.3.2 La descentralización administrativa y desempeño gubernamental.....	106
3.3.3 Desarrollo regional y políticas públicas.....	107
3.4 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, POLÍTICAS PÚBLICAS, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	110
3.4.1 Políticas públicas y gobiernos subnacionales en áreas naturales protegidas	113
CAPÍTULO IV	117
CARACTERIZACIÓN DE LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR	117
4.1 LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: UN ESFUERZO CON CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD	117

4.1.1 El concepto internacional de áreas naturales protegidas.....	119
4.2 SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO.....	125
4.2.1 Gestión ambiental en las áreas naturales protegidas: declaratorias y programas de manejo de las ANP.....	130
4.2.2 Establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las ANP.....	134
4.3 ANTECEDENTES DE LA RESERVA DE BIOSFERA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR.....	135
4.3.1 Contexto General.....	135
4.3.2 Contexto Nacional.....	138
4.3.3 Contexto Estatal.....	141
4.3.4 Contexto Local.....	142
4.3.5 Marco jurídico.....	152
4.3.6 Ambiente físico-natural.....	154
4.3.7 Ambiente socioeconómico.....	157
CAPÍTULO V.....	161
ANÁLISIS DE LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR DESDE LOS PARÁMETROS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE, DESARROLLO HUMANO Y DESARROLLO LOCAL	161
5.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	162
5.2 ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA Y EL REPARTO DE LA TIERRA	166
5.3 LA REGIÓN DEL PINACATE Y EL EJIDO: UNA NUEVA VISIÓN DEL USO DEL SUELO	170
5.4 DECLARATORIA DE LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR: INCONSISTENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE LA ÉPOCA.....	182
5.5 EL MUNICIPIO COMO IMPULSOR DEL DESARROLLO LOCAL.....	203
CAPÍTULO VI.....	210
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	210
6.1 PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS, OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN RE-VISADOS.....	211
6.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN: EL CASO DE LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR.....	216
6.3 DESARROLLO LOCAL: VÍNCULO ENTRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EL DESARROLLO HUMANO EN LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR.....	219
6.4 PROPUESTA DE DESARROLLO LOCAL: PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL EN LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR.....	223
6.4.1 Plan, política y planificación del desarrollo local en áreas naturales protegidas	224
6.4.2 ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL CON ROSTRO HUMANO PARA LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR.....	231
Lineamientos cualitativos del plan de la Reserva.....	235
6.4.3 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE GRUPOS DE INTERÉS EN LA RESERVA	237
Técnicas de participación pública para reducir los conflictos durante la planificación en la Reserva	240
6.5 REFLEXIONES FINALES.....	243
BIBLIOGRAFÍA.....	250
ANEXOS.....	264
MAPA DE LOCALIZACIÓN DE LA RESERVA DEL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR, SONORA.....	265
MAPA DE LOCALIZACIÓN DEL EJIDO PUNTA PEÑASCO	266
MAPA DE LOCALIZACIÓN DEL EJIDO ÁQUILES SERDÁN	267
GUÍA DE ENTREVISTA	268

Capítulo I

Introducción

1.1 Planteamiento del problema

La importancia de la conservación del patrimonio natural ha sido el detonante para que las autoridades en el ámbito mundial hayan enfocado sus esfuerzos a crear conciencia en los habitantes de este planeta, para que comprendan e interioricen la utilidad de conservar los recursos naturales como elemento estratégico para el desarrollo. A escala local la gente ha sido fiel testigo de los impactos de la contaminación, de la falta de agua, el aumento de desechos, la desaparición de especies, etc., que lo afectan de manera directa. El creciente desequilibrio de los demás sistemas de vida resalta como característica definitoria de nuestra era. Sin embargo, existe un gran problema y que en esencia es estructural: es imposible pensar en conservación cuando no se ha tenido la posibilidad de satisfacer las necesidades mínimas. Negar esto es dejar de lado la historia de la humanidad.

Si bien está comprobado que la conservación puede ser un buen punto de partida para el desarrollo, es también evidente que ésta, la conservación, es imposible si no se tiene cierto nivel de bienestar. Desgraciadamente las prácticas no sustentables tienen estrecha relación con la pobreza, a la vez que generan degradación ambiental, y por ende, la gente se ve forzada actuar al margen de la ley y de la norma, que en muchos casos son inducidos desde el exterior por agentes que lucran con las necesidades de la población local. Esta situación es un caso típico de las áreas naturales protegidas (ANP)¹ de nuestro país, donde las contradicciones entre el desarrollo humano, desarrollo sustentable y desarrollo local se observan claramente y que difícilmente se podrían presentar en otros espacios geográficos donde las políticas ambientales estén enfocadas hacia la conservación sin desarrollo humano.

¹ Son zonas del territorio nacional sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen que prevé la LGEEPA. (Brañes, 2000:331)

Por ello, el interés de esta investigación de utilizar la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar como un laboratorio para analizar la relación entre el desarrollo humano, el desarrollo sustentable y el desarrollo local desde una perspectiva integral, se explica en que a más de una década de la creación de la ANP del Pinacate y Gran Desierto de Altar, la calidad de vida como resultado del desarrollo integral de las comunidades involucradas ha quedado lejos de garantizarse. Además, las disposiciones jurídicas han sido poco eficaces frente al desarrollo de actividades informales e ilegales que la población practica para obtener algunos beneficios como ingreso a su economía familiar (por ejemplo; la tala de palo fierro, la extracción incontrolada de flora y fauna, la cacería, el saqueo de los sitios arqueológicos, la explotación de los recursos minerales, actividades asociadas al narcotráfico, etc.) que impactan negativamente al medio ambiente. De esta forma, el objetivo de emprender un proyecto de desarrollo integral de manera concertada con los actores sociales (públicos y privados) y la población local para la conservación y protección de los recursos naturales y culturales, ha quedado sólo en planes oficiales sin que esto se haya intentado como una opción para mejorar la calidad de vida de los ejidatarios de la zona.

De allí la importancia de contrastar la realidad que vive la población de la Reserva con los postulados del marco institucional vigente en México, donde la estrategia de desarrollo busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro y degradación ambiental e involucrar a la sociedad como un agente activo en el proceso de conservación del entorno natural. Así, la estrategia de desarrollo ambiental aparece como uno de los componentes principales del crecimiento económico con una orientación de sustentabilidad. Esta perspectiva ambiental se dirige al diseño de políticas económicas que sean congruentes con programas y acciones ambientales en pro del uso racional de los recursos naturales (Angulo et al, 2001).

En torno a este tema, una de las discusiones contemporáneas se refiere a la búsqueda de mecanismos para contener los procesos de deterioro ambiental e impulsar el desarrollo local como un proceso participativo

que genera, guía y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

En sintonía con esta idea, al hablar de desarrollo local y calidad de vida, es posible observar que, aunque el objetivo principal del primero sea elevar el grado de bienestar individual, familiar y en grupo de una comunidad determinada², existen diversos factores sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales que obstaculizan el desarrollo humano³.

En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1995) identifica la problemática y propone el paradigma del desarrollo humano como un tipo de desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que también distribuye sus beneficios equitativamente, ejerce un efecto positivo sobre el medio ambiente, proporciona una aceptable calidad de vida y promueve procesos de empoderamiento⁴ de la población.

Desde esta perspectiva, Cernea (1995) propone que los proyectos de planificación y desarrollo centren su primacía en las personas, que sean éstas quienes manifiesten sus necesidades básicas reales y propongan proyectos productivos acorde a sus capacidades e intereses individuales y comunitarios. En otros términos, que los criterios para definir la calidad de vida no sean establecidos por una norma externa a cada comunidad y cada individuo, sino como un “conjunto de deseos, aspiraciones y demandas

² En este trabajo, el bienestar se define como “el conjunto de bienes, condiciones y oportunidades que hacen que una vida sea mejor para cualquier ser humano” (Rodado et al, 2001) p. 29. En esta investigación se utilizará como sinónimo los términos “bienestar humano” y “calidad de vida”.

³ Se entiende por ello “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas” PNUD (2001) p. 21.

⁴ Deviene del término en inglés “empowerment” que se define como “la expansión de los activos y capacidades de los sectores sociales subordinados para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, y tener instituciones responsables que influyan en su vida” (Narayan, 2002) p. 9.

culturalmente definidas, que movilizan la capacidad de las comunidades para autogestionar sus recursos ambientales y orientar su desarrollo endógeno” (Cernea, 1995:33).

Sí aceptamos estas premisas, se hace necesario analizar cuáles son los obstáculos que el enfoque de desarrollo local tiene para centrar sus postulados en la participación social como elemento estratégico para la elaboración de proyectos autogestivos que permitan mejorar la calidad de vida de aquellas poblaciones marginadas que sufren de rezagos económicos y sociales, tales como la carencia de infraestructura social básica, la escasez de fuentes de empleos, emigración y pobreza, entre otros. Dichas comunidades poseen, paradójicamente, una relativa abundancia de recursos naturales y culturales. Este es el caso de los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán sujetos de estudio dentro del ANP de la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar en Sonora, México.

En este sentido, se requiere replantear la visión respecto a la proclama de protección y conservación a ciertas áreas naturales y las posibilidades de inducir el desarrollo local como una alternativa para mejorar la calidad de vida de la población la cual se ha visto afectada con las restricciones y prohibiciones que genera la declaratoria como instrumento legal.

Esta propuesta de tesis se ubica en la reflexión sobre los puntos de encuentro entre las iniciativas de carácter proteccionista en torno al medio ambiente, las políticas de desarrollo local y los postulados del desarrollo humano, que permitan reorientar los recursos existentes para emprender opciones viables en lo social, lo económico y lo ambiental, con la finalidad de desarrollar el bienestar humano.

1.2 Justificación

En las últimas dos décadas diversos países han empezado a reconocer que los problemas ambientales son inseparables de aquéllos del bienestar humano y del proceso de desarrollo en general (CONAPO-

SEMARNAP, 2000:30). Sin embargo, es necesario distinguir que existen muchas formas que se denominan desarrollo que deterioran los recursos naturales y culturales de los cuales dependen los medios de vida y los niveles de bienestar social.

Esta tesis considera la articulación de tres formas de desarrollo en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar: 1) el desarrollo sustentable cuyo principio de conservación ha ponderado el cuidado de los recursos naturales y culturales por encima de las necesidades básicas de subsistencia de la población local de las áreas naturales protegidas, visión apoyada por el Estado mediante la institucionalización y diseño de los instrumentos de política ambiental para consolidar el proceso; 2) el desarrollo local, entendido como “el esfuerzo de abajo hacia arriba de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades, en respuesta a las fallas del mercado y de las políticas públicas de los gobiernos nacionales para proveer lo que se requiere, particularmente en áreas subdesarrolladas o que experimentan ajustes estructurales” (OCDE, 2002:25) y; 3) desarrollo humano definido como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas” (PNUD, 2001:21).

El desarrollo implica satisfacción de necesidades humanas-sociales como salud, educación, necesidades culturales, económicas, espirituales, etc. Implica crear capacidades y aprovechar oportunidades para la construcción de una sociedad que en libertad, sea capaz de alcanzar una mejor calidad de vida y un sostenible bienestar. El desarrollo en términos de Sen (1999) viene a ser el cambio hacia una sociedad creativa, libre y diversificada en cuanto a capacidades y oportunidades

Lo que aquí se plantea es analizar la articulación de estas tres acepciones de desarrollo como un modelo de desarrollo integral, donde las condiciones ambientales, socioeconómicas, políticas y culturales se entretejen de manera que, cobijado por factores internos y externos muestran tensiones entre el principio de conservación de los recursos naturales y culturales y las necesidades básicas de subsistencia de la población local, donde a pesar de los esfuerzos e instrumentos jurídicos, el deterioro ambiental y las condiciones de pobreza prevalecen, convirtiéndose en una amenaza para los ecosistemas y la calidad de vida de los residentes locales.

Se destaca que las áreas naturales protegidas en la década de los noventa, han sido consideradas como uno de los instrumentos de política ambiental, cuyo propósito era convertirlas en verdaderos polos de desarrollo regional, combinando la conservación de los recursos con su aprovechamiento humano. La estrategia propuesta circunscribía la participación del Estado con la población local. Tal propuesta de manejo participativo surge en la década de los setenta con la figura de la Reserva de la Biosfera⁵ impulsada por la UNESCO, mediante el Programa el Hombre y la Biosfera.

Dado que en México muchas de las áreas naturales protegidas han sido decretadas en espacios poblados, y sus habitantes poseen derechos sobre los recursos y territorios como lo ejemplifica la Reserva del Pinacate y Gran desierto de Altar, el modelo participativo resulta ser una opción tanto para evitar conflictos, como para garantizar la preservación de los ecosistemas, promoviendo al mismo tiempo la conservación de los recursos y su aprovechamiento sustentable. Respondiendo a esta visión, el Estado sienta las bases legales e institucionales y diseña los instrumentos de política ambiental para consolidar el proceso, sin embargo, en los hechos observamos que los objetivos propuestos no han sido alcanzados: las

⁵ A diferencia de los Parques nacionales, el concepto de reserva de la biosfera plantea la conservación de los ecosistemas vinculada con el desarrollo regional, razón por la cual propone que al interior de las mismas se establezcan zonas núcleo, que refieren a los espacios en donde ha habido poca o nula alteración y donde queda estrictamente prohibido cualquier uso de los recursos, distinguiendo estas zonas de las de amortiguamiento que las circundarían, y en donde las actividades productivas, a través de un manejo sustentable de los recursos sí están permitidas e incluso deseables.

áreas naturales protegidas no se han convertido en polos de desarrollo regional; se constata que al igual que otras zonas que no se encuentran bajo el régimen de protección siguen siendo deterioradas; finalmente, atestiguamos que la población local, salvo algunas excepciones, no ha logrado establecer acuerdos de cooperación ni de desarrollo con las autoridades pertinentes para un manejo conjunto exitoso. En este estudio se afirma que la propuesta ambiental para proteger el medio ambiente está desarticulada del principio elemental del desarrollo humano y el desarrollo local, al no considerar que la gente sea parte de lo ambiental, y por lo tanto, sujeta de conservación y protección. En este sentido, aquí se sostiene que el desarrollo es crecimiento con calidad, en este caso de la calidad de vida de los ejidatarios de la Reserva. Por tanto, el estudio del desarrollo desde una perspectiva integral, en opinión de quien esto escribe, debe abordarse como una necesidad de buscar “otro desarrollo” que permita armonizar el crecimiento económico, la calidad de vida⁶ y los principios ecológicos.

Una tesis que aquí se sostiene es que el desarrollo integral de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar ha sido analizado de manera limitada. En particular, los estudios realizados han brindado especial atención a los aspectos estéticos, ambientales y culturales, relegando así, los estudios sociológicos y antropológicos mediante los cuales se analice la problemática socioeconómica que viven las comunidades inmersas en las ANP. Tal problemática, no es un problema exclusivo de la reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, sino que es una cuestión que viene reproduciéndose en diferentes ANP de México⁷.

El interés de seleccionar la Reserva como estudio de caso tiene antecedentes en las líneas de investigación del Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora. Una línea de investigación está enfocada a la

⁶ A decir de Rodado et al (2001:254) “cada uno de los componentes del concepto de calidad de vida tiene identidad propia, por lo tanto, la ausencia de cualquiera de ellos puede dar lugar a valoraciones deficientes del bienestar humano que pueden conducir a conclusiones incorrectas cuando se hace uso de ellas para hacer comparaciones relacionadas con ese concepto entre diferentes grupos sociales”.

⁷ Al respecto se puede citar la reserva de la biosfera de la Mariposa Monarca donde existe el mismo problema de contradicción entre los principios de conservación y las necesidades básicas de la población local. Es una región donde a pesar de los esfuerzos no se ha podido conciliar la relación conservación desarrollo. (CONAPO-SEMARNAP, 2000:35)

planeación y desarrollo turístico de zonas con potencial de recursos naturales y culturales, donde el ecoturismo como actividad alternativa de desarrollo esta identificada por los planes de desarrollo de las áreas naturales protegidas; y 2) la localización geográfica de la zona con relación a la Universidad donde laboro, además, plantear nuevos escenarios de investigación que influyan en el desarrollo regional. Por ello, la pregunta central de esta investigación es ¿Cuáles son los factores de análisis en la interrelación entre el desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local en un área natural protegida que permita identificar las tensiones de una inadecuada política de desarrollo?

1.3 Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la interrelación entre el desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local, en un área natural protegida con el propósito de identificar las tensiones de una inadecuada política de desarrollo.

Objetivos específicos

- Analizar la interpretación del desarrollo sustentable que ha guiado las políticas de gestión de la Reserva.
- Identificar y analizar cómo las políticas conservacionistas y de desarrollo local influyen en el grado de desarrollo humano en la Reserva.
- Identificar y analizar la posibilidad que tiene el desarrollo local de convertirse en una estrategia que pueda mediar la tensión entre desarrollo sustentable y el desarrollo humano.

1.4 Hipótesis

Con base en los objetivos planteados anteriormente, así como los primeros acercamientos a la problemática de estudio, nuestro trabajo de investigación partió de la siguiente hipótesis:

En el área natural protegida del Pinacate y Gran Desierto de Altar existe una tensión entre el enfoque conservacionista empleado por el desarrollo sustentable y la consecución de grados aceptables de desarrollo humano, lo que podría superarse con iniciativas apropiadas de desarrollo local.

1.5 Metodología

Esta condición de tensión no sólo conceptual sino pragmática entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano en las áreas naturales protegidas, es la origen de que los objetivos propuestos para el desarrollo integral de éstas no han sido alcanzados, creando escenarios de continuo deterioro ambiental, por lo que el interés en esta Reserva resulta de primera importancia para las ciencias sociales. Como punto de partida propongo esclarecer el curso histórico del modelo de desarrollo pensado para las Reservas naturales en todo el mundo, que ha enfatizado la conservación del entorno sin integrar de manera cabal el desarrollo humano. En el caso de México, esto ha sido norma en las políticas de conservación de las áreas naturales protegidas cuya aplicación ha carecido del análisis de los contextos socioculturales particulares.

La premisa teórica del desarrollo será examinada con una revisión de la literatura. Esta revisión identificará a teóricos principales que han analizado cómo y porqué el desarrollo ocurre; por ejemplo Giraud, Arturo Escobar, Andrew Viola, Magali Daltabuit et al, Enrique Leff y el PNUD entre otros. Con esta literatura el desarrollo de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar será medido con datos cualitativos como el ingreso, la educación y la sanidad recogidos mediante el trabajo de campo.

Al tener como guía esta premisa de investigación se optó por realizar un estudio de caso en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar. Así, se escogió trabajar con los ejidatarios de Punta Peñasco del municipio de Puerto Peñasco y los ejidatarios de Aquiles Serdán en el municipio de San Luis Río Colorado, ambos en el estado de Sonora, cuya creación es resultado del reparto agrario que el gobierno

implementó en la década de los setenta y resolviendo una disputa legal con los terratenientes de la región (Véase Verdugo, 1983)⁸.

La mirada con que se escudriña

La investigación como proceso puede ser entendida como el desarrollo de actividades consecutivas y hasta etapistas: plantear la pregunta de investigación; revisar de manera crítica la literatura sobre el tema de estudio; salir a campo a observar y entrevistar; ordenar la información recogida en campo; analizar la información y redactar el análisis interpretativo final. Sin embargo, en esta tesis hemos considerado que la investigación de carácter cualitativo no es lineal; por el contrario, constantemente he recurrido a la revisión de los avances para mantener el proceso dentro de una dinámica circular que favorece la posible asociación entre teoría y mundo empírico.

Las teorías son interpretaciones del mundo social que pueden fluir de las experiencias e interpretaciones de los sujetos de estudio⁹. Las experiencias y percepciones de los sujetos de estudio, las he aprehendido desde el método, es decir, desde los planes de acción y de diseño empleados para el acercamiento y la mirada dirigida a los eventos empíricos¹⁰.

⁸ Esta autora describe el proceso histórico de las políticas colonizadoras de varios presidentes de México, pero específicamente, aquellas implementadas por Manuel González y Porfirio Díaz quienes dictaron medidas para que se llevaran a cabo colonizaciones mediante proyectos de inmigración y concesiones de tierra. Como resultado de la guerra de 1848 surgió la necesidad de fundar poblaciones cerca de la línea fronteriza, siendo la inmigración el instrumento mas adecuado para ello, ya que posibilitaba, al mismo tiempo...resguardar las recientemente señaladas fronteras para evitar nuevos descalabros; esta situación esta presente en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo. (Piñera, 1975 citado por Verdugo Fimbres, Ma. Isabel (1984). Este evento histórico señala Verdugo sirvió como ejemplo para la concesión de tierras a nuevos pobladores en la parte fronteriza del país, específicamente, la zona del Pinacate y Gran Desierto de Altar al dotar a los inmigrantes de tierra para hacerlas producir y poblar la región, con la finalidad de acabar por un lado, con la práctica ancestral de colonización llevada a cabo por terratenientes avalados por el gobierno mexicano y norteamericano y, por el otro, comunicar los centros poblacionales de la zona bajo el argumento de delimitar la línea fronteriza entre ambos países.

⁹ Según Denzin (2000), esta perspectiva es muy cercana a lo que se conoce como teoría “interpretativa” en antropología (Bruner, 1984; Geertz, 1983; Clifford y Marcus, 1986) en sociología (Becker, 1986; Denzin, 1984b, 1988b; Rabinow y Sullivan, 1979); filosofía fenomenológica (Heidegger, 1962); Hermenéutica (Gadamer, 1975) teoría de la “estructuración” (Giddens, 1984) y en la teoría crítica Habermas (1981/1984).

¹⁰ De allí que los métodos tiene una gran relevancia teórica y el acto de investigación requiere de lo que Mills (1959) llamó la “imaginación sociológica” que comprende una mentalidad lúdica, así como la necesidad imperiosa de

De acuerdo con Denzin (2000:149), en las ciencias sociales hay conocedores que distinguen poca relación entre el método, la actividad de investigación y el proceso de elaboración de teorías. Por ejemplo, refiere el autor que para Blumer (1931, 1940, 1954, 1956, 1969b), el estudio de la metodología busca esquemas teóricos y de investigación que muestre fielmente los aspectos de la interacción humana; es decir, la teoría y el método deben ir de la mano. En sintonía con Blumer, autores como Becker (1970) y Garfinkel (1967), también han exigido la combinación entre la teoría y el método.

Constituir y cumplir consecutivamente la forma de mantener la correspondencia estrecha entre el método y teoría constituye el escenario de desarrollo de la actividad científica. En conformidad con Denzin (2000), los métodos sólo tienen valor en función de la contribución de éstos en mejorar la teoría social, estrategia que mantiene a la teoría vinculada al universo real y favorece al entendimiento de la vida social contemporánea (Mills, 1959). Finalmente, la teoría como interpretación debe estar fundamentada en los mundos de la experiencia vivida (Denzin, 2000).

El acercamiento

En el proyecto inicial se propuso estudiar solamente el ejido Aquiles Serdán al considerar que su inclusión en un proyecto sustentable como consecuencia de la declaratoria del Pinacate y Gran Desierto de Altar como Reserva de la biosfera el 10 de junio de 1993, generalizaba las características de la mayoría de los ejidos que quedaron sujetos al programa. Pero los primeros acercamientos al trabajo de campo me llevó a modificar la apreciación inicial, conduciéndome a integrar a la investigación otro ejido (Punta Peñasco), para tener la posibilidad de hacer un estudio comparativo de dos ejidos en distintos anillos de la Reserva, estando Punta Peñasco en zona núcleo y Aquiles Serdán en zona de amortiguamiento. Tomar en cuenta un ejido con mayores proyectos de desarrollo sustentable y otro con ninguno, así como su

entender el mundo. “Los procesos mediante los cuales se lleva a cabo la actividad de investigación no deben volverse inflexibles; es necesario un criterio amplio en donde la imaginación sociológica exige variabilidad en el proceso de investigación. Por lo tanto, los principios teóricos y metodológicos siempre deben evaluarse tomando en cuenta la imaginación sociológica” (Denzin, 2000:151-153).

ubicación dentro de la zonificación de la Reserva permite encontrar mayores contrastes en torno al desarrollo y la relación con las ideas de “sustentabilidad”.

La etapa formal del trabajo de campo se inició en el mes de mayo del 2006 estableciendo el primer acercamiento con los sujetos y la zona de estudio. Cuando se arribó al ejido Punta Peñasco el día 20 de mayo, se llevaba a cabo la sesión ejidal que por disposiciones legales de la Ley Agraria debe de realizarse para conservar los derechos a la posesión de la tierra. Desde el punto de vista legal este evento constituye un aspecto sobre el que se explica la comunidad. No obstante, debo reconocer que más adelante al llevar a cabo el primer contacto con los ejidatarios, se pudo constatar que la mayoría de ellos no viven de manera permanente en la Reserva, sino que radican en la comunidad de Puerto Peñasco y que sólo realizan actividades de vigilancia a sus propiedades y de cuidado al ganado que poseen. Posteriormente, nos dimos la tarea de localizar en su domicilio a los ejidatarios para realizar las entrevistas.

En esta misma fecha se visitó el ejido Aquiles Serdán, donde también se llevaba a cabo la sesión ejidal mensual¹¹. En este ejido también se observó que los ejidatarios no viven de manera permanente en el ejido, sino que solamente realizan actividades de vigilancia de sus propiedades. Dinámicas que se explican por la búsqueda de oportunidades laborales fuera de la reserva. Ubicar la residencia de algunos ejidatarios en San Luis Río Colorado y llevar a cabo las entrevistas permitió el desarrollo del trabajo de campo.

Los objetivos de este acercamiento fueron; 1) definir los puntos y formas de contacto con la población de estudio (varones y mujeres de ambos ejidos que sean ejidatarios) ; 2) conocer el nivel de conocimiento

¹¹ En esta visita me presenté con el presidente ejidal para explicarle el motivo de mi presencia, y posteriormente, platicar con los ejidatarios que acudieron a la reunión. Tanto el presidente como los ejidatarios estuvieron de acuerdo en permitirme entrevistarlos, ofreciéndome todas las posibilidades para llevar a cabo el proceso por ejemplo: domicilio de residencia actual fuera del ejido, teléfono local y algunos domicilios de sus trabajos. Estas facilidades brindadas me permitieron su ubicación fuera del ejido, y con ello, el desarrollo del trabajo de campo.

que tienen los ejidatarios con relación al proyecto sustentable que rige a ambos ejidos como consecuencia de la declaratoria del Pinacate y Gran Desierto de Altar como área natural protegida; 3) identificar los problemas socioeconómicos de la población asociados al desarrollo humano; y por ultimo, 4) identificar las propuestas de desarrollo local en ambos ejidos.

En la etapa de contacto se utilizó el método de la observación participante y la entrevista a profundidad con el fin de identificar: 1) la relación existente entre el desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local en la reserva, y 2) las nociones y percepciones locales sobre tales conceptos y su aplicación como parte de políticas públicas de desarrollo integral. Estos recursos fueron significativos para analizar las categorías desarrollo humano, desarrollo sustentable y desarrollo local propuestas en este estudio.

Este acercamiento metodológico resulta privilegiado para contar con información de primera mano que nos permitiera identificar y analizar las condiciones socioeconómicas de la población local, las iniciativas gubernamentales en materia de conservación que obstaculizan el desarrollo local, así como las condiciones físicas y climatológicas que impactan en la calidad de vida de los habitantes desde una perspectiva integral del desarrollo..

Si tomamos en cuenta que el desarrollo humano se define por la identificación de los problemas sociales y económicos que afectan a los pobladores locales, el caso de los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán, se exige dimensionar la problemática, es decir, conocer con claridad el nivel de desarrollo humano, concepto que tiene implicaciones sobre una amplia gama de opciones relativas de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

De esta forma, la identificación de las iniciativas gubernamentales en materia de política de conservación que obstaculizan o benefician el desarrollo en la reserva, específicamente, en lo que se refiere a proyectos productivos sustentables, infraestructura y financiamiento, dejan de ser simples políticas públicas para transformarse en grandes proyectos que involucran a comunidades enteras, desde este punto de vista, el manejo de proyectos sustentables que utilizan los recursos naturales de manera conciente y la protección del medio ambiente, deben ser pensados como herramientas que ayude a mejorar la calidad de vida de la población. Entonces surge la siguiente interrogante ¿Existen las posibilidades de lograr este planteamiento en los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán?

Para responder a esto, en este trabajo auxiliados por las entrevistas a profundidad se llevó a cabo la Identificación de las propuestas de desarrollo local en la Reserva, entendiendo a éste como “el esfuerzo de abajo hacia arriba de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades, en respuesta a las fallas del mercado y de las políticas públicas de los gobiernos nacionales para proveer lo que se requiere, particularmente en áreas subdesarrolladas o que experimentan ajustes estructurales” (OCDE, 2002:25). Con ello, se analizó el concepto de calidad de vida de las comunidades locales en la reserva, bajo el supuesto teórico de que ésta es el grado de satisfacción de las necesidades humanas, objetivas y subjetivas, individuales y sociales en función del medio ambiente donde vive.

Los informantes claves en ambos ejidos

En la etapa de contacto los informantes se convierten en elementos estratégicos para la obtención y registro de los datos. Los informantes son personas que sirven de introductores al investigador en la comunidad y sus mejores aliados durante su estancia allí. Por esta razón se requiere que sean representativos y conocedores de su grupo. Los informantes clave en ambos ejidos fueron los presidentes de la Asamblea ejidal, cuya disposición y colaboración para lograr el objetivo planteado en esta

investigación fue decisiva. En ambos casos, me orienté hacia la percepción que tienen sobre las consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas que la declaratoria de la Reserva como área natural protegida ha generado en sus propiedades y en sus vidas mismas. Los informantes son considerados clave por su conocimiento de la cultura en el lugar donde trabajan o se desenvuelven socialmente, en algunos asuntos los informantes pertenecen al subgrupo social de los sujetos y sujetas de estudio de la investigación como es en este caso, ambos presidentes son ejidatarios. Ellos son informantes claves porque difieren de otros informantes por su posición dentro del contexto legal, su jerarquía les permite tener acceso a información relevante del desarrollo del ejido, datos que son necesarios para entender la problemática de estudio. No obstante su disposición, es importante destacar que aunque estén dispuestos a compartir su conocimiento, es elemental no desviar sus ocupaciones y las actividades propias de su cargo.

Informantes principales

De acuerdo con Benjamín F. Crabtree y Willian Millar (1999), para una evaluación (sobre la vigilancia y la verificación) de la calidad de la información recabada en el trabajo de campo, es importante lograr una descripción densa sobre los informantes principales o universo de estudio: mujeres y varones ejidatarios de Punta Peñasco y Aquiles Serdán en la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar en el estado de Sonora, sumando un total de 12 entrevistas. En el ejido Aquiles Serdán se llevaron a cabo 7 entrevistas en profundidad (dos mujeres y cinco varones) y para el ejido Punta Peñasco un total de 5 (en este caso sólo se entrevistó a varones por no conseguir entrevistar a las mujeres, debo aclarar que se hizo el esfuerzo por tratar de conseguir la opinión femenina por considerarla importante, sin embargo, no tuve éxito. Cada una de las entrevistas a profundidad realizada fue descrita y comentada en la libreta de campo, entendida esta como el instrumento de registro de datos del investigador.

Las entrevistas en profundidad

Según Denzin (2000) la entrevista en profundidad es el instrumento que permite la aprehensión de los datos: la historia narrada de las vivencias individuales y el relato de las interpretaciones de los y las ejidatarios quedan así registrados; asimismo, el lenguaje y sus significados simbólicos que surgen en la interacción entre entrevistado (a) y entrevistador. La interacción según el autor es simbólica porque incluye la administración de los símbolos, palabras, significados y lenguajes. Los símbolos son múltiples y complejos, verbales y no verbales, voluntarios e involuntarios. Las expresiones verbales, los gestos no verbales, el modo y estilo de vestir y la forma de hablar, en su conjunto proporciona pistas de los significados simbólicos que se traducen a la interacción entre emisor y receptor (Denzin, 2000).

Diseño y aplicación de la entrevista en profundidad

El siguiente cuadro muestra el proceso que constituye la entrevista en profundidad, donde se describen las fases que lo integran: a) el diseño del guión temático y b) el desarrollo de la entrevista, tal como se procedió en el momento de su aplicación. Por una parte, se identifican los temas abordados y, por la otra, el proceso de aplicación de la entrevista en profundidad. Ambas fases: a) y b), favorecen el análisis y la evaluación de la dinámica de interacción establecida entre los sujetos de comunicación: entrevistado y entrevistador. Por razones obvias, se intentó en lo posible mantener el orden de los temas establecidos en el guión; sin embargo, debo reconocer que las entrevistas en algunos de los casos tomaron otro curso debido a rasgos de personalidad, formas de comunicación y nivel educativo de los y las entrevistadas.

Diseño de la entrevista en profundidad antes de la salida a trabajo de campo	Desarrollo de la entrevista en profundidad en el proceso de trabajo de campo
Guía de temas abordados	Propuestas y recomendaciones durante el proceso de la entrevista
I. Datos generales: Nombre, edad, género, estado civil, años de residencia y escolaridad. II. Antecedentes de la población y desarrollo humano: -Factores que influyeron en su decisión de radicar en la Reserva -Cuáles fueron sus anhelos, frustraciones y logros. -Servicios públicos: educación y salud -Oportunidades de desarrollo humano en la Reserva III. Principio de conservación en la Reserva -Conocimiento sobre el concepto de reserva de la biosfera -Tipo de relación con las autoridades de la Reserva -Participación en proyectos comunitarios -Beneficios individuales y colectivos generados por proyectos comunitarios	Antes de dar inicio a la entrevista: En cada caso se informó a los entrevistados del objetivo e interés de la investigación. Se le solicitó su consentimiento para la sesión con una posible duración de dos horas. Los entrevistados proponen el día, horario y lugar para la entrevista de acuerdo a sus necesidades. Inicio de la entrevista: Se le invita a iniciar con el desarrollo de la entrevista, algunos (as) después de ofrecer los datos de identificación, empiezan a relatar sus experiencias relacionadas con la población de los ejidos correspondientes, cuando llegaron y cuáles fueron los motivos que los llevaron a formar parte de esta área geográfica. Desarrollo de la entrevista La entrevista es dirigida mediante el diálogo, es decir, el establecimiento de una conversación (pregunta-respuesta) aunque en este caso la narrativa fue lo extensa o limitada que la

-Conflictos con las autoridades de la Reserva -Percepción del trabajo de las autoridades de la Reserva - Propuestas locales de proyectos productivos sustentables IV. Condiciones de vida en la Reserva -Características de vivienda -Servicios públicos básicos (energía eléctrica, agua potable, etc.) -Dieta alimenticia	entrevistada decidió, tratando de cumplir con el objetivo que la pregunta demandaba. Cabe mencionar que la narrativa fue interrumpida cuando se consideró necesario regresar a los (as) entrevistados al tema, ya que hubo momentos en los cuales algunos de ellos por su rasgos de personalidad o estilo de comunicarse se salían del contenido. Como dato importante de marcar, las entrevistas fueron llevadas a cabo por espacios de tiempo, tomando en consideración que la mayoría son personas con edad avanzada, pero siempre tratando de que se cumpliera cuando menos el tiempo estipulado de diálogo.
---	---

Cuadro elaborado por el autor, Tijuana 2007.

1.6 Estructura del trabajo

El diseño de exposición de esta tesis se encuentra vinculado a los ángulos de observación que logran la comprensión analítica de la tensión del desarrollo humano y desarrollo sustentable y desarrollo local en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, desde el enfoque del desarrollo local y calidad de vida del objeto de estudio: los ejidatarios (as) de Punta Peñasco y Aquiles Serdán.

La tesis comprende seis capítulos; reflexiono entre ellos el primero como la introducción al planteamiento del problema, la justificación del estudio, el objetivo de la tesis, hipótesis a comprobar, metodología a perseguir, estructura del trabajo y alcances y limitaciones de la investigación. El segundo,

tercero, cuarto y quinto capítulo corresponden al cuerpo de la tesis, los cuales constan de: introducción; discusión teórica enfocada a esclarecer el nivel de análisis propuesto; y su desarrollo e interpretación de los hechos encontrados a partir del trabajo de campo. Finalmente, el sexto capítulo presenta las conclusiones del estudio.

En específico, en el segundo capítulo se discute la crisis del concepto de desarrollo, así como la práctica de nuevos estilos desde diferentes enfoques, tendencias y perspectivas que han permitido orientar el desarrollo con un rostro más humano favoreciendo nuevos esquemas a nivel regional y local. En el análisis de los anteriores procesos de desarrollo se examinan las perspectivas económicas, políticas, culturales y ambientales que sustentan que la acumulación de riqueza de una nación no sólo se basa en los recursos naturales como lo apuntaba los modelos macroeconómicos, sino en los valores de la gente y su participación en todas las esferas de su vida, posibilitando con ello, la creación de nuevos espacios de desarrollo local.

En el tercer capítulo, se analizan las bases teóricas y prácticas de las políticas públicas, así como el análisis de la descentralización política y administrativa como reforma del Estado y como posible instrumento que permite la orientación de un desarrollo local sustentable en áreas naturales protegidas. El análisis de las reformas del Estado para modernizarlo como lo recomiendan los organismos internacionales (BID y Banco Mundial) en función de los criterios de eficiencia y eficacia, se fundamenta en asociar este proceso a la consolidación de la democracia que pugna por un modelo alterno, que permita que las políticas públicas se vean reflejadas en las condiciones de vida de los grupos marginados y excluidos del proceso de desarrollo.

En el cuarto capítulo, se analizan los esfuerzos que a nivel mundial se han hecho para proteger el medio ambiente; se analiza el concepto internacional de área natural protegida, así como su función,

contribución, conservación y preservación de los recursos naturales y culturales del mundo. En particular, se analiza el aspecto jurídico, ambiente físico-natural y socioeconómico de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, a partir del contexto internacional, nacional, regional y local.

En el quinto capítulo, se expone la información construida a partir de los datos recogidos en el trabajo de campo realizado en los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán en la Reserva. Éste fue apoyado por el método de la observación participante y las entrevistas en profundidad aplicadas a los ejidatarios (as), con la finalidad de obtener información de primera mano que nos permita identificar y analizar la tensión entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano.

Finalmente, en el sexto capítulo se abordan las conclusiones y reflexiones acerca de los hallazgos en el trabajo de campo y la propuesta de iniciativa de desarrollo local como una estrategia que puede mediar la tensión entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano.

1.7 Alcances y limitaciones de la investigación

Por último, cabe mencionar algunas de las limitaciones del presente trabajo. En primer lugar, los resultados aquí reportados no son generalizables a los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán, puesto que el diseño de muestreo fue intencional, por lo tanto no probabilístico, sin embargo, la elección del objeto de estudio obedeció, entre otros factores, al hecho de que las características de creación de los ejidos no son diferentes a las que presentan muchos de ellos en la Reserva.

En segundo lugar, y en relación con las entrevistas en profundidad realizadas en el ejido Punta Peñasco, hay que destacar que la investigación sólo considera la perspectiva masculina, por razones de tiempo y recursos económicos para insistir en conseguir la entrevista en las dos únicas ejidatarias; por ello se reconoce que hubiera sido más enriquecedor contar con la opinión de las mujeres acerca de los temas aquí

tratados, sobre todo, si se considera que la forma de observar la problemática desde la cuestión de género es diferente.

En tercer lugar, destacar que las condiciones fisiográficas y climatológicas que presenta la Reserva en general, la convierte en un lugar atípico que no permite inferir de manera generalizable con otras Reservas del país, por lo tanto, este trabajo es apenas un acercamiento al estudio de las áreas naturales protegidas del mundo.

Capítulo II

Desarrollo humano y desarrollo local

2.1 Crisis del concepto de desarrollo: Paradigma del desarrollo humano

La concepción del desarrollo humano es una consecuencia de la discusión teórica sustentada en los argumentos que señalan que existe una crisis del concepto de desarrollo caracterizado por variables e indicadores macroeconómicos, que según las teorías de la modernidad basaba sus principios en el progreso, la innovación, la evolución y el crecimiento como solución a la problemática económica mundial. Sin embargo, este argumento sostiene Viola (2000) no ocurrió como se pensaba sino al contrario, amplió la distancia entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Por consiguiente, otras voces desde el ámbito ambiental manifestaban que la crisis del desarrollo estaba anunciando que no solamente existía una crisis económica, sino cultural que ponía en riesgo el medio ambiente. Razón suficiente para cuestionar que la acumulación de riqueza de una nación no está solamente en sus recursos naturales sino en su gente y su cultura. Por ello, la necesidad de buscar “otros desarrollos” que permitan armonizar el crecimiento económico con los principios ecológicos.

En el presente capítulo se discutirá la crisis del concepto de desarrollo, así como la práctica de nuevos estilos desde diferentes enfoques, tendencias y perspectivas que han permitido orientar el desarrollo con un rostro más humano favoreciendo nuevos esquemas a nivel regional y local. En el análisis de los anteriores procesos de desarrollo se examinarán las perspectivas económicas, políticas, culturales y ambientales que sustentan que la acumulación de riqueza de una nación no sólo se basa en los recursos naturales, sino en los valores de la gente y su participación en todas las esferas de su vida.

Según estudios del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) –entre los cuales destaca Gligo (2001) – se reconoce que para mejorar la situación ambiental, es necesario construir nuevos paradigmas que contribuyan a redefinir el desarrollo, adoptando una modalidad distinta, cuyo estilo este conciliado

con la naturaleza. Dichos estudios argumentan que tiene lógica rechazar la idea de agregar el término de *sustentable* al desarrollo, ya que sin un cambio estructural de fondo se continúa con el viejo modelo económico no sustentable que exalta las bondades del crecimiento económico. El crecimiento económico es una expresión cuantitativa de indicadores asociados al PIB o al PNB, mientras que el desarrollo se centra en el bienestar, la calidad de vida de la población; “es crecimiento con calidad” (Giraud, 2002:10)

Sin un cambio cultural de valores que permitan identificarnos con las necesidades del ser humano, no se puede lograr que el desarrollo sea diferente de lo que ha sido hasta ahora, donde el cúmulo de oportunidades de progreso no han representado la equidad demandada por la sociedad. En ese sentido, Gligo (2001:24) argumenta que es posible declarar al desarrollo como un “deseo, plantearlo como un cambio, buscar el florecimiento de una nueva era, etc., pero ello no garantiza poner fin a la causalidad de la tendencia actual de los modelos macroeconómicos de desarrollo, que frente a sus tropiezos, la actitud básica ha consistido en transformar el medio en lugar de cambiar al hombre”¹².

En ese orden de ideas, Daltabuit et al (2000), Gligo (2001) y Viola (2000) coinciden en que esta actitud nace de una cultura tecnocrática y economicista que tendría que superarse y encausarse hacia otro tipo de desarrollo, con la finalidad de buscar el equilibrio económico y social de todos y todas las clases marginales.

Algunos autores afirman que analizar los planteamientos de un modelo de desarrollo que integre lo económico, lo social y lo ambiental es primordial, por tanto, sugieren examinar cuidadosamente el discurso desarrollista generado de manera histórica (a partir de la segunda guerra mundial) el cual ha permeado nuestra vida socioeconómica, cultural y política (Véase, Daltabuit et al, 2000:19).

¹² Es un concepto sesgado históricamente por el sexismo. Cuando me refiero al término hombre quiero hacer referencia a la condición de “ser humano” siempre y cuando incluya a las mujeres.

Después de la segunda guerra mundial, las condiciones de pobreza y atraso en las que vivían los habitantes de Asia, África y América Latina se empezaron a observar como problemáticas para Estados Unidos y Europa occidental: según la retórica del discurso del presidente Truman de Estados Unidos en 1949, las condiciones de pobreza que envolvían a más de la mitad de la población mundial era una amenaza, tanto para ellos como para las naciones consideradas prósperas por la proliferación del comunismo. Por ello, propone un programa de desarrollo económico, basado en el concepto de democracia, con la finalidad de crear en estos países las condiciones necesarias para abatir la pobreza, argumentando que una mayor producción basada en la aplicación del conocimiento científico y tecnológico moderno era la clave para la prosperidad y la paz (a este respecto, véase Daltabuit et al, 2000:19-20 y Viola, 2000:14)

El discurso era prometedor explica Escobar (1995), pero sí para lograr una mayor producción era indispensable la aplicación del conocimiento científico y tecnológico moderno generado por las naciones industrializadas, esta situación no estaba al alcance de Asia, África y América Latina al prevalecer las distancias económicas, políticas y sociales entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Ello, nos lleva a considerar que las perspectivas de desarrollo no cumplieron con las metas y objetivos propuestos.

En este panorama, menciona Escobar (1995) el desarrollo tuvo como principales propósitos y metas alcanzar un alto grado de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, un rápido crecimiento de la producción material, así como obtener la adopción de educación y de valores culturales modernos. Asimismo, afirma que se tuvo la idea de que a través de la ciencia, tecnología y el capital, se lograría que las condiciones de vida de las sociedades avanzadas se extendieran a toda la gente del planeta, es decir, se apostaba al progreso.

De acuerdo con este autor, tal idea estuvo vigente durante más de cuarenta años, periodo en que la mayor preocupación de políticos y científicos se centraba en el tipo de desarrollo para resolver los problemas económicos y sociales de las regiones del mundo. Aunque muchos científicos se oponían a las estrategias capitalistas, sostiene el autor, se veían obligados a exponer sus críticas en términos de la necesidad de desarrollo. Es decir, explica Escobar, criticaban el modelo, proponían modificaciones, pero era un hecho que existía la necesidad del desarrollo, y por ello debía de apostarse al no existir esquemas de desarrollo que demostraran lo contrario.

Otros puntos de vista afirman, que el sueño de desarrollo fue convirtiéndose en una pesadilla, ya que el reino de abundancia prometido en el discurso, y las estrategias económicas implantadas por más de cuarenta años, habían producido ampliamente lo opuesto; por un lado, subdesarrollo masivo y empobrecimiento, deterioro ambiental, explotación y opresión, y por el otro, mínimas geografías económicas de desarrollo (véase Daltabuit et al, 2000:21). En este sentido, parece imposible e inconveniente universalizar este tipo de modelo como único y próspero o a la inversa.

En consecuencia, Viola (2000:10) afirma que “el concepto de desarrollo ha sido sometido a revisión y discutido desde diversas perspectivas, que han tratado de demostrar que su carga semántica (significación de la palabra) sus prejuicios culturales, sus sobrentendidos y sus simplificaciones, no han sido en absoluto ajenos a innumerables fracasos, contradicciones y efectos perversos cosechados por tantos y tantos proyectos o políticas de desarrollo”. En general, el autor afirma que las definiciones usuales de desarrollo suelen recoger- y a menudo confundir- por lo menos dos connotaciones diferentes: por una parte, el proceso histórico de transición hacia una economía moderna, industrial y capitalista; la otra, en cambio, identifica el desarrollo con el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, y la consecución de mejores indicadores de bienestar material.

Otro punto de vista respecto al significado y uso del concepto de desarrollo, se enmarca en la consideración de que el desarrollo desde su nacimiento es algo “real”, por tanto, ha servido para explicar la realidad económica, social, política y cultural de la sociedad de acuerdo a las distintas posiciones y orientaciones (véase Escobar, 1997:501-502).

Lo anterior conlleva a afirmar, que tanto Viola (2000) como Escobar (1997) coinciden en que existe un uso indiscriminado del concepto de desarrollo, que a nuestro punto de vista, se necesita discutir la idea básica del desarrollo desde su base ontológica buscando la esencia ética y social que justifique su origen.

En este sentido, Viola (2000) coincide con los postulados del PNUD (1990) cuando sostiene que la relación entre ambos fenómenos parece cada vez más insostenible, puesto que la evidencia histórica y etnográfica¹³ demuestra que el proceso de modernización, es decir, los avances científicos, la tecnología y la industrialización, aplicado durante los últimos cincuenta años del llamado Tercer Mundo, no solamente no ha conseguido eliminar la pobreza y la marginación social, sino que las ha extendido hasta alcanzar una magnitud sin precedentes.

Pero si el concepto de desarrollo ha llegado a convertirse en una “palabra-fetiché” como afirma (Viola 2000), o ha sido usado indiscriminadamente como sostiene (Aguilar, 2002) no es porque según indican ambos autores, el desarrollo, describa con precisión una categoría coherente de fenómenos socialmente relevantes, sino porque siendo uno de los conceptos del siglo XX más densamente imbuidos de ideología y de prejuicios, ha venido actuando como un poderoso filtro intelectual de nuestra percepción del mundo contemporáneo, porque según el propio Viola (2000) resulta inconveniente hablar de desarrollo en función del esquema occidental como única referencia de avance y progreso.

¹³ Véase para el sentido histórico a Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1999) y para el trabajo etnográfico a Viola, Andreu (2000) y Daltabuit et al (2000).

Entre los prejuicios que más han contribuido a sesgar nuestra concepción del desarrollo, se encuentra el economicismo y eurocentrismo, connotaciones que según Rist (en Viola, 2000:11) encuentra en la mayoría de las definiciones ofrecidas por diccionarios o documentos de trabajo de Instituciones especializadas.

Con respecto al economicismo, resulta obvia la participación de la teoría económica clásica y neoclásica en la configuración de imágenes dominantes del desarrollo, entre ellas la identificación del desarrollo con la riqueza, la evolución, el progreso, el crecimiento económico, la industrialización y la difusión a escala mundial de la economía de mercado¹⁴. Según Viola (2000), tal confusión de conceptos ha comportado un notable reduccionismo, al identificar la realidad con un número pequeño de variables cuantificables, ignorando todo aquello que queda fuera de la contabilidad: desigualdad social, ecología, diversidad cultural, discriminación de género.

Asimismo, este autor afirma que el eurocentrismo es otro sesgo inherente del discurso del desarrollo, que, desde sus orígenes, ha usado el modelo occidental de sociedad como parámetro universal para medir el relativo atraso o progreso de los demás pueblos del planeta.

En este debate sobre el concepto de desarrollo existen opiniones que indican una transición desde posturas reduccionistas -que lo identificaban con el crecimiento económico- hasta definiciones mucho más integrales en torno a lograr que los miembros de una sociedad tengan acceso a la subsistencia, la

¹⁴ Dentro de esta gama de conceptos referidos al desarrollo, se encuentra “riqueza” que según el pensamiento clásico se refiere al producto de una sociedad organizada jurídica e institucional con base al derecho natural; “evolución” que de acuerdo al pensamiento neoclásico se concibe como un proceso de mutación gradual, espontánea y continua; “progreso” ligado a la aplicación de la ciencia y la tecnología en función de las actividades productivas; “crecimiento” que se refiere a la mutación gradual y continua de la economía bajo los parámetros científicos y tecnológicos e, industrialización que marca la línea más dinámica de crecimiento económico de las naciones como resultado de la aplicación de la ciencia y la tecnología. Véase Sunkel Osvaldo y Pedro Paz (1999), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, pags. 22-25.

protección, la creación, la participación, la identidad y la libertad (véase Gligo, 2001:27). En este recorrido se presume que se ha avanzado en buscar formas alternas de presentar al desarrollo con la visión de erradicar la pobreza y marginación de los países en vías de desarrollo. Ello nos lleva a considerar que efectivamente sí existe una crisis del actual modelo de desarrollo.

2.1.1 Crisis del modelo civilizatorio

En este sentido, opiniones como Viola (2000) y Escobar (1995) coinciden en que existe una crisis del concepto de desarrollo al manifestar que los países llamados del “tercer mundo” (en vías de desarrollo) constatan como la distancia económica que les separa del club de los privilegiados (Viola, se refiere a los países ricos o industrializados), continua aumentando, de tal forma que, cualquiera que sea la percepción del concepto de desarrollo adoptado, su condición económica, política y social es diferente a la de los países industrializados.

Asimismo, otras posiciones como (Abdel-Malek, 1985; Toledo, 1992; Norgaard, 1994) coinciden en que se gestó un clima generalizado de pesimismo y de creciente desconfianza hacia la propia idea del desarrollo; más que la ruina de un determinado paradigma intelectual, lo que está anunciando es la verdadera crisis del modelo occidental de civilización.

En esta posición se instala Maier (1998;26) que sostiene que en efecto “existen cuestionamientos al esquema actual de desarrollo que empiezan a conjugarse de manera tal que su insostenibilidad resalta no sólo como una crisis del modelo mismo, sino más bien como el agotamiento del paradigma civilizatorio que ha sustentado las relaciones sociales entre sexos, las naciones, las clases sociales, las etnias, las generaciones y las religiones, además de haber determinado el encontronazo humano con la naturaleza”. Es decir, que la orientación del modelo de desarrollo vigente ha desvirtuado los valores sociales y

culturales, por tanto, se hace necesario buscar un paradigma que instale al ser humano en las prioridades de un desarrollo que lo rescate de la desigualdad económica, social, política y cultural.

En este sentido, Maier (1998:26) argumenta que “cada vez existen más voces lúcidas, desde ámbitos y prácticas distintas, que advierten la necesidad de reconcebir y reconstruir el modelo paradigmático de civilización, redefiniendo y satisfaciendo las necesidades básicas materiales, sociales, culturales y espirituales de la población mundial desde el reconocimiento y respeto global de nuevas premisas y pautas éticas, mediante una relectura de la noción de desarrollo que se base en la protección de la vida humana y ambiental”. Con ello basta recordar aquello a lo que se refería el Premio Nobel de Literatura José Saramago: en la actualidad, la cosa más rechazada, excluida y menospreciada del mundo es el ser humano (citado por Guimaraes, 2003:8).

En esta sintonía, existen criterios que sostienen que “la crisis de los actuales paradigmas de desarrollo se enmarcan en el agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente censurable, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo” Guimaraes (2003:22). Esta crisis institucional, individual, de consumo de bienes, de valores y de ética que presenta el actual modelo de desarrollo, no es un síntoma de hoy, sino que es el resultado de un proceso histórico enmarcado en la modernidad caracterizada por la racionalización industrial, científica y tecnológica. Por ello, lo que está en juego es la superación de los paradigmas de la modernidad que han estado definiendo la orientación del proceso de desarrollo. En este sentido, existen opiniones que sostienen que la modernidad del tercer milenio tendrá que ser la sostenibilidad, la cual recodifique al ser humano y lo incluya como parte de la naturaleza (véase Guimaraes, 2003:22 y Leff, 2002:23)

Distintos autores han reconocido que mientras el viejo discurso del desarrollo trataba de maquillarse, una nueva corriente de pensamiento comenzó a gestarse y a proclamar la necesidad de pensar y de representar

el tercer mundo de manera diferente del modelo operante (véase Apffel-Marglin y Marglin, 1990; Escobar, 1995: Escobar, 1997; Ferguson, 1990, Peet, 1997; Watts, 1993). Esta nueva corriente, inspirada en el pensamiento de Foucault (Escobar, 1995) -especialmente, en las ideas sobre las relaciones entre conocimiento, discurso y poder- formulará una sistemática deconstrucción del concepto de desarrollo¹⁵.

Como crítico y solidario de esta nueva corriente de pensamiento, Leff (1995) menciona que la sobreexplotación de los recursos y la degradación del medio ambiente son el resultado de la racionalidad económica del viejo modelo, que desvincula a la naturaleza de la producción¹⁶.

Con base en ello, sostiene que “la transición hacia la sustentabilidad implica la necesidad de trascender la idea de la trascendencia histórica que descansa en la razón económica como un proceso de superación dialéctica del reino de la necesidad, fundado en la racionalidad científica e instrumental que moviliza el desarrollo de las fuerzas productivas como un proceso natural de evolución que avanza hacia estadios superiores de desarrollo” (Leff, 2002:343). En otras palabras, para caminar hacia la sustentabilidad es necesario entender el problema de fondo que es la insustentabilidad del modelo económico imperante, el cual se refiere a la incertidumbre que ha creado la tecnología y el mercado para equilibrar la distancia que existe entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente.

En consecuencia, Leff cuestiona el modelo de desarrollo que ha estado vinculado a variables que en todo momento han tenido una estrecha relación con la ciencia económica, dejando fuera las variables de

¹⁵ En su obra “la invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción” Escobar (1995) analiza las interrelaciones entre formas de conocimiento, discurso y poder, mediante las cuales se puede construir y deconstruir un concepto, en este caso el desarrollo, el cual se ha convertido en una certeza de nuestro imaginario social y nos parece difícil conceptuar la realidad social en otros términos.

¹⁶ La inviabilidad del viejo modelo fue evidente desde la época de los ochentas, al comprobarse que, aunque hubo un prolongado periodo de crecimiento de la economía mundial, la pobreza, la falta de equidad y la degradación ambiental se profundizaban en todo el mundo (PNUD, 1992) Asimismo, existe crítica a la racionalidad económica característica de este modelo, la cual desconoce toda ley natural o cultural y se enfoca hacia un modelo de degradación social y ambiental con poco o nulo nivel de control. (Véase Leff, 2002:23)

participación social de los actores en su entorno económico, social y político. Algunos enfoques han sugerido ver el desarrollo como un sinónimo de riqueza, acumulación, cambio, progreso y crecimiento (Sunkel, 1992; Hinkelammert, 1994; Bifani, 1992)

2.1.2 El capital humano

Por su parte, las perspectivas teóricas que resaltan la inclusión del actor, básicamente se encuentran en las propuestas que invierten esa relación, o sea, un crecimiento cualitativamente distinto, que ofrezca más atención al empleo y al ingreso, a la distribución y justicia, así como a la superación de las condiciones de pobreza y rezago social, desde una óptica del desarrollo impulsado desde abajo, local, endógeno o comunitario (véase Vázquez, 1998 y Boisier, 1994).

En este debate, algunos enfoques más recientes atribuyen al desarrollo un carácter más humano. Las discusiones no sólo agregan al argumento la importancia del beneficio económico, y a la superación de las desigualdades, sino además, se sitúan del otro lado de la contienda: la pobreza y sus múltiples dimensiones en los ámbitos de vida social (Vázquez, 1998; Boisier, 1996). Muestra de ello es el informe del Desarrollo Humano 1990 del Banco Mundial, que parte de las nociones del desarrollo del capital humano como vía para la superación de la pobreza y las desigualdades (PNUD, 2001).

Basado en la visión del Premio Nobel Amartya Sen, el PNUD (1990) humaniza al desarrollo, al partir no de una definición fija de desarrollo, sino de la idea creciente de los diferentes impactos que adquiere la pobreza, al afirmar que ésta puede significar más que la falta de lo necesario para el bienestar material. Significa también la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo de las personas, disfrutar de un nivel de vida, libertad, dignidad y respeto. En este sentido, el ingreso es un medio y el desarrollo humano es el fin (PNUD, 1990:33).

Al igual que la propuesta del Banco Mundial (BM), las y los actores merecen que el Estado brinde políticas institucionales vinculadas al bienestar y al incremento de la calidad de vida (PNUD, 1993). En este contexto, el bienestar y la calidad de vida son el propósito del desarrollo. Según recomendaciones del BM se debe reconocer que el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, sino tan sólo un instrumento para impulsar el desarrollo humano.

El desarrollo humano es “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas” (PNUD, 2001:21). Sin embargo, en todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable (esperanza de vida) adquirir conocimientos (alfabetización) y tener acceso a los recursos necesarios para tener una vida decente (ingresos) que se reflejan en el índice de desarrollo humano. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles (PNUD, 1990; Streeten, 1999).

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente- no sólo opciones entre distintos productos de uso básico o de lujo, sino las opciones que se crean con la expansión de la capacidad humana y su funcionamiento-, lo que la gente hace y puede hacer en su vida. Sin embargo, como señala Enrique Krauze se tiene una visión restringida del desarrollo al asociarlo con la actividad económica, por tanto, se cree que la acumulación de recursos permite asegurar un nivel de vida digna (citado por PNUD, 2002:13). Tal situación es inaceptable, como lo indica el PNUD (1990, 1993, 1997, 2001) ya que el desarrollo humano no se magnifica con la acumulación de riqueza, sino que ambiciona otras costumbres como la libertad, los derechos y las capacidades de las personas.

En este plano, desde una visión reduccionista la valoración de las experiencias que las personas realizan se encuentra distante de asumir que la cuestión económica sea el rector de su vida ya que existe una extensa gama de prácticas y hábitos que la gente aprecia y demanda, entre ellas se incluyen la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, respeto por sí mismo y los derechos humanos. Por ello, en un sentido amplio “el desarrollo humano es mucho más que simplemente lograr esas capacidades; es también el proceso de procurarlas de manera equitativa, participatoria, productiva y sostenible” (Streeten, 1999:16).

El desarrollo humano es un paradigma pluridimensional, es decir, su concepción no parte de un principio rector, sino al contrario, implica la integración de elementos económicos, sociales, políticos y culturales. Tal modelo ayuda a distinguir claramente dos aspectos: 1) la necesidad de formación de capacidades humanas tales como un mejor estado de salud, adquisición de conocimientos e ingreso y, 2) la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas para elegir como configurar su modo de vivir y satisfacer sus necesidades. Sin embargo, se hace necesario dejar muy claro que, el desarrollo humano no sólo es la satisfacción de necesidades básicas, sino también un proceso dinámico de participación, con la finalidad de remover las barreras que impiden la plena satisfacción de las capacidades (PNUD, 1990).

A su vez, el concepto de capacidad es utilizado por Sen para representar al conjunto de funcionamientos que pueden explicar las combinaciones alternativas que una persona puede lograr o ser, enfatizando todos aquellos actos valorables que puede alcanzar. Tales funcionamientos representan parte del estado de una persona que nos permiten acercarnos a una realidad del individuo, en particular, a aquellos objetos de valor que pueden ser elegidos en consideración como aspectos de la vida que él o ella ha logrado a través de su existencia.

De hecho, se debe reconocer que los funcionamientos del individuo variarán de acuerdo al espacio geográfico, tipo de cultura, condiciones políticas y económicas, entre otros, lo cual nos permite estar de acuerdo con Sen (1996) y Deneulin (2004) en que la capacidad es inevitablemente pluralista y relativa, al conllevar una gama de funcionamientos que varían en importancia y prioridad. Para algunas sociedades sostiene Deneulin (2004) algunos funcionamientos son más importantes que otros (por ejemplo, la nutrición puede ser elemental para unos, mientras que para otros es intrascendente) por lo tanto, al intentar evaluar la calidad de vida de cierta sociedad o comunidad resulta elemental llevarla a cabo en función de la capacidad que tienen las personas para lograr y valorar sus funcionamientos.

En este sentido, Rodado et al (2001:40) afirma que la capacidad es “la habilidad o potencial de un individuo para funcionar libremente y elegir un modo de vida”. Por lo tanto, siguiendo al autor, la calidad de su bienestar depende de su capacidad para funcionar, planteamiento tiene su base filosófica en las ideas de Aristóteles, para quien el bien del hombre debía analizarse en el contexto de la vida entendida como una actividad.

Los autores hasta aquí revisados parecen indicar que las capacidades abarcan desde cosas elementales como estar suficientemente nutrido, tener buena salud, evitar la morbilidad prevenible y la mortalidad prematura, hasta realizaciones más complejas como ser estimado, tener dignidad, participar en la vida de la comunidad, etc., entonces es posible asumir que el desarrollo humano debe ser concebido como un instrumento para ampliar las libertades fundamentales de las personas (PNUD, 1990;1993;2001), y por lo tanto, el propósito fundamental de la acción pública. En otros términos, la calidad de vida del ser humano no debe ser medida por la acumulación de recursos, sino por la libertad que experimenta¹⁷. Aunque la

¹⁷ La libertad natural del ser humano consiste en no verse sometido a ningún otro poder superior sobre la tierra, y en no encontrarse bajo la voluntad y la autoridad legislativa de ningún individuo -sólo podrá reconocer a la naturaleza como única ley que puede regir su conducta-. No existe un individuo que tenga más poder sobre la libertad del ser humano que él mismo. Véase Locke John (1981:19); en este sentido, se coincide con Rousseau al afirmar que los

anterior concepción de calidad de vida pareciera muy occidentalizada y contrastara con la visión de otros grupos religiosos, por ejemplo los musulmanes, lo que es un hecho, es que cualquiera que sea la perspectiva y respetando las creencias, la libertad entendida como decisión propia tiende a mejorar las condiciones de vida de la gente.

Tanto Sen (1996) como Rodado et al (2001) sugieren que es necesario moverse del terreno de los bienes (recursos) hacia el contorno de la capacidad de las personas para realizar funciones valiosas o estados deseables. En este plano, los bienes representan el vehículo para alcanzar estados de comodidad, mientras que las capacidades son los elementos constitutivos del propio bienestar. Entonces, atendiendo las sugerencias de ambos autores, se puede argumentar que la capacidad de los seres humanos refleja la libertad de éstos para optar por actividades individuales y socialmente construidas que ayuden a incrementar su bienestar.

El enfoque de Sen sobre las capacidades caracteriza el bienestar humano en términos de qué es lo que las personas son o hacen (estar saludable, leer o escribir, tomar parte en la vida de la comunidad). Pero específicamente, considera el término libertad como uno de los aspectos más básicos de la vida humana, por tanto, el bienestar debe ser evaluado no sólo por lo que las personas son o hacen, sino más bien en cuanto a lo son capaces de lograr si ellos lo eligiesen (Álvarez, 2001).

El argumento básico del enfoque de capacidades de Amartya Sen coincide con Deneulin (2004:7-8) al afirmar que “al evaluar el estándar de vida de una persona, los objetos de valor pueden ser sensiblemente tomados como aspectos de la vida que él o ella ha logrado vivir, por tanto, la evaluación de las capacidades de las personas mostrarán la calidad de vida de éstas”.

individuos son libres por naturaleza, por lo tanto, tienen un derecho natural de hacer de su vida aquello que mejor consideren conveniente. Rousseau Juan Jacobo (1998:10)

En este contexto, Deneulin (2004:7) y el PNUD (1990:33) argumentan que el desarrollo humano tiene como fin aumentar las capacidades de las personas -en el presente y el futuro- en todas las áreas de su vida; que existen componentes del bienestar humano que la medida del ingreso no puede incluir -seguridad, salud, libertades políticas y culturales, etc.- por tanto, el desarrollo humano no puede reducirse a una medida única, sino multidimensional y preocupado por la naturaleza de las vidas que las personas viven.

Asimismo, el desarrollo debe prestar atención a las estructuras institucionales y favorecer aquellos dispositivos que permitan el aumento de las opciones de las personas a través del respeto a la libertad para tomar decisiones sobre sus vidas. En este plano, las personas se convierten en sujetos y actores de sus propias experiencias, con la finalidad de ser protagonistas de su propia forma de vivir. Por ello, el desarrollo debe estar basado en el empoderamiento (empowerment) de las personas locales para identificar sus propias necesidades e implementar programas y proyectos que los beneficien directamente (Cernea, 1995).

En este nuevo planteamiento del desarrollo, la acción de dar primacía a la gente en la participación de proyectos comunitarios no es un tema actual, sino que parte de una visión distinta al modelo económico imperante, donde la invisibilidad de los actores locales ha estado presente durante largos periodos. La creación de espacios individuales o colectivos para la participación local en la elaboración de un plan o programa de desarrollo local acorde a sus capacidades, no es una simple idea, sino que es una enérgica exigencia de reestructuración del enfoque de planificación (Cernea, 1995:33).

En consecuencia, opiniones como Deneulin (2004); Rodado et al (2001) y el PNUD (1990) sostienen que el proceso de desarrollo debe crear un ámbito propicio para que las personas, ya sea individual o colectivamente, puedan cultivar a plenitud sus capacidades y encontrar oportunidades razonables que les

permitan llevar una vida productiva y creativa, y por ende, en función de las oportunidades, aumentar su calidad de vida.

Por ello, Amartya Sen (1987) propone que para medir la calidad de vida es necesario utilizar un indicador con objetividad posicional¹⁸ –pero sin renunciar a lo subjetivo-, pues es necesario saber la situación real del individuo. En este sentido, como ejemplo se puede citar la confrontación de los valores asiáticos con los occidentales, que al analizarlos en función de la democracia y la libertad pueden ser total o parcialmente diferentes, razón por cual, se está de acuerdo con Sen sobre la necesidad de usar indicadores que permitan medir tanto lo objetivo como lo subjetivo.

La propuesta de Sen, según reconocen Hernández et al (2003) es que la calidad de vida se mida de tal forma que tome en cuenta las diferencias individuales y que también refleje la libertad del individuo. Para determinar la calidad de vida de un individuo es importante conocer no sólo si está nutrido, sino también si tuvo la oportunidad de estar nutrido. En palabras de Sen, la calidad de vida se mide en función de las capacidades de las personas.

2.1.3 Medición del desarrollo humano

Para López et al (2004) la medición del desarrollo humano es un elemento fundamental para el diseño de las políticas públicas de un país. Entre otros factores, permite evaluar los avances y retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, establecer la magnitud del problema de desarrollo, caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

¹⁸ La objetividad posicional se refiere al rol que juega el ser humano al hacerse visible en las acciones y juicios que sobre ellos se vierten, y que inducen a considerarlos como actores en función de nuestra percepción. Al respecto Cfr. Sen Amartya (1993:12)

Tomando en consideración la premisa de Sen, el PNUD (1990) decide utilizar como indicador para medir la calidad de vida al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Tal indicador combina tres dimensiones para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, la esperanza de vida y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Sin embargo, tanto López et al (2004) como Rodado et al (2001) reconocen que debido a su simplicidad y a requisición de información, generalmente disponible para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador de éxito o fracaso de sus políticas nacionales.

La medición del desarrollo humano a través del IDH trata de objetivar logros en términos de desarrollo e identificar en qué dimensiones se han producido especialmente este avance. No es una medida de satisfacciones ni mucho menos de marcos de felicidad, pero sí una medida de potenciación o de generación de posibilidades, útil en términos de diseñar políticas para lograr determinados objetivos. En otras palabras, tal como lo sostiene su creador Mahbub ul Haq al frente del PNUD, el IDH es un esfuerzo para centrar el desarrollo en los seres humanos como fin último y evaluar si las políticas de desarrollo están potenciando los logros, libertades y capacidades de la población.

La primera dimensión que se refiere a la esperanza de vida y que engloba fundamentalmente los fenómenos relacionados a la salud y la nutrición, contempla la longevidad como significado de vivir bien durante mucho tiempo, ya que en esta posibilidad se definen los planes y ambiciones de los seres humanos. Estos dependen de un ciclo de vida lo suficientemente extenso como para desarrollar sus capacidades y llevar a cabo sus proyectos. Al mismo tiempo, un claro objetivo de bienestar consiste precisamente en evitar que la vida se agote prematuramente. Esto último se refiere a diferentes cuestiones que permiten preservar la vida; la seguridad e higiene en los ámbitos laborales, en las condiciones

ambientales, en el tránsito y la prevención de accidentes, e incluso, en las condiciones de seguridad personal (López, 2001).

La segunda dimensión se refiere a la educación cuyo nivel de medición tuvo como indicador clave al coeficiente de alfabetización de los adultos en el informe del PNUD (1990), sufriendo modificaciones en el informe del PNUD (1995) donde el índice de nivel educacional se obtiene en función del índice de alfabetización en adultos y índice de la tasa de matrícula combinada en educación primaria, secundaria y superior (López, 2001).

Finalmente, la medición de la tercera dimensión ingreso utiliza el PIB per cápita bajo la consideración de que la capacidad de disponer de bienes y servicios es una aproximación para deducir el nivel de vida de la población. Ésta también ha sufrido transformaciones, siendo la más reciente la realizada en el informe PNUD (1999), que se refiere a la sustitución de la formula para ponderar el PIB per cápita, de forma tal que “se descuenta en toda la distribución y no sólo por encima de cierto nivel, evitando reducir indebidamente su contribución al desarrollo en los países de ingreso medio” (PNUD, 2002:19). Situación que López (2001) alaba al destacar que esta modificación al ingreso no sólo representa una mejor captación de la realidad económica, sino que también evita que países de ingresos medianos sean castigados al realizar el descuento del ingreso bajo la distribución del PIB per cápita.

Aunque el IDH ha sido aceptado y adoptado por diferentes países para medir el desarrollo humano como una medida oficial, también es cierto que se reconocen sus limitaciones; pero mientras no exista otra medida de consenso internacional, seguirá siendo empleada. Según el PNUD (1990) las tres medidas de desarrollo humano adolecen de una falla común: son promedios que encubren las grandes diferencias sociales de la población mundial. Por ello ha sido objeto de grandes críticas.

2.1.4 Críticas del indicador de medición del desarrollo humano

Entre las críticas que habitualmente se formulan a éste indicador, merecen destacarse aquellas que sostienen que, como medida de producción, excluye la realizada para autoconsumo, así como también el trabajo no remunerado –realizado principalmente por las mujeres- en la esfera doméstica y por lo tanto deja de lado magnitudes considerables. Las críticas también aluden al indicador como medida de bienestar, y en este caso, se destaca que no tiene en cuenta la composición del valor agregado entre los bienes socialmente útiles, los bienes suntuarios y los bienes productivos para otros fines (por ejemplo: armamento, la distribución de la producción entre las personas, la capacidad de las personas para transformar ingreso en capacidad de consumo, los impactos ambientales, etc.).

Dentro de esta diversidad de críticas, la medición del desarrollo humano desde la perspectiva de género ha venido a evidenciar que en ningún lugar del mundo el trato entre hombres y mujeres es igual, a pesar de largos periodos de debate y lucha por la igualdad (véase PNUD, 1995). Lo anterior, como consecuencia de las desigualdades presentes entre sexos con respecto al crecimiento económico; reflejadas en la exclusión de las mujeres en los procesos productivos y el nulo reconocimiento del trabajo doméstico, aunado a su incipiente participación en todas las esferas de su vida.

En este plano, el PNUD (1995) a través de los indicadores presentados muestra las diferencias y discriminaciones sexuales al ofrecer una explicación de que éstas se derivan de los aspectos socioculturales que obstaculizan la potenciación de las capacidades de las mujeres para insertarse en el proceso productivo. Sí el desarrollo humano es ampliar las oportunidades de todos, entonces la continua exclusión de las mujeres representa la ignorancia de los cuatro componentes esenciales del paradigma del desarrollo humano: 1) productividad; 2) sostenibilidad; 3) empoderamiento y finalmente y el más específico; 4) equidad de oportunidades de desarrollo (PNUD, 1995:12). Con base en lo anterior, sí se

desea superar las mencionadas desigualdades se requiere de un cambio de pensamiento y un compromiso social, cultural, económico y político que se refleje en la medición del desarrollo humano.

Sin embargo, López (2001) conviene que también es loable reconocer que la medición del desarrollo humano ha mostrado avances, pero necesita seguir perfeccionándose. El desarrollo humano es un concepto que refleja una determinada realidad; el IDH es solo una manera de cuantificar este concepto. Por ello, si bien no debe dejar de considerarse el IDH como un índice sintético que pretende consolidar en una cifra única un concepto tan complejo como el de desarrollo humano, tampoco debe sobreestimarse su valor como proxy al concepto que se pretende medir (López, 2001:14).

2.2 Desarrollo humano sostenible: enfoques, debates y tendencias.

A principios de la década de los setenta, se reconoce la crisis ambiental a nivel mundial, para dar solución a ésta problemática se instrumentaron acciones internacionales, de tal manera que en 1972 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó la primera conferencia sobre Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, la cual insiste en el derecho del hombre a vivir en un medio de calidad y en su obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. También se resalta la importancia de la educación en asuntos ambientales. Como resultado de esta conferencia se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuya participación activa se ha centrado en la crítica hacia cuestiones ambientales y su vinculación con el desarrollo¹⁹.

¹⁹ Maurice S. Strong, primer director ejecutivo del PNUMA propone el concepto de “ecodesarrollo” (antecedente del planteamiento del desarrollo sustentable) donde establece que para encontrar la compactibilidad entre el desarrollo y el ambiente, se hace necesario converger en tres aspectos: *el principio*: la igualdad; *el objetivo*: aumentar la calidad de vida y *el instrumento*: el uso racional de los recursos en función del mercado. La noción del ecodesarrollo surgió como una respuesta al desorden económico internacional y perfilaba sus estrategias hacia el esquema de entornos locales, donde el desarrollo se apoyara con tecnología apropiada, en específico para zonas rurales. Provencio, Enrique y Julia Carabias (1993) “el enfoque del desarrollo sustentable” en Azuela, Antonio y Julia Carabias, Enrique Provencio, Gabriel Quadri, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, UNAM, México, pp. 3-10

Por otra parte, en 1983, la ONU estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por la noruega Gro Harlem Brundtland. Este conjunto de académicos realizó una serie de estudios, debates y audiencias públicas a nivel mundial durante casi tres años, culminando en abril de 1987 con la publicación del documento llamado “Nuestro Futuro Común”²⁰ (conocido también como el Reporte Brundtland). En este documento se estableció por primera vez el concepto de desarrollo sustentable o sostenible²¹ -término que ha sido desde sus orígenes bastante controversial²²-, sin embargo, se destaca su aplicabilidad en planes y programas de desarrollo económico en diferentes países del mundo.

El surgimiento del paradigma del desarrollo sostenible responde a la situación de crisis económica y ambiental global generada por la sobreexplotación de los recursos naturales para la producción y el uso de tecnología no acorde con el cuidado del medio ambiente. Esta problemática planteada por el Club de Roma en 1972, continuada en la Cumbre de Río realizada en 1992, y retomada por la Cumbre de Johannesburgo en 2002 (conocida como Río+10) nos lleva a reconocer que ya no es posible cimentar el crecimiento de la sociedad bajo el esquema de sobreexplotación de los recursos naturales y la destrucción del medio ambiente, por lo tanto, se hace necesario buscar un eje articulador del desarrollo humano que

²⁰ En esta escritura se plasma la necesidad de poner énfasis en las cuestiones de pobreza, autoritarismo político, falta de equidad, asimetrías frente a los países industrializados, entre otros. En ella, se observa un panorama diferente del desarrollo en función del pensamiento ambiental. Sin embargo, aunque se haya avanzado en terrenos ambientales lo que es un hecho es que ni siquiera los planteamientos del Informe pudieron modificar las implicaciones económicas devastadoras del propio modelo imperante. *Ibidem* p. 8.

²¹ Este concepto es tan amplio, tan ambiguo e impreciso que hasta la fecha no existe una definición que satisfaga a todos. Dada su naturaleza multidimensional, su operacionalidad no es nada sencilla, lo cual conlleva a utilizar el concepto de manera indiscriminada, e incluso, otorgándole definiciones que están fuera de la idea original del Informe Brundtland. Lo que no podemos dejar de lado es que este concepto aun esta en proceso de construcción. Sin embargo, para efectos de esta investigación se tomará como válido el concepto original de desarrollo sostenible del Informe por considerarlo acorde con los planteamientos del desarrollo local a largo plazo.

²² El concepto original que acuñó la comisión encabezada por Gro Harlem Brundtland lo define como “aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras”, es decir, utilizar los recursos naturales de manera conciente que al mismo tiempo que proteja el medio ambiente ayude a mejorar la calidad de vida de la población. Tal controversia se puede observar al reconocer que las necesidades de la generación presente es compleja e histórica, cargada de ideología y de cultura de ámbitos geográficos y sociales diferentes. Véase Góngora (1998) y Tudela (1992). La deficiencia del concepto estriba en su falta de especificidad, y principalmente, en su pretensión totalizadora que lo ubican como una realidad inalcanzable, ya que carece de esquemas operativos que lo conviertan en un proyecto concreto.

permita afianzar el modelo y lograr un grado de sensibilización en relación a los efectos nocivos que el modelo económico actual ha generado.

Sin embargo, no se debe olvidar que la sustentabilidad más que una práctica es un concepto genérico que puede mostrar diferentes apreciaciones, lo cual le permite ser llevado a la realidad a través de diferentes métodos y prioridades específicas. No obstante, aun con posturas detractoras el desarrollo sustentable es un modelo que ha sido prácticamente aceptado por varios gobiernos y grupos sociales. Como resultado de ello, y al no existir hasta la fecha otro planteamiento diferente, existen voces que señalan que “los gobiernos del mundo entero buscan adoptar políticas económicas que conduzcan hacia nuevas técnicas de administración de los recursos naturales que protejan a los sistemas biológicos, es decir, buscan el ideal del desarrollo sustentable” (Góngora, 1998:14). Desde una postura optimista y conciente de que impera una racionalidad económica la sustentabilidad se ha convertido en una forma de guiar los procesos de producción aunque no siempre con resultados exitosos al existir posturas que por un lado defienden el desarrollo y por el otro la ecología.

En este plano, existen opiniones que sostienen que de acuerdo a la postura que defiende al desarrollo, para que sea sustentable “sólo falta compatibilizar el medio ambiente con un crecimiento económico continuo, que permita mantener las condiciones que producen y reproducen las relaciones de explotación y dominación de la capacidad productiva de una manera racional fundada en principios éticos, valores culturales y potenciales productivos” (Leff, 2002:37). Lo que el autor propone es que sea el bienestar material del ser humano (nivel de vida) y su desarrollo espiritual (calidad de vida) los rectores del sentido de organización social, económica y política.

En este contexto, la postura que defiende la ecología, solicita una nueva visión que permita la permanencia de la civilización, mediante la construcción de una nueva racionalidad, que en términos de

Leff (2002) se centraría en una racionalidad ambiental, es decir, lograr armonizar las actividades productivas con el entorno natural. Tal racionalidad explica el autor, plantea la movilización de un conjunto de procesos sociales –conciencia ecológica, planificación de la acción pública, colaboración de la sociedad, reorganización del saber ambiental, entre otros-. Como consecuencia de ello, la incorporación de valores éticos en la amalgama de los procesos sociales antes mencionados, abre la posibilidad de construir un nuevo esquema de funcionamiento de la sociedad.

En este sentido, según Leff (1992:132) el desarrollo sustentable “es ante todo *un proyecto social y político* que apunta hacia la descentralización y el ordenamiento ecológico de la producción, que ofrece principios y orientaciones a los proyectos de democratización de la sociedad, fundada en la participación directa de las comunidades en la apropiación y transformación de sus recursos ambientales y que no debe de tener otra orientación que no sea erradicar la pobreza, elevar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de la humanidad”.

Siguiendo a este autor, se puede argumentar que el desarrollo sostenible es considerado como el nuevo paradigma de la humanidad. A diferencia de otros concebidos en la historia, éste no es el resultado de una elaboración teórica, ni de investigaciones especiales, como tampoco es un paradigma de la ciencia en específico, sino que es una demanda de la sociedad ante los efectos devastadores generados por el crecimiento económico en el medio ambiente. Tal demanda es producto de una necesidad de cambio de formas de consumo fomentado por la globalización de la producción.

2.2.1 Desarrollo sustentable: un modelo incompleto

Este tipo de desarrollo según Martínez Alier (1994) es un modelo aún inacabado que retoma un conjunto de principios, fortaleciéndolos con nuevos elementos de la economía que, a la vez que validan la

necesidad de estrategias productivas que no degradan el ambiente, hacen hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos y sectores de la población más vulnerables, identificando mejor las responsabilidades de cada parte frente a la pobreza y la crisis ambiental. Sin embargo, reconocemos que mientras la sostenibilidad sea un objetivo de la economía -se corre el riesgo de que esta sea ignorada por la racionalidad económica- que en la práctica desconoce la ley natural y cultural y permite el paso a un proceso de deterioro socioambiental.

Con base en lo anterior, se hace necesario aceptar que el concepto de desarrollo sostenible ha estado sujeto a muchas controversias, asociadas a la posición que se asume frente a los problemas y sus dificultades de instrumentación. Mientras que los países desarrollados enfatizan la importancia de las acciones dirigidas a la conservación, los países en desarrollo priorizan los aspectos vinculados al crecimiento. Tal afirmación tiene su fundamento en la premisa que ya se ha explicado en el transcurso de este trabajo, la instrumentación del paradigma de la sostenibilidad es aplicado de acuerdo a la visión y prioridad de las diferentes sociedades y regiones del mundo (véase Lachman, 1997:5 y Aguilar, 2003:2).

En un escenario positivo, el desarrollo sostenible “ambiciona” de forma simultánea a la asociación del crecimiento económico con los principios ecológicos, así como la activa participación protagónica de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo, que enmarcados en políticas dirigidas al combate de la pobreza y la desigualdad social, abren oportunidades para elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras. Este objetivo fundamental para los seres humanos es posible manteniendo, enriqueciendo y transformando positivamente los ecosistemas mediante tecnologías de producción adecuadas.

En concordancia, Martínez Alier (1994), Daltabuit et al (2000) Leff (1995) sostienen que el objetivo principal del desarrollo sustentable es mejorar la calidad de vida de la población en el ámbito mundial y

proteger el medio ambiente, lo cual puede interpretarse como una aguda crítica al viejo modelo de desarrollo industrial sustentado en los niveles tecnológicos y la capacidad económica, sin considerar el costo de éste en términos ecológicos y sociales.

Por ello, algunas opiniones sostienen que la preocupación por alcanzar mejores condiciones de vida para todos y la reducción de los impactos en los ecosistemas, son la razón fundamental que da sentido universal al concepto, al observar que la problemática no se presenta de forma aislada, sino en su contexto regional y mundial (Ortiz, 1994). Lo cual pareciera ser la justificación de que tanto la *pobreza como el deterioro ambiental* parece ir de la mano en un proceso creciente que pareciera irreversible. Tanto así que es posible cuestionar, de acuerdo con O’Riordan (1988) sobre la validez misma del concepto de desarrollo sostenible²³. Por consiguiente, parece evidente que más desarrollo basado en el actual modelo económico neoliberal implica mayor deterioro ambiental y aceleramiento de los procesos de distanciamiento entre pobres y ricos (Viola, 2000).

En este orden de ideas, aparece una nueva postura que sostiene que la pobreza es causa fundamental de degradación ambiental, por lo tanto, es elemental mantener un crecimiento económico sostenido para lograr eliminarla (Martínez Alier, 1994). Si hacemos alusión al discurso del Informe Brundtland podemos afirmar que aún con las buenas intenciones de equilibrar el aspecto económico con lo ambiental, sus argumentos con el tiempo se prestaron a diferentes interpretaciones –muchas de ellas muy distintas del objetivo original de erradicar la pobreza y la desigualdad social- al reconocer que se falló en la distinción entre crecimiento y desarrollo, o simplemente no respondía a la propuesta.

Por consiguiente, en la visión de los defensores del modelo económico neoliberal, consideran que con tan sólo algunas correcciones menores al sistema de mercados, el crecimiento económico -rebautizado

²³ Según O’Riordan “es sólo cuestión de tiempo antes que la metáfora de la sustentabilidad sea tan confusa que no signifique nada” (citado en Hayward, 2003:65)

desarrollo sostenible- es el remedio contra la pobreza al afirmar que al satisfacer las necesidades básicas de la población, se podría evitar que las personas empleen como subsistencia la sobreexplotación de los recursos naturales. Es decir, se considera prioritario eliminar la pobreza sin importar relegar a un segundo plano la cuestión de la redistribución y la equidad. Y en contraste con esta posición, otras opiniones destacan que la sustentabilidad debería estar sobre la redistribución y la equidad (Miller, 1995). Por lo tanto, reconocemos la necesidad de plantarse en una posición donde los objetivos sociales constituyan una condición necesaria para preservar la integridad ambiental.

En este debate de posturas, tanto Martínez Alier (1994) como Daltabuit et al (2000) coinciden en que el desarrollo sustentable se ha incorporado al discurso oficial –pero sobre todo al lenguaje común- como una retórica actual que une al capital y la naturaleza. Esta situación ha provocado que en la actualidad, el concepto tenga diversos sentidos –frecuentemente opuestos- con relación a los intereses económicos, políticos y sociales de los actores involucrados. En otros términos, lo que se desea precisar -es que en el discurso oficial- la sustentabilidad sólo ha servido como imagen para maquillar el entorno productivo que demanda con urgencia una reforma sustancial²⁴.

En este contexto, el discurso dominante de la sostenibilidad promueve un crecimiento económico “disfrazado” -sostenido por los principios ecológicos- que buscan incorporar la naturaleza al capital mediante una doble operación: por una parte se intenta internalizar los costos ambientales del progreso; por otra, instrumenta una operación simbólica –un cálculo de significación- que sea capaz de incluir al hombre, la cultura y la naturaleza en una misma esencia: el capital. En otros términos, el discurso de la sustentabilidad “busca reconciliar a los contrarios de la dialéctica del desarrollo: el medio ambiente y el crecimiento económico” (véase Leff, 2002:26)

²⁴ “El discurso del desarrollo sostenible ha sido inscrito en una política de representación que intenta simplificar la complejidad de los procesos naturales, culturales y económicos, de tal forma que la apropiación de la naturaleza constituya una fuente de producción y riqueza”. Escobar, Arturo (1995) citado en Viola, Andreu, (2000) pp. 19-20.

Lo que es un hecho, es que el discurso oficial del desarrollo sostenido ha penetrado en las políticas ambientales y en sus estrategias de participación social, como se puede constatar en los diferentes foros – empresariales, académicos y gubernamentales- buscando conciliar esfuerzos para construir un futuro en común. Sin embargo, no todos están de acuerdo con ello, existen voces que afirman que “esta operación de concertación busca integrar los diferentes actores del desarrollo sostenible, pero enmascara sus intereses diversos en una mirada especular que converge en la representatividad universal de todo ente en el reflejo del capital” (Leff, 2002:28). En este sentido, las buenas intenciones de alcanzar un crecimiento sostenible pierden validez al confrontar la intención con el hecho.

Pero a pesar de ello, como señala Daltabuit et al (2000) es difícil no estar de acuerdo con el principio de sustentabilidad, pues resulta básico para la supervivencia humana, tomando en consideración la crisis socioambiental. Sin embargo, como se viene sosteniendo, el concepto se ha ido divulgando y popularizando hasta formar parte *no-sólo* del discurso oficial, sino del lenguaje común, lo cual ha permitido que adopte diferentes sentidos, muchas veces contrapuestos en relación con los intereses económicos, políticos y sociales de los actores involucrados.

En medio de este debate, Leff (1993; 1995) plantea un panorama positivo, al destacar que el concepto de sustentabilidad debe implicar una visión distinta del futuro, donde se busque la equidad social, el bienestar generalizado, la justicia y la paz, aunque esta conciente que son metas difíciles de alcanzar. Sostiene que definir la sustentabilidad desde estos principios abre nuevas perspectivas sociales y la posibilidad de plantear una nueva racionalidad ecológica. Desde esta perspectiva, propone construir un nuevo paradigma productivo que integre a la naturaleza y a la cultura como fuerzas productivas bajo el enfoque de la sostenibilidad (Leff, 1993).

2.2.2 Desarrollo sustentable y calidad de vida

Bajo este enfoque, el ambiente emerge como un sistema complejo, objeto de una reappropriación social, por lo tanto, el principio de equidad es indisociable de los objetivos del desarrollo sustentable Leff (1995; 2002). La equidad esta íntimamente relacionada con la existencia de las comunidades, con la legitimación de los derechos de propiedad sobre su patrimonio de recursos naturales y de su propia cultura y con la redefinición de sus procesos productivos y la calidad de vida. Es precisamente en las comunidades locales donde la sostenibilidad toma sentido en la construcción de un nuevo modelo productivo.

Sin embargo, en la construcción de un nuevo modelo productivo basado en la sostenibilidad, la migración se observa como una constante que resulta de la globalidad productiva. Por un lado, este fenómeno ha facilitado el incremento de explotación de los recursos naturales como medio de sobrevivencia, y por otro, el progreso técnico ha contribuido a la apertura de ingresos externos que han ayudado a incrementar la calidad de vida de la población local, o por lo menos, como lo sostiene Villamil (1980:121) la disminución de horas- trabajo como consecuencia del uso de la tecnología ha sido un detonante para que el proceso de migración se extienda.

Desde esta perspectiva, el concepto de calidad de vida aparece como “una categoría del pensamiento de vanguardia que posiciona al ser humano en las discusiones del desarrollo sostenible, donde mejorar la calidad de vida es el objetivo, el fin y la nueva medida de este tipo de desarrollo” (Daltabuit et al, 2000: 26). Si aceptamos que el objetivo principal del desarrollo sostenible es el de mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados y de la población en general, se debe partir de la conciencia de adoptar actividades productivas que sus impactos sean mínimos sobre el medio ambiente.

Bajo esta idea, la calidad de vida consiste en “el grado de satisfacción de las necesidades humanas, objetivas y subjetivas, individuales y sociales, en función del medio ambiente donde se vive” (Palomino,

1995; citado por Daltabuit et al, 2000:27) Sin embargo, coincidiendo con el autor, reconocemos que la conceptualización no es fácil, ya que existen múltiples enfoques, intereses, perspectivas y disciplinas que han orientado el concepto de calidad de vida haciéndolo cada vez más “confuso”, que al hacer uso de él, se tiene que posesionar en una dirección específica.

Por ello, tanto para Infante (1997) como para Abreu (1997) la definición del concepto de calidad de vida tiene connotaciones políticas, económicas, sociales y culturales (citados por Daltabuit, 2000:27). Lo que se quiere reconocer es que detrás de cada definición de calidad de vida existen intereses que han permeado su base original al grado de poner en duda su concepción. Es claro pensar que estos debates no se limitan al ámbito académico, sino que tienen su correspondencia explícita o implícita, con otras esferas del sistema productivo. Sin embargo, a pesar de la polémica derivada de las connotaciones anteriores, existe como común denominador, mejorar las condiciones en que se desenvuelve la existencia de los seres humano en un ambiente determinado.

En esta discusión, se considera pertinente citar la opinión de uno de los defensores del relativismo cultural, quien afirma que “el concepto de calidad de vida es subjetivo, ya que sus componentes están relacionados con la organización interna de la sociedad, en forma muy independiente del medio ambiente” (Gallopín, 1980:215). El sustento de esta afirmación según el autor, estriba en la concepción que se tiene de él en el “tiempo” y el “espacio”. En otros términos, se admite que la definición de calidad de vida tiene acepciones en diferentes regiones y contextos sociales a través del tiempo.

Aunque la propuesta de Gallopín es respetable, se reconoce que existen valores como la justicia, la felicidad y la excelencia que no son subjetivos, sino que se logran en la práctica. Lo anterior, conlleva a estar de acuerdo con Sen respecto a la necesidad de medir la calidad de vida con indicadores objetivos sin desestimar lo subjetivo.

En este plano, opiniones de Sen (1996) y Julio Boltvinik (1990) contrastan con la propuesta de Gallopín al asentar que las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, que son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, por lo que proponen un núcleo irreductible de necesidades básicas que, al no ser cubiertas generan la pobreza absoluta.

Pero, mas allá de cubrir las necesidades básicas de bienes primarios para el bien vivir (que tienen precio), existen otras dimensiones que son altamente valoradas (y no tienen precio) como la libertad política, los derechos humanos, las condiciones de trabajo, la seguridad personal y la participación en la vida comunitaria, entre otras, que al no ser cubiertas, no sólo la calidad de vida puede verse afectada, sino la vida misma.

Por consiguiente, la calidad de vida se establece mediante un proceso de reapropiación y autogestión de las condiciones de vida de la población, a través de las necesidades sentidas y sus valores subjetivos. La calidad de vida integra así el proyecto de vida de cada comunidad.

2.3 Desarrollo humano local: el espacio local como base del desarrollo

En el siglo pasado, el énfasis respecto al tema del desarrollo estuvo colocado en su planificación normativa y centralizada; el paradigma organizacional se basó en una estrategia de creación “desde arriba” de polos de desarrollo que debía ser implementada por corporaciones o regiones desarrolladas y planificación estatal desconcentradas, carentes de autonomía decisional y controladas desde el ente planificador nacional.

Por consiguiente, el desarrollo observado desde la postura clásica y neoclásica, centraba su atención en temas como: tasa de inversión, el financiamiento externo, la asignación de recursos, la movilización de ahorros internos, entre otros. Por tanto, la preocupación fundamental se enfocaba en ver los problemas del

desarrollo desde la óptica del crecimiento económico²⁵, mediante indicadores macroeconómicos, pero no desde la consideración del actor social en los propios procesos de desarrollo (Martínez, 2001:70; Melgar, 2004:60). En este plano, el papel del Estado se circunscribía al cuidado e intervención de los objetivos, que por lo menos garantizaran el empleo y la asignación de recursos de manera óptima a los sectores y a la población.

Sin embargo, la confrontación *crecimiento-desarrollo* tuvo su primer momento en América Latina, cuando el largo periodo de acelerada expansión económica no reflejaba el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Situación a la que Provencio (1993) se refiere al afirmar que en ese entonces había un reclamo social que exigía un crecimiento cualitativamente distinto, que ofreciera más atención al empleo y al ingreso, a la distribución y justicia, así como a la superación de las condiciones de pobreza y rezago social (citado en Melgar, 2004:61).

Como consecuencia de lo anterior, la crisis mundial de los setentas creó un “estado de necesidad” tal, que obligó a analizar la estructura del modelo económico imperante al corroborar que no respondía en la mejora de los niveles de vida de la población y sí contribuía al deterioro del medio ambiente. Con base en ello, surgen términos como “el nuevo desarrollo” o “estilos alternativos de desarrollo”, que sugieren una visión diferente a los anteriores planteamientos, en donde aspectos como la participación social –y en gran medida la de la mujer-, la descentralización, la democratización, las consideraciones ambientales y de mejoramiento social desempeñan un papel central, o como señala Leff (1993; 1995; 2002) y el PNUD (1990; 1993; 1995; 2001) reflejan una dimensión más ética y humana del desarrollo.

²⁵ Cfr. Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1999) Op. Cit. P. 31. La visión más clásica de desarrollo como crecimiento económico se asocia a las modernas teorías macrodinámicas de Keynes y sus postulados son retomados por autores como Samuelson y Hicks.

Aunque los nuevos estilos de desarrollo planteen nuevas alternativas, se reconoce que la idea de desarrollo todavía no está acabada. Por eso, la adjetivación de la misma, debe fundamentarse en pro de la búsqueda de instrumentos que contribuyan a la superación de las desigualdades territoriales y en la mejora de las condiciones de vida de las personas en un contexto de globalidad. Así, la inclusión de los actores en el proceso de desarrollo se convierte en una condición fundamental para lograr metas y objetivos en las diversas esferas productivas, sociales y políticas a escala global y local.

Actualmente, la realidad mundial se caracteriza por una triple mutación: en el terreno político por el rol del Estado; en el tecnológico, por la trascendencia ilimitada de la informática; y en lo económico, por la globalización de la producción. En esta última, las transformaciones del proceso mismo, ha implicado que un gran número de espacios territoriales no reciba los beneficios del desarrollo, haciéndose así necesario iniciar un nuevo proceso desde adentro de los sitios referenciados, es decir, desde el espacio local. En este contexto, existen opiniones que enfatizan que el desarrollo se puede lograr a través de dos vías: la primera, apoyada por estudiosos y políticos -inducida desde arriba- que parte de las potencialidades naturales y productivas y de la creatividad de su población y; la segunda, que surge desde la comunidad, priorizando y ejecutando su propios proyectos alternativos, es decir, una acción generada desde abajo (véase Sáenz, 1999:7).

2.3.1 La emergencia del desarrollo local como medida estratégica de movilización del potencial endógeno.

En este sentido, propuestas generadas por la OCDE (2002:25) define al desarrollo local como “el esfuerzo de abajo hacia arriba de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades, en respuesta a las fallas del mercado y de las políticas públicas de los gobiernos nacionales para proveer lo que se requiere, particularmente en áreas subdesarrolladas o que

experimentan ajustes estructurales”. Por consiguiente, en esta construcción del desarrollo local de abajo/arriba, se observa la visión centrada en la potenciación y especificidad de los recursos endógenos que rompe con la perspectiva económica dominante del mercado globalizado. Pero, atendiendo la propuesta de Malé (2002:22) el desarrollo local se enraíza en una visión endógena, pero no renuncia en general a abrirla y proyectarla hacia afuera. Lo cual siguiendo al autor, este tipo de desarrollo no se explica sólo en el territorio que lo produce, sino que sus expectativas van más allá de la dimensión territorial.

Así, en una visión amplia, el desarrollo local considera al territorio y a la sociedad que lo integra como una medida estratégica e integradora que moviliza el potencial endógeno, impulsando de esta forma un proceso de desarrollo sustentable, al atribuirle a la población local una identidad colectiva y un sentido de pertenencia al lugar que lo cobija. Este modelo reivindica la autonomía y la gestión con el propósito de promover una organización social con mayor igualdad. Entonces, el desarrollo local tiene como fin el progreso permanente de la comunidad y de los individuos que la integran (véase Valcárcel-Resalt, 1991:31-32).

En este tenor, lo local se concibe como un espacio geográfico donde se articulan las relaciones entre los distintos actores sociales, lo cual nos lleva a considerar al territorio como un espacio dinámico, capaz de reproducir valores comunes y procesos de gestión, que en términos de Malé (2002), pueden tener injerencia en el marco global. Con base en ello, es posible afirmar que es precisamente la globalización la que vendrá a reforzar el sentido de pertenencia regional. Sin embargo, existen voces que argumentan que “la región no es creada por este fenómeno, sino que es el resultado de procesos históricos y socioeconómicos endógenos, pero que están expuestos a la influencia de factores exógenos que provocan su transformación constante y la vincula con lo externo” (véase Delgadillo, 2001:14). Entre los

principales factores exógenos se encuentra la globalización que de manera directa o indirecta afecta los procesos endógenos.

Rescatando las ideas de Galliccho (2001) el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio, donde el desafío de las comunidades locales requiere insertarse de manera competitiva²⁶ en lo global, a través de las estrategias implementadas por los actores involucrados. Lo que el autor plantea es que no es posible pensar en lo local sin la racionalidad de la globalización, pero al mismo tiempo, sostiene que su viabilidad está supeditada a las raíces de los seres humanos respecto a su entorno.

La concepción de este tipo de desarrollo emerge en Europa a finales de los setenta y principios de los ochenta, como reacción ante las agresiones y cambios bruscos que sufren las economías y sociedades locales, y que son unas consecuencias de la crisis del Estado de Bienestar (Casalís, 2004; Malé, 2002). Por lo tanto, su articulación al modelo económico globalizado es una respuesta a la situación de desprotección de los espacios locales.

Desde una perspectiva económica el desarrollo local se caracteriza por ser un proceso que “revaloriza los recursos humanos, físicos y materiales, dinamiza los actores locales y crea una estrategia de desarrollo consensuada” (Malé, 2002:13-14). En ese sentido, existe una concordancia con los postulados del enfoque de la nueva gestión pública (NGP) que promulgan sobre un Estado descentralizado que busca eficientar los recursos financieros y humanos bajo un esquema flexible que involucre la participación social en el proceso de elaboración de políticas públicas (OCDE, 2002:25).

²⁶ La competitividad de una comunidad equivale a la capacidad de ésta para participar en los mercados internacionales y mejorar su nivel de vida a través del progreso técnico. Guimaraes, Roberto P. (2003) p. 16.

Desde este enfoque, la NGP plantea una modificación estructural al aparato del Estado en su tamaño, función, ámbito y competencia. Al respecto, existen opiniones que sostienen que “el éxito de los cambios institucionales orientados hacia un modelo gerencial depende de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen la actuación y participación de los actores, que en suma, se constituirá en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad” (CLAD, 1998:12).

Ante la transición del papel rígido del Estado como proveedor de bienes y servicios hacia un Estado flexible y descentralizado el concepto de desarrollo local involucra la idea de cambio, y es la sociedad civil la que lo produce. La existencia entonces, de una organización social fuerte es el elemento indispensable para poder emprender una experiencia de proyectos gestionados por la población local (Sáenz, 1999:7).

Por lo tanto, de su capacidad de organización y actuación frente al Estado dependerá la elección del proyecto más beneficioso, ya que el éxito de éste depende de la capacidad de autogestión de la población local. Si se retoma este planteamiento es posible coincidir con el enfoque de Sen (1996) que asume que es indispensable desarrollar las capacidades de los individuos locales para buscar incrementar la calidad de vida.

En función de las capacidades de la población para gestionar proyectos, se reconoce que la propuesta del CLAD se fundamenta en la necesidad de interrelacionar al Estado con la sociedad civil, para crear políticas públicas eficientes y eficaces, dirigidas a solucionar la pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo. Este proceso debe llevarse a cabo mediante la creación de acuerdos institucionales, cooperativas, formación de redes, entre otros, con la finalidad de dar respuesta a la problemática local.

Con base en lo anterior, se reconoce que, tanto la propuesta de la OCDE, como la del CLAD, tienen interacción con los objetivos del desarrollo local al buscar consolidar un proceso planificado, que permita la gestión de recursos a través del desarrollo de capacidades y la participación social de los actores locales, los cuales deben elegirse de acuerdo a su nivel de liderazgo y capacidad de gestión, rasgos elementales para la creación de proyectos y programas acorde a las necesidades regionales.

Bajo esta óptica, Casalís (2004:4) coincide con los enfoques anteriores al apuntar que “el cambio de actuación de un Estado que abandona el paradigma Weberiano de administración pública de carácter normativo, rígido, de estructura piramidal con respecto a las normas y procedimientos administrativos, por un modelo de gestión flexible, que supere la normatividad reglamentaria y adopte el proceso de gestión a las situaciones cambiantes, permitirá un alto nivel de participación social en la planificación de planes y programas de desarrollo local”.

En este mismo plano, otras opiniones coinciden con los anteriores postulados al considerar que los ajustes al modelo económico, cultural y social de cada espacio geográfico, permitirán cambios en el entorno y facilitarán la competencia en pro de un nuevo esquema de desarrollo caracterizado por acuerdos institucionales (véase Vázquez Barquero, 1998:68-69).

Frente a este nuevo esquema de desarrollo, Vázquez Barquero (1998:70) lo conceptúa como “un proceso de objetivos múltiples que pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales”. Interpretar esta idea, conlleva a afirmar que la eficiencia de los recursos públicos debe llevarse a cabo bajo el proceso de *descentralización* como el complemento lógico de la democratización del proceso de desarrollo.

2.3.2 Desarrollo local y descentralización de poderes y responsabilidades públicas

Si bien la descentralización responde al principio de democracia, entonces es posible decir, que ésta es un *fin* al considerar el reparto del poder y un *medio* al servir como instrumento de gestión pública que es susceptible a cambiar de espacio geográfico. Tal proceso tiene como finalidad acercar las instituciones estatales y nacionales a la población.

En consecuencia, la descentralización es entendida como parte de la división de poderes y responsabilidades, que permite a los gobiernos, en sus diferentes niveles, ser independientes pero estar coordinados en un marco general (OCDE, 2002:33). Sin embargo, como afirma Messner (1996:26) la descentralización no debe malentenderse como una simple transferencia esquemática de responsabilidades hacia los niveles subordinados, sino como un cambio eficaz en el desarrollo de capacidades de control y de funciones diferentes para la dirección central.

Con base en ello, la descentralización supone una autonomía que beneficia lo local y resta fuerza al Estado central, mediante la planificación en donde el actor local tenga la posibilidad de potenciar su capacidad organizativa. En este marco, la participación social debe ser considerada como una función elemental, ya que las iniciativas de desarrollo local descansan en actores preparados y capaces de llevar a cabo proyectos generados por los residentes locales (OCDE, 2002:39). Lo anterior significa, que existe la necesidad de crear y fortalecer las redes de grupos de interés particular, al mismo tiempo que se capacitan y desarrollan habilidades que permitan observar un cambio de actitud frente al proceso de desarrollo integral.

Así, desde un punto de vista del desarrollo integral, este nuevo modelo incluye un territorio, recursos humanos locales, sistemas de organización local, servicios intangibles y dotación de infraestructura los cuales son fundamentales para lograr el objetivo colectivo. En este modelo el rol tanto de los agentes

públicos como privados es determinante, cada uno de ellos tiene la responsabilidad de contribuir desde su espacio a lograr las metas planteadas.

Para lograr los objetivos del desarrollo local es necesario descentralizar la administración pública, promover una participación real de la ciudadanía, establecer alianzas entre los diferentes actores sociales, desarrollar las capacidades de la población local a través de la gestión de proyectos comunes y crear verdaderos líderes que sean capaces de intervenir en los procesos de planeación y toma de decisiones.

Dentro de esta multidimensionalidad, se coincide con Malé (2001) y Vázquez Barquero (1998) en que el desarrollo local no puede circunscribirse fuera del contexto global, con un sistema de gobierno centralista con políticas en sentido vertical, porque se corre el riesgo de encerrarse en su propio nicho y aislarse del contexto regional, nacional e internacional, lo cual repercutiría en el fracaso de las iniciativas de desarrollo planteadas.

La característica principal del desarrollo local es que éste es impulsado desde la base social, donde los actores de la comunidad son los protagonistas de su propio desarrollo.

2.4 El papel de las y los actores sociales en el desarrollo local

Las concepciones acerca del desarrollo han evolucionado desde una perspectiva de análisis de variables macroeconómicas asociada a argumentos como política económica, globalización y estructuras de poder, hacia otra interesada en materia de educación, distribución de la riqueza y de las oportunidades de acceso a las diferentes opciones de vida disponibles. Conjuntamente con esta última perspectiva, se abandona progresivamente la idea de que existen modelos únicos y prósperos que se deben de imitar. En este debate de ideas, mientras que la perspectiva centrada en el crecimiento económico relega la participación social,

es la perspectiva del desarrollo humano la que privilegia tal participación desde los diferentes ámbitos territoriales, y específicamente, desde lo local.

Como resultado de visiones en disputa pero paradójicamente convergentes, se comienza a observar a los espacios geográficos locales como territorios activos y competitivos que en un momento histórico pueden generar ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos para solucionar sus problemas (véase Vázquez Barquero, 1998:61).

Dentro de las corrientes que contribuyen a destacar la importancia de lo local, se pueden observar tres: la primera, es aquella que promueve los procesos de descentralización administrativa²⁷ -una condición elemental para la reforma del Estado- gestando una aproximación del gobierno con los ciudadanos²⁸; la segunda, desde un terreno económico -valora el espacio como un instrumento de encadenamiento de procesos productivos- que combina iniciativas públicas y privadas y; la tercera, considera lo local -un eslabón de las relaciones políticas y sociales- donde se articulan los actores sociales que contribuyen a la construcción social. En ello se indica como común denominador de las tres corrientes, la participación de actores en pro de generar un cambio de pensar y actuar en el plano económico, social, político y cultural.

Según Touraine (1994:208) actor “es aquel que modifica el ambiente material y sobre todo social en el cual está colocado al transformar la división del trabajo, los criterios de decisión, las relaciones de dominación o las orientaciones culturales”. Con base en ello, entendemos aquí como actor, no sólo aquel sujeto capaz de tomar decisiones en los diferentes campos y niveles de la acción, sino también aquel cuya

²⁷ Este concepto conlleva la transferencia de funciones del Estado a instancias que faciliten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. véase Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (2000) p. 18.

²⁸ La ciudadanía se refiere a la responsabilidad que siente el ser humano respecto al funcionamiento de las instituciones que respetan los derechos de los individuos y permiten una representación de las ideas y los intereses. (véase Touraine, Alain (1994) p. 324.

participación en instituciones y organizaciones que no necesariamente se encuentra en el terreno local, influye en la estructura y desempeño de los sistemas locales.

Si se reconoce que todas las personas, organizaciones e instituciones pueden ser actores, entonces es necesario distinguir en función de las actividades, prácticas y ámbitos a distintos tipos de ellos. Entre ellos se pueden evidenciar: aquellos que son estrictamente locales y los no locales que participan en la actividad local (Alonso: 2003).

Los actores locales²⁹ son personas individuales cuya acción se encuentra totalmente en el sistema local, ocupando determinados espacios en las estructuras del poder, pero que fuera de esas relaciones pierden su identidad como tal. Estos realizan funciones importantes en cada territorio que permiten conducir las estrategias a la transformación que la sociedad requiere. Los actores no locales que participan en la actividad local están conformados por actores externos que representan a grupos específicos y cuya característica es que la decisión proviene del exterior, por lo tanto su capacidad de acción se encuentra restringida, pero no por ello menos importante en la realización de proyectos y programas productivos.

La participación de los actores locales y no locales sostienen algunas voces “es posible y deseable porque se da dentro de un sentido de pertenencia, funcionalidad y cercanía a las circunstancias geográficas, ambientales, socio-económicas y político-culturales con las que conviven cotidianamente” (Melgar, 2004:67-68). Aunque esta convivencia no esta exenta de conflictos, disputa de intereses y opiniones divergentes, lo que es un hecho es que es necesaria su actuación para sustentar la problemática y buscar respuestas conjuntas.

²⁹ La característica fundamental del actor local es su coincidencia con las actividades y funciones generadas en el sistema al que pertenecen.

En esta reflexión sobre la participación³⁰ de los actores sociales, se reconoce que la “cooperación” tal vez sea el principal fundamento que active tal proceso, al manifestarse en el logro de metas y objetivos comunes. Sin embargo, rescatando la idea de Barreiro (1988) la cooperación en el desarrollo local no presenta una idea de solidaridad explícita, sino al contrario depende de la percepción de los actores respecto al proyecto en común. Lo que se puede interpretar como una ausencia de cooperación sino existe una motivación que pueda generalizarse y lograr concebirse como interés colectivo.

Por consiguiente, de acuerdo con la anterior idea y evocando a Vázquez (1998), todo parece indicar que la cooperación debe analizarse en función de los factores que le dan sentido. Factores como la crisis de pobreza en el territorio y la inexistencia de “liderazgo” local, son determinantes para que el proceso aparezca como improbable. Por ello, la cooperación debe establecerse de acuerdo con las relaciones territoriales existentes en busca de alianzas estratégicas entre los actores con visión de un desarrollo local.

El liderazgo según Barreiro (1988) indica un componente vital para generar cambios. Asimismo, sostiene que en consideración de la constante mutación que sufre la sociedad se hace necesario desprenderse de las antiguas formas de comportamiento y pensamiento. Tal proposición se puede interpretar en esencia como la reinención del líder; que las decisiones tengan carácter personal para asumir la tarea de representar a la colectividad a través de la construcción de espacios de confianza y visión del futuro.

En un contexto de liderazgo efectivo, los actores locales están en condiciones de influir en los procesos productivos, generar sus propias fuentes de trabajo, construir espacios de seguimiento para iniciativas de desarrollo individual o grupal, entre otras; al mismo tiempo que infieren en las prácticas, discursos y formas de apropiación local. Desde su propia lógica, los actores, independientemente de la actividad o

³⁰ Anteriormente el concepto de participación hacía referencia sólo a la intervención de la gente en proyectos y programas públicos; actualmente, su ámbito de competencia se extiende a todas las esferas de la vida. Y su participación puede ser de forma individual o colectiva. véase PNUD (1993) específicamente el capítulo 2, p. 25.

práctica que realice, son quienes mejor conocen la problemática y posiblemente desde su nicho, estén en condiciones de ofrecer alternativas para solucionarla.

En conclusión, una propuesta generada desde la base social no podría ser sustentada sin la participación de los actores que constituyen una localidad determinada. Por tanto, para emprender un proceso de desarrollo local no solamente se necesita participar, sino que es necesario que exista la capacidad de negociación, cooperación y sobre todo, que el objetivo sea ampliar las oportunidades de acceder al desarrollo que permitan mejorar la calidad de vida de la población local.

Capítulo III

Políticas Públicas y Desarrollo Local

3.1 La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad.

Al final del milenio, distinguido por algunos analistas teóricos en Latinoamérica por la restauración de la democracia y por los procesos de integración, mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos representa un desafío para las políticas públicas. La crisis fiscal, los problemas del desarrollo y los cambios a nivel global hacen difícil identificar políticas que puedan atender las demandas sociales (Penso, 1998). Los gobiernos requieren instrumentar políticas públicas que garanticen la cobertura mínima de satisfactores de los ciudadanos. Se hace necesario ampliar la cúpula de ideas y soluciones mediante la aportación resultante de la interacción de diferentes actores y tipos de participación. La construcción de políticas a decir de Cabrero (2000) y Penso (1998) no debe ser un campo exclusivo del gobierno sino un campo en que también participe la sociedad civil. En este campo de acción entre gobierno y sociedad las políticas públicas pueden ser un camino de resolución de problemas de la sociedad.

En este apartado los principales aspectos a discusión se centran en la forma en que la participación de actores distintos al gobierno en la construcción de políticas públicas, puede proveer una iniciativa para lograr mejorar las condiciones para la mayoría de la población.

De acuerdo con Acosta (2005) uno de los asuntos que mayor debate político, intelectual y académico ha suscitado en diversos ámbitos de la vida pública mexicana en los últimos años, es el relacionado con el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En este debate, autores como Aguilar (1995) comparte la idea de que la elaboración de las políticas públicas ha sido poco estudiada si se le compara con otros procesos sociopolíticos; asume que su desarrollo teórico ha sido escaso, ya que se ha estudiado más la política, la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, los partidos, el

proceso electoral, la cultura política, la institucionalidad y la toma de decisiones, que las propias políticas y su elaboración (Aguilar, 1995).

Para el caso mexicano la discusión de las políticas públicas como perspectiva y disyuntiva se sitúa en la década de los ochenta considerada como la “época perdida” del desarrollo al presentarse un escenario de crisis económica y social como resultado de la ineficacia del modelo económico imperante. El estudio de las políticas públicas se asocia al cambio político y económico y está enfocado hacia la democratización de las naciones y sociedades civiles bajo un clima de optimismo de cambio de la esfera pública. Con base en ello, en este capítulo se analizarán las bases teóricas y prácticas de las políticas públicas, así como el análisis de la descentralización política y administrativa como reforma del Estado y como posible instrumento que permite la orientación de un desarrollo local sustentable en áreas naturales protegidas.

3.1.1 Democratización de naciones y sociedades civiles

Actualmente el tema de las políticas públicas en el mundo entero merece especial atención, pues se ha convertido en una dimensión teórica importante para analizar los pasos "deseables" que deben seguirse cuando se elige e implementa una política a nivel nacional, regional y local. Razón por la cual se ha reflexionado reiteradamente desde diferentes ámbitos sobre las funciones que le competen al Estado por un lado, y a la sociedad por el otro, pensando en "superar" el fracaso de las políticas coyunturales de los gobiernos caracterizados por un régimen autoritario. En específico, si consideramos que como suele ocurrir con frecuencia en este país, las iniciativas de los políticos existen en los discursos más que en la realidad, motivo por el cual se hace necesario orientarnos por otros senderos.

Como una primera reflexión sobre el tema, se hace necesario hurgar en los antecedentes de las políticas públicas cuyo referente histórico nos lleva a observar el agotamiento del sistema político oficial, cuya incapacidad directiva quedó de manifiesto en su crisis fiscal y económica nacional, posibilitando la idea de un nuevo esquema de alternancia en el poder, alternancia que a decir de Aguilar (2005) era considerada la condición básica para la llamada transición democrática. Tal crisis por supuesto, no podía dejar de influir en el Estado como ente regulador de las acciones administrativas y políticas de una sociedad que demanda cambios en las diferentes esferas económicas, sociales y políticas, pero sobre todo, en materia de políticas públicas enfocadas a erradicar las desigualdades sociales, la equidad y la pobreza. Lo que la experiencia de varios años ha mostrado es que nos queda lo suficientemente claro es que la distancia entre los retos del desarrollo y las respuestas disponibles es cada vez más grande (véase Viola, 2000).

Los cambios en las políticas públicas se encuentran asociados al proceso de sustitución del modelo de Estado interventor benefactor que había prevalecido en Europa y México desde los años treinta, por un modelo de Estado comprometido que finca su postura en el libre mercado, el desmantelamiento del sector paraestatal, la desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y la apertura comercial (Aguilar, 1992 y Canto, 2000). Es en el periodo de los ochenta cuando se plantea una crítica fuerte respecto al papel intervencionista del Estado, destacando su carácter derrochador e ineficiente incapaz de cumplir con sus funciones, mostrando una vez más que sus rasgos característicos eran la verticalidad en sus decisiones, el centralismo y la antidemocracia al ignorar las iniciativas de los ciudadanos. En este escenario, lo que podemos evidenciar es que aunque la perspectiva estadista concibe un Estado que deriva de lo social, también lo concibe como un productor de la sociedad moderna (Cabrero, 2000).

Por consiguiente, es una realidad que la actual democracia ha incorporado la exigencia de que las acciones de los gobiernos sean realmente públicas, es decir, que las demandas de otros actores distintos al gobierno sean incorporados en la construcción de políticas públicas, pero como sostiene Aguilar (2005:24) “no se ha podido liberarse aún de la idea del gobierno como el actor central y hasta único de la conducción del país”. Siguiendo al autor, lo que se desea evidenciar es que, aunque hay avances en materia de democracia, es un hecho que, para el caso mexicano, las viejas ideas de gobierno siguen imperando, más mando que coordinación, más protagonismo que asociación público-privado y más verticalista que horizontal.

La crítica a estas viejas ideas de gobierno, aunadas a la incapacidad e ineficiencia en la conducción de la economía pública que generaron la crisis financiera de la década de los ochenta, sustentan la aparición del estudio de las políticas públicas como un instrumento viable para reformar el Estado y enfocarlo hacia un esquema de gobierno, donde las decisiones fueran integradas por el consenso de todos los grupos sociales y políticos del país. El análisis de la política pública “fue no sólo un señalamiento crítico de la caducidad de este estilo de gobierno sino un instrumento para reformarlo” (Aguilar, 2005:27). En la construcción de un esquema de dirección de la sociedad, la política pública permite al gobierno atender las demandas sociales y distinguir lo gubernamental de lo público. De allí la importancia que tiene la democracia en este proceso de reforma del Estado al distinguir entre el interés del gobierno y el interés público. Sin embargo, a pesar de estos intentos por democratizar la decisión pública, coincidimos con Aguilar (2005) y Cabrero (2000) que el gobierno sigue siendo el propietario del mundo público, cuando menos para el caso mexicano.

Si el Estado sigue siendo el eje rector de las decisiones como apunta Cabrero (2000), Canto (2000) y Aguilar (2005;1992) entonces al país le urge acometer una nueva reforma del Estado: una reforma con

carácter social encaminada a renovar las representaciones y producir bienes públicos³¹, que en términos de Cordera (2005) sería estimular la política económica y social, así como a la democracia, y con ello, buscar nuevos horizontes de organización política e institucional del Estado, que le permita encaminar sus funciones hacia un esquema de eficiencia y eficacia con la finalidad de ampliar la cobertura social, económica y política, y así, estar en condiciones de inscribirse en un mundo de desafíos que plantea la globalización. Sin embargo, son conocidas las fallas e insuficiencias de esta transformación, como podemos apreciar hasta hoy, los procesos de cambio estructural del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización administrativa, asociado a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia que pugna por un modelo alterno, que permita que las políticas públicas se vean reflejadas en la mejora de las condiciones de vida de los grupos marginados y excluidos del proceso de desarrollo.

La crisis de la política social generada en la llamada “década perdida” de los ochenta, puso de manifiesto que era una exigencia para el Estado intentar reformas que fueran compatibles con la necesidad de ampliar la cobertura de acceso a las condiciones mínimas para la educación, salud y alimentación, así como para una movilidad y participación social que conduzca a mejores oportunidades para todos (Cordera, 2005). Estas exigencias de universalización de los derechos sociales siguiendo al autor, se vieron reflejadas con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo propósito era atender las necesidades básicas de la población y dejar atrás la pobreza extrema y superar la pobreza de masas. Con esta propuesta, más tarde hacen su aparición diversos programas de compensación, asistencia y creación de capital humano y social (Pronasol, Progres y Oportunidades) que serian las siglas que

³¹ Si se acepta la propuesta realizada por Mueller (1979), que un bien público es una solución cooperativa para satisfacer una necesidad colectiva a la cual todos los miembros tienen igual derecho a beneficiarse, entonces no sólo el Estado suministra bienes públicos sino también lo hacen –o pueden hacerlo- organizaciones de la sociedad civil, correspondiendo al Estado proveer el marco institucional que asegure el cumplimiento de aquella condición. Con ello, se desea destacar que desde nuestra óptica en un proceso de democratización la participación de las organizaciones civiles son de vital importancia en el suministro de bienes, de allá que se requiera de un marco institucional que permita el funcionamiento de éstas.

resumirían los esfuerzos realizados en este orden. Sin embargo, no obstante la bondad del objetivo planteado, la realidad nos muestra una sociedad abrumada por la desigualdad y el empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes, así como una alta concentración de la riqueza, rasgos no justificables ni presentables en un sistema que se considera democrático.

En este contexto, se debe reconocer que aunque se hayan realizado reformas sustanciales, en gran medida, existe una fuerte tendencia de aplicación de reformas estructurales con la visión del consenso de Washington³², donde el origen deriva de las recomendaciones del BID o del Banco Mundial, y cuyo eje de construcción se basa fundamentalmente en criterios de eficacia³³ y eficiencia³⁴ en el gasto público primordialmente.

En sí, lo que los organismos internacionales antes mencionados han diagnosticado es la necesidad de generar una propuesta de reforma que favorezca la idea de un gobierno modesto (Crozier, 1989), pero capaz de encarar y dirigir con éxito los problemas públicos. Se trata de la implementación de un modelo de desarrollo de carácter neoliberal basado en el crecimiento económico exportador que determina en gran medida el cambio del eje de las políticas sociales, caracterizado por: la reducción y subsidio del Estado, la pluralidad de actores mediante la descentralización y desconcentración de las instituciones

³² “Un término acuñado por John Williamson, del Instituto de Estudios Económicos Internacionales. El Consenso surgió de la conferencia ‘Latin American Adjustment: How Much Has Happened?’, organizada por dicho instituto en noviembre de 1989, que reunió a economistas de ocho países latinoamericanos (Bolivia, México, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela). Se pidió a los participantes que en sus informes nacionales hicieran un examen del ‘nuevo realismo en las políticas económicas de América Latina. La conferencia identificó diez aspectos que sirvieron de base para integrar un amplio consenso en torno a las reformas de política económica que los países deudores debían tener como objetivo. Dichos aspectos son disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria (incluidos los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria), liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberación del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y protección a los derechos de propiedad. Todas estas políticas pueden resumirse en la creencia ciega de que el libre mercado es la clave del desarrollo económico” (Ahumada, 1996:54-55).

³³ La palabra “eficacia” viene del latín *eficere* que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa “hacer o lograr”. Aplicando este significado en las políticas públicas puede entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos, es decir, cumplir cabalmente la misión que le da razón de ser.

³⁴ La palabra “eficiencia” es un término complejo que ha juicio de Mokate (1999) carece de consenso respecto a su definición, por lo tanto, para efectos de este trabajo eficiencia significa el grado en que se cumplen los objetivos de una actividad, diligencia o iniciativa con el mínimo de los recursos disponibles.

públicas, la focalización como políticas asociadas a mecanismos de asignación de recursos económicos para combatir la pobreza, entre otros. En cierto modo, lo que el modelo propone es que el principio de eficiencia en la distribución de los recursos permita la reconfiguración del sector público cuyo sustento y actuación medido a través de los impactos y resultados reales sean observables (véase Arellano et al, 2000 y Moore, 1998).

Para Arellano et al (2000), el marco general que ha orientado este tipo de reformas, ha adquirido una notable homogeneidad en todo el mundo. Sostiene que “una reforma gerencial parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años” (Arellano et al, 2000:9). Esta reforma gerencialista ha sido denominada Nueva Gerencia Publica (NGP) y es apoyada por la OCDE y el Banco Mundial. Sin embargo, se hace necesario reconocer que estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado, sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, donde se insertan nuevas formas de trabajo privado de concepción y ejercicio de lo público³⁵. Como parte esencial de este proceso, lo que realmente se redefine, es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que por un lado impacta en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas, y por otro, implica cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización.

Este marco acelerado de cambios y tendencias han implicado un cambio sustancial del papel del Estado y de los diferentes actores sociales. A ese proceso ha contribuido, también, la emergencia en la agenda del desarrollo de un amplio consenso sobre la importancia de temas tales como el medio ambiente, género, etnia y otros asociados a formas estructurales de exclusión social. Este reconocimiento de formas

³⁵ Hoy en día, la reinterpretación del significado de “lo público” implica participación de otros actores y no sólo gubernamental. Los límites de lo público y lo privado se han acortado, y en muchos casos, se han disuelto. Lo anterior se puede argumentar, al observar que acciones y actividades que antes eran exclusivas del Estado, o cuando menos así se concebían, han pasado a formar parte del sector privado, entre éstas podemos citar la educación en todos sus niveles, servicios de recolección de basura, asesoría legal, entre otros.

tradicionales de exclusión social, ha conllevado a entender la necesidad de generar grandes esfuerzos para fortalecer los sistemas democráticos que promueven el desarrollo económico y social. Aunque, bien es sabido que éstos no están exentos de obstáculos y dificultades, también se reconoce avances significativos de participación social, elemento clave para propiciar un escenario deseable para el desarrollo de políticas públicas. En una democracia consolidada las políticas públicas son más sensibles a las demandas, aspiraciones, intereses y opiniones de los ciudadanos, y por tanto, a decir de Penso (1998) las políticas y proyectos de desarrollo en un clima de consenso se ajustan mejor a esas demandas e intereses, especialmente de aquellos que tradicionalmente han sido objeto de exclusión económica, social o cultural.

No obstante, consideramos que el proceso de construcción de políticas y la implementación de cambios presentan para los gobiernos el reto de negociar consensos, que cuando menos para la realidad mexicana no es fácil, pues con frecuencia las prioridades gubernamentales no se aceptan o no sirven para satisfacer necesidades e intereses de los ciudadanos. Sin duda, el consenso como producto de la participación de distintos actores conduce a mejores resultados, pero, también hay que reconocer que el proceso de participación no es fácil. Por un lado, se requiere fortalecimiento, entrenamiento, capacitación y desarrollo de habilidades de gestión, y por otro, poder de decisión e intervención en el proceso de toma de decisiones (Penso, 1998). Lo que la autora sostiene es que el establecimiento de objetivos, programas y proyectos mediante la participación popular debe responder a las prioridades de la gente o de otra manera no sería real.

Entender las políticas públicas en el marco de la relación Estado- Sociedad Civil, no sólo implica comprender los cambios en la gestión gubernamental, sino también cambios en los principios o ejes rectores de la misma. Aunque de manera discursiva se habla de la búsqueda de consenso a través de la participación de la gente en la construcción de políticas públicas, también es un hecho, que la participación y su alcance enfrenta diversos problemas, desde la falta de confianza hasta la comprensión de las expresiones y perspectivas de los distintos actores. Con ello se quiere evidenciar que aunque exista

apertura para participar, el lenguaje técnico utilizado en el proceso de elaboración de las políticas no es comprensible para la mayoría de la gente, por lo tanto, consideramos que quienes deciden desde el gobierno tienen una enorme ventaja en el proceso, al conducirlo unilateralmente y plasmando su visión de la realidad.

En este contexto, la hechura de las políticas públicas no se efectúan a través de algún dispositivo de observación de los hechos, sino que el hacedor de las políticas trabaja con supuestos y categorías que configuran la realidad, motivo por el cual opera con esquemas, modelos y marcos de referencia implícitos y explícitos (Aguilar (1995). Ello nos lleva a considerar que tanto Aguilar (1995) como Cabrero (2000) coinciden en que la estructura histórica política, económica y social de hacer políticas permea de manera directa e indirecta su proceso de elaboración, de tal forma, que se siguen tomando las decisiones en los nichos de poder, excluyendo las demandas de las comunidades y población en general (véase Viola, 2000 y Daltabuit et al, 2000).

En un gobierno democrático caracterizado por la pluralidad se requiere instrumentar políticas públicas que garanticen la cobertura de, al menos, satisfactores básicos para los ciudadanos (Penso, 1998). Tales políticas no sólo podrían convertirse en soluciones para los problemas de la sociedad, sino también en una vía que permita encontrar estrategias de consenso entre las diferentes instituciones gubernamentales, organizaciones sociales e iniciativa privada. Por lo tanto, se puede evidenciar que existe una imperiosa necesidad de la participación de los actores distintos del gobierno –la iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles entre otros- en la construcción de políticas públicas como elemento clave para propiciar que el desarrollo local se pueda convertir en una opción de mejora de las condiciones socioeconómicas de la población.

La tarea no es fácil, así lo sostiene Moreno Salazar (1993:22) al argumentar que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo”. Sin embargo, existen otros autores que apuntan que es necesario desprenderse de los mitos de que la elaboración de políticas públicas y la planeación debe estar sujeta a los lineamientos teóricos del desarrollo económico y social, que han prevalecido a través del tiempo y que no han podido ganar la batalla en contra de la pobreza, la marginación y la exclusión social, sino al contrario la han expandido (Penso, 1998; Viola, 2000; Daltabuit et al, 2000). Así, siguiendo a Penso (1998) podemos notar que los planes globales de desarrollo, las políticas, los programas y proyectos resultados de un proceso de planeación democrática enfocados a atender las necesidades sociales, resultan un contraste con la realidad donde los supuestos beneficiarios³⁶ suelen tener poca o nula intervención en la toma de decisiones al respecto. El argumento anterior, nos permite entonces estar de acuerdo con la autora al observar casos exitosos³⁷ de desarrollo donde la participación social ha sido el eje elemental del proceso.

No obstante estar de acuerdo con Penso (1998), de que la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas es elemento clave de éxito en un proceso de democratización del desarrollo, también estamos de acuerdo con Canto (2000:231-232) cuando argumenta que “esta posición cuando menos debe ser matizada ya que existen diversos tipos de políticas públicas³⁸, algunas de las cuales podrán ser, ni

³⁶ Mismos que o son excluidos, o son sujetos pasivos de acciones elegidas por otros que basados en sus conocimientos e intereses en el asunto toman la decisión en su nombre considerándolo apropiado para mejorar sus condiciones de vida (Penso, 1998).

³⁷ Al respecto, se cita la iniciativa de un grupo de comunidades y organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca en 1998 que dio vida al proyecto denominado “Coinbio” que tenía como objetivo el desarrollo sostenible de la biodiversidad de la Sierra Norte de Oaxaca y que fue auspiciado por recursos del GEF vía el Banco Mundial y bajo la ejecución de Nacional Financiera. Fue así que una iniciativa nacida de la participación social sentó las bases para diseñar y operar un proceso piloto innovador: el Proyecto Coinbio, donde los arreglos institucionales y los resultados de los diagnósticos previos a su operación definieron un universo de acción que incluyera además de las comunidades de la sierra Juárez en Oaxaca, a las situadas en porciones significativas de la Sierra Sur y Costa y Yauatepec-Istmo, extendiendo asimismo su cobertura hacia zonas de alta relevancia biológica y cultural en los estados de Guerrero y Michoacán. Restrepo Iván, *el proyecto Coinbio: un modelo exitoso de participación social*, en la Jornada Ecológica, lunes 04 de diciembre del 2006.

³⁸ Como uno de los estudiosos de las *policy sciences* en Estado Unidos, Lowi distingue tres tipos de políticas públicas: distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Los favorecidos y desfavorecidos no tienen enfrentamiento, es

positiva ni normativamente, definidas en la arena del pluralismo”. Cuando el autor hace referencia al arena del pluralismo como un campo no siempre propio para la construcción de políticas públicas, se esta refiriendo a que el modelo pluralista sólo explica en forma adecuada las políticas regulatorias, y en cierta medida, las distributivas. En cambio, reconoce que no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas, porque ello implica modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Situación poco factible en la estructura del poder, cuando menos en un escenario político como el mexicano, caracterizado por una lucha constante en la construcción de políticas públicas como símbolo del poder.

3.1.2 Políticas públicas ¿de arriba-abajo o abajo-arriba?

Originalmente, los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron utilizados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente, se han aplicado al diseño o elaboración de las políticas públicas, y no sólo a su implementación. A decir de Peters (1995) la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas ha generado diferentes presiones a los gobiernos democráticos en el ámbito cultural y conceptual al presentar una serie de controversias en el entendimiento mismo de su planteamiento. Entre las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos se encuentra por un lado, el imperio de la ley caracterizado por los modelos formales y legales que presuponen que la política pública debe desarrollarse en el marco de las acciones legislativas, donde los dispositivos de revisión aseguran que se cumpla la ley en el marco de la constitucionalidad del país que lo adopte; y por el otro, mayor participación de los ciudadanos quienes esperan ejercer sus derechos como consumidor de los servicios públicos, y con ello, estar en condiciones de determinar la naturaleza de las políticas públicas (Canto, 2000 y Peters, 1995). Desde nuestra perspectiva consideramos que el conflicto que tienen los gobiernos se centra en la disyuntiva de

decir, algunas ocasiones ni se conocen. Las segundas, tienen que ver con la línea de la ley, por lo tanto no se pueden desagregar, tienden hacia la generalidad creando altos costos y haciendo una reducción de opciones individuales; finalmente, las terceras, suelen confundirse con las regulatorias cuando sus alcances incluye relaciones entre amplias categorías de individuos, cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos).

armonizar la demanda de la ciudadanía en participar de manera directa en la construcción de políticas públicas y los dispositivos legales que confieren al gobierno la atribución de decidir sobre qué o cuál campo desea impactar o desarrollar.

Por un lado, el imperio de la ley como le denominan Canto (2000) y Peters (1995) es un esquema típico del paradigma burocrático weberiano caracterizado por la utilización de modelos formales y legales donde la ley es el “instrumento” que autoriza los actos de gobierno. Este modelo de gobierno fuerte que por razones políticas y/o técnicas ejercen un enfoque de “arriba hacia abajo” es muy común en Latinoamérica, y específicamente, en México. Este tipo de gobierno fuertemente amparado por la ley, utiliza instrumentos de control para aumentar la certidumbre y así lograr sus fines. Tales herramientas se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere. Esta concepción nos lleva a tratar de entender que el diseño de la política pública, cuando menos para el caso mexicano, depende en gran medida de las ideas que al respecto tenga la élite del poder, es decir, son ellos los que deciden que hacer amparados por la ley.

Por el otro, existe una fuerte presión desde los organismos e instituciones internacionales hacia una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas que refleje de manera más directa las demandas y deseos de la sociedad, permitiendo con ello, una apertura de diferentes influencias, y no sólo reflejar las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados (véase Peters, 1995 y PNUD, 1993). La formulación de política pública desde el enfoque de “abajo hacia arriba” según Peters (1995) tiene por lo menos dos implicaciones teóricas y constantemente en contradicción. Por una parte, el autor distingue la línea democrática crítica que promueve la creación de una democracia discursiva, donde las políticas serían elegidas por las partes afectadas. Tal propuesta en términos del argumento de la izquierda política significa ofrecer una mayor participación activa a los grupos marginados o excluidos de

la sociedad. Por otra parte, la teoría de la elección pública donde la idea primordial es capacitar a los individuos para tomar decisiones en cuanto a servicios públicos, en vez de que éstos sean determinados por los políticos y las organizaciones gubernamentales (Peters, 1995).

Sin embargo, lo que es un hecho, es que cualquiera que sea el modelo a utilizar en la construcción de políticas públicas (de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba) tiene implicaciones normativas que deben ser analizadas. Mientras que el enfoque de arriba hacia abajo destaca las cualidades de certeza e igualdad; -certeza porque existe la posibilidad de predecir los resultados esperados, e igualdad porque ante la ley todos tenemos los mismos derechos-, el enfoque de abajo hacia arriba privilegia la equidad (cualidad que consiste en atribuirle a cada uno aquello a lo que tiene derecho) mediante la capacidad de ajuste de las políticas a la realidad de las comunidades locales o a los cambios registrados a través del tiempo. En otros términos, lo que este último enfoque plantea es que “si los deseos (y las realidades objetivas) de los “niveles inferiores” se incorporan en el diseño, entonces es más probable que la política pública se lleve a cabo con éxito y también hay más probabilidades de que se alcancen las metas propuestas” (Peters, 1995:271).

Sin embargo, atendiendo las observaciones tanto de Peters (1995) como de Canto (2000) reconocemos que ambos modelos de políticas públicas tienen implicaciones que pueden llevar el proceso a situaciones complejas y a dificultar posesionarse por alguna partido. Mientras que el enfoque de arriba hacia abajo pondera que para que exista algo “significativo” deben de existir reglas obligatorias aplicables a la sociedad, el enfoque de abajo hacia arriba pondera que una mayor participación directa de la población puede realmente mejorar la calidad de las políticas públicas. Por lo tanto, de acuerdo con los autores, decir cual enfoque es mejor sería un atrevimiento, lo que si podemos aseverar es que ambos modelos se pueden complementar buscando destacar las cualidades de cada uno, al mismo tiempo que atendiendo la naturaleza e impacto de las políticas públicas propuestas, ya que de lo contrario, se expone a que existan

gobiernos con falta de entendimiento del mundo real por un lado, y un gobierno dividido con una forma alternativa que puede obstruir y evitar la acción pública efectiva por el otro.

La selección de uno u otro enfoque Según Peters (1995) tiene implicaciones normativas en la forma como deben funcionar los gobiernos y, por consiguiente, también en cuanto al tipo y naturaleza de las políticas públicas. A partir de tal elección es posible identificar los tipos de valores que resaltará el gobierno. Por un lado, la implicación normativa que genera la aplicación del modelo de arriba hacia abajo definitivamente tiene que ver con la elaboración de reglas obligatorias con aplicación a la sociedad en su conjunto mediante las cuales el proceso se legitima. Sin embargo, no podemos perder de vista que la verticalidad de este enfoque nos lleva a observar que su aplicación tiene el riesgo de crear gobiernos que pierdan la realidad de las preferencias del pueblo de dotarlos de servicios públicos, y con ello obstaculizar el desarrollo local. Por el otro, la implicación normativa del enfoque de abajo hacia arriba se enfrenta a que en aras de la democracia, la elaboración de las políticas públicas necesariamente tiene que considerar una diversidad de opiniones y desechar algunos elementos como la tecnocracia y la burocracia³⁹ por considerarlos no deseables, y por lo tanto, al desdeñar el conocimiento científico es posible que también se reduzcan las probabilidades de que un proyecto de desarrollo local sea factible a corto plazo.

³⁹ De acuerdo con estudios realizados por Lipsky (1980) sobre la burocracia a nivel de la calle, demuestran que “los trabajadores de gobierno que realmente tienen contacto con los ciudadanos –policías, trabajadores sociales, inspectores ecológicos, funcionarios fiscales, etc.- frecuentemente tienen una influencia mayor sobre quienes reciben qué del gobierno que los funcionarios nominalmente situados en puestos de toma de decisiones del gobierno. Esto demuestra que muchas más decisiones se toman en los niveles inferiores que en los superiores, y los funcionarios a nivel inferior, tiene la discreción sustancial de imponer prestaciones o sanciones a los ciudadanos. Además, para la población es más fácil influir en este nivel de gobierno que en las capas superiores más alejadas de la realidad política cotidiana” (Lipsky, 1980 citado por Peters, 1995:261). Con esta referencia quiero hacer notar que aunque algunos autores como Peters (1995) consideren que la burocracia es no deseable para la construcción de políticas públicas, estos estudios ponen de manifiesto que la burocracia en algunos casos puede servir de pirámide para hacer llegar las necesidades de la población a los niveles de toma de decisiones con la finalidad de incorporarlas al proceso de elaboración de políticas públicas.

3.1.3 Críticas de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba

En este debate de enfoques se hacen presente las críticas que los partidarios del enfoque de abajo hacia arriba plantean al modelo de arriba hacia abajo, al afirmar que en los procesos del gobierno democrático (gobierno para todos) donde la igualdad (atributos y derechos que la ley confiere a cada individuo) como una premisa del imperio de la ley, ha llevado a formar en México una sociedad llena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se encuentra entre las peores de América Latina, a tal grado que las políticas públicas no significan algo positivo para las comunidades locales particularmente. Sin embargo, tampoco se puede desatender las críticas que autores como Peters (1995) y Canto (2000) plantean a esta perspectiva que evidencian que “otorgar amplios poderes a grupos locales pueden ampliar los problemas de una sociedad en su conjunto al determinar en la práctica el significado real de una política pública, ya que ello conlleva una variación considerable en los resultados” (Peters, 1995:269). Ante esta disyuntiva, consideramos que ante todo lo ideal sería amalgamar las bondades de cada uno de los modelos y buscar articularlos, de forma tal, que la combinación de ambos refleje la igualdad (derechos civiles), la equidad (oportunidad de acceso) y la certeza (predicción de resultados) como valores de una acertada propuesta de desarrollo.

En esta disputa de elección del enfoque adecuado como modelo de elaboración de políticas públicas, se sugiere no desestimar que ambos presentan deficiencias y obstáculos, por tanto, considerar la hechura de las políticas públicas desde cualquiera de estos enfoques no garantiza que la sociedad sea diferente a la que vivimos actualmente; una sociedad donde prevalezca la equidad, la justicia social y sobre todo una más justa distribución de la riqueza.

Aunado a estas deficiencias y obstáculos, se suma la realidad de la hechura de políticas del contexto mexicano caracterizada por un círculo de acción casi cerrado, donde la participación de la gente estriba en generar consulta mediante los comités de planeación estatal y municipal (Coplade y Coplademun) cuya

función y actuación normalmente ha sido observada como fracaso para la ciudadanos, pero que sirve como un instrumento de legitimiza el desempeño del gobierno. Tal situación se puede observar plenamente en la metáfora del juego que hace Cabrero (2000) con referencia a la elaboración de políticas públicas en México. En tal analogía expone claramente que el gobierno y sus colaboradores son el gran jugador y la sociedad sólo son espectadores que en el mejor de los casos silba o aplaude, pero no tiene injerencia alguna en tal proceso. Ante esta realidad, sostiene el autor que “es difícil pensar la acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato estatal” (Cabrero, 2000:199). En este escenario, y aun cuando se esta conciente de que algunos gobernantes en turno en el escenario de la transición democrática pretenden abrir foros de participación social, es un hecho que las estructuras de gobierno no fueron diseñadas para ser permeables, ni los actores están orientados hacia esa lógica. Por lo tanto, la participación como demanda de la sociedad es poca o casi nula en un régimen autoritario como el mexicano.

Ante esta realidad y como resultado de los procesos de democratización, teóricos como Aguilar (1992:23) sostiene que “para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, se hace necesario librarlo de los grupos de interés y buscar la participación social como medio para formular mejores políticas públicas que atiendan las necesidades de la sociedad” , Reconoce que la democracia es una condición necesaria para construir mejores políticas públicas, pero no suficiente por la estructura de poder que históricamente ha prevalecido en México. Por lo tanto, propone gobernar por políticas públicas con sentido público (Aguilar, 1992:30). Hablar de políticas públicas de acuerdo con Aguilar, implica que en las decisiones del gobierno se incorpore la opinión y participación de los ciudadanos en los procesos gubernamentales, como una concepción de lo público donde se intercepta el Estado y la sociedad reivindicando el pluralismo social y político

Sin embargo, es precisamente esta concepción de lo público como área de intersección entre el Estado y la sociedad donde algunos teóricos se muestran indiferentes e incrédulos al sostener que “lo público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico” (Canto, 2000:234 y Cabrero, 2000:193). Es decir, lo público de las políticas no es monopolio del Estado, sino que implica el cruce de la racionalidad estatal con la voluntad social. En otros términos, “lo publico representa el espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (Canto, 2000:234 y Cabrero, 2000:193). Lo que ambos autores desean expresar es que la redefinición de lo público implica una mayor democracia participativa en los asuntos gubernamentales que en gran medida se encamina hacia un sistema democrático pluralista.

Con base en ello, reconocemos que las políticas públicas no pueden abordarse en abstracto, sino al contrario, debe existir una amalgama especial entre la sociedad y el Estado. Las políticas públicas se deben configurar a través del predominio del interés colectivo social, que por supuesto debe explicarse por encima de otros intereses que sin dejar de ser sociales se ubican en dimensiones menores, es decir, demandas de grupos específicos contra amplias demandas sectoriales (véase Martinelli, 1998). Siguiendo al autor, lo que podemos evidenciar es que la arena de las políticas públicas requiere de la conjugación de intereses políticos, económicos y culturales en ámbitos macrosociales sin desdeñar los espacios micro. Para Martinelli (1998) las políticas públicas no se construyen por agregación de esfuerzos micro, sino al contrario, es partidario de que una decisión colectiva amplia que en determinado momento puede, movilizar las energías microsociales de manera cualitativa y explícitamente orientada al bienestar público. Lo que podemos distinguir en esta posición del autor es que aunque reconoce que para formular políticas públicas es necesario articular los niveles macro y micro de la sociedad, si deja en claro que el enfoque que considera apropiado es el de arriba hacia abajo donde prevalece la racionalidad técnica,

deslindándose de las propuestas de Peters (1995) y Canto (2000) de complementar el proceso con ambas perspectivas.

En este escenario y atendiendo la importancia que representan las políticas públicas, Majone (1989) destaca la necesidad de distinguir los rasgos de un aficionado contra un profesional, donde el segundo es capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es en principio realizable, lo cual para los partidarios del enfoque de abajo hacia arriba no es primordial, sino al contrario, es aquí donde se puede evidenciar un menosprecio por la cultura local al observarla como poca aportación de conocimientos técnicos y científicos. Por ello, consideramos que la formulación de políticas públicas debe llevarse a cabo bajo el principio y condiciones de factibilidad de los programas públicos, donde la racionalidad técnica debe apoyarse con la opinión de la sociedad a través de ejercicios de consenso que permitan encauzar los procesos productivos que incentiven el desarrollo de la sociedad y, específicamente, el de las comunidades locales.

Tal propuesta es apoyada por autores que sostienen que “el impulso de los acuerdos permiten encauzar y negociar conflictos nuevos e intereses contradictorios creando espacios para el desarrollo” (Lahera, 2000:17). Bajo el cobijo de estas propuestas lo que podemos interpretar es que son los “acuerdos” los que generan un clima de confianza que permite la creación de consensos y, por supuesto, la agenda pública⁴⁰ con miras a convertirse en futuras políticas públicas.

⁴⁰ Cuando un problema adquiere relevancia social significativa y el Estado se ocupa de ellos se incorporan a su agenda como cuestiones a ser resueltas. Por lo que debemos inferir que la agenda está constituida por aquellas cuestiones que entran dentro del espacio problemático estatal, es decir de aquellos problemas a los que el Estado en diversos niveles y/o poderes le presta consideración o atención. El acceso de una demanda social a la agenda política requiere de la conjunción de tres procesos: 1) definir el problema para solicitar la acción del poder público; 2) Proponer acciones con sustento y; 3) que los resultados favorezcan a los actores y acontecimientos políticos. Véase Gordon, Sara (1998) p.216.

Para Lahera (2000) es imprescindible la articulación y armonía de los aspectos técnicos y políticos en el diseño de políticas públicas, ya que es común encontrarse con posiciones que consideran los factores políticos como restricciones, sin detenerse a analizar que son éstos los que en democracias hacen posible la política pública al permitir incluir la opinión y participación social en proyectos de interés público. De la calidad de la participación de la gente en los procesos de consenso y disenso estriba la calidad de la democracia, ya que su legitimidad depende de la atención de todos los intereses del gobierno, la iniciativa privada y de la sociedad en general.

La experiencia internacional confirma que la participación es un requisito del diseño exitoso de políticas⁴¹. Generalmente nadie se opone a ella, pero si muchos anticipan inmediatamente sus límites. Sin embargo, haciendo alusión a Castells con su obra la Era de la Información, es posible afirmar que el único límite infranqueable de hecho es el desinterés del gobierno por llevar a cabo tal o cual proceso. La participación requiere de información⁴², pero sobre todo, de capacitación para participar en programas específicos donde el fortalecimiento y consolidación de organizaciones civiles permitan el seguimiento y evaluación de la participación ciudadana (Lahera (2000). Como un requisito de la participación, la capacitación de la gente hace posible que puedan insertarse en proyectos institucionales o interesarse por autoproyectos locales que permitan incentivar la competitividad y orientarse hacia un desarrollo local.

Ya sea participando o no, lo que no podemos perder de vista es que las políticas públicas deben dar respuestas a crisis o problemas que se caracterizan como una situación colectiva en la que se presentan

⁴¹ Como experiencia internacional se puede citar el proyecto de construcción del gasoducto en el Valle de Mackenzie en Canadá en 1986, donde la participación de la gente no permitió que el proyecto se llevara a cabo por considerar que el impacto social, ambiental y económico resultaba perjudicial para la comunidad. Tal consideración fue avalada por el gobierno de Canadá quien desistió del proyecto a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras. Con este ejemplo podemos evidenciar que la participación de la gente se puede convertir en determinado momento en un elemento clave para la elaboración de políticas públicas. (véase Canto, 2000) pp.246

⁴² Cabrero (2000) señala que como efecto secundario, y posiblemente el más dañino, es el hecho de que sin información pública, sin acceso a los procesos internos, la participación de la gente en el proceso de elaboración de políticas públicas esta prácticamente paralizado. Por lo que este tipo de escenario no contribuye a consolidar la arena de consenso sumamente necesario para consolidar procesos. Específicamente, aquellos que tienen que ver con el desarrollo local, donde la participación social es un elemento clave para su consolidación.

contradicciones y rupturas -plenas de tensiones y desacuerdos- que hacen que los individuos y grupos oscilen acerca de la línea de conducta que deben adoptar, porque las instituciones quedan en “cierto” suspenso o inclusive, algunas veces, desfasadas en relación con las nuevas posibilidades que ofrecen los intereses y las ideas que surgen del cambio. Por lo tanto, el proceso de elaboración debe pronunciarse claramente sobre la línea de la justicia, la competitividad, la eficacia y factibilidad de la nueva vía, elementos claves y esenciales para orientar un proyecto de desarrollo local.

Todos los elementos anteriores son determinantes en la construcción de políticas públicas, pero consideramos como elemento primordial la factibilidad como principio de un proyecto encaminado hacia el desarrollo comunal, tomando en consideración que un resultado factible es aquel que puede enfrentar con éxito las restricciones sociales, económicas, políticas y ambientales, pues de lo contrario, todo esfuerzo individual o en conjunto carece de sentido. Con base en ello, y siguiendo a Majone (1989) todo esfuerzo que realice el gobierno debe estar dentro del marco de la factibilidad, es decir, no fincar los propósitos gubernamentales en proyectos que no tengan futuro. Por consiguiente, la capacidad del gobierno debe enfocarse a analizar las propuestas de los miembros de la comunidad y de la iniciativa privada con el objetivo de vislumbrar oportunidades de desarrollo que incidan en la producción de bienes y servicios mediante el uso eficiente y autónomo de los recursos existentes, pero sobre todo, estar conciente de que la participación de la gente es elemental para llevar a cabo cualquier proceso de desarrollo local.

Lo anterior, nos lleva a considerar que para que exista una buena política pública⁴³ es necesario que exista una participación activa del gobierno mediante el flujo de información de cursos de acción plenamente identificados con elementos de carácter autónomo y eficiente, así como la participación de la

⁴³ Una política pública de excelencia se refiere a aquellos cursos de acción y flujos de información con un objetivo político definido en forma democrática, y que generalmente se desarrollan en el sector público con participación de la comunidad y la iniciativa privada. Véase Finot, Iván (2003) p. 8

comunidad y el sector privado. En resumen, lo que se busca es que los gobiernos asuman la responsabilidad de especificar los programas en políticas públicas no sólo para su periodo, de tal forma que esta determinación permita ofrecerle a la gente un rango óptimo de soluciones a sus problemas. A través del análisis realizado se puede constatar que no existen políticas públicas óptimas, pero sí es posible y aparte un deber de los gobiernos tanto locales como nacionales elegir cursos de acción eficientes, autónomos, y sobre todo, factibles. Las políticas públicas, por lo tanto, se deben reconocer como un proceso de aprendizaje colectivo entre actores políticos, privados y sociales para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno bajo la complementación de los enfoques de abajo hacia arriba y arriba hacia abajo.

3.2 Estado y políticas públicas: una discusión ideológica

En un mundo de cambios inéditos⁴⁴ donde las revoluciones tecnológicas y científicas han marcado la pauta del desarrollo, es posible observar como los objetivos planteados por la ideología liberal de erradicar la pobreza y ampliar la distribución de la riqueza ha permeado los distintos ámbitos sociales, económicos y políticos dejando un estigma de desamparo y fracaso. Pero no sólo ha habido transformaciones en materia tecnológica y política, sino también en las estructuras económicas mundiales. Estos cambios se están llevando a cabo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones que donde la internacionalización de la economía ha convertido el planeta en una área general o mejor dicho en palabras de Touraine (1997) en una aldea global donde el pasado como referencia cada vez más pierde significado. Por lo tanto, ha creado una serie de conflictos y contradicciones, y por consiguiente, un mundo más complejo (véase Morín, 1991).

⁴⁴ Entre los cambios mas relevantes que se caracterizan como inéditos se encuentran la desaparición de la URSS considerado como uno de los dos grandes pilares de la economía mundial, la terminación de la guerra fría, los pactos de desarme y la aparición de movimientos sociales con aspiraciones a participar de manera activa en los sistemas políticos y que se vislumbran como posibles pilares que permiten observar el futuro de la humanidad con mejores oportunidades de calidad de vida. Véase Kliksberg (1994) pp. 19

Siguiendo al autor con su teoría de la complejidad, se rescata que cuando un objeto de estudio es complejo no se puede explicar abordándolo desde una sola perspectiva; cuando cada elemento que lo conforma mantiene múltiples relaciones con más de uno de los demás elementos; cuando lo que aborda como objeto de estudio es más una serie de probabilidades que una descripción misma del objeto; cuando en definitiva la paradoja adquiere un valor sustantivo obligando a pensar de formas diferentes lo que antes se pensaba solamente de un modo único. En concreto, lo que Morín plantea es que el estudio de un objeto (políticas públicas) no puede pensarse de manera única, sino que debe de abordarse en función de sus interrelaciones, en este caso del Estado y los actores distintos a él.

En esta época de avances y retrocesos, donde el surgimiento de un nuevo sistema geoeconómico mundial ha generado amplios, complejos y profundos dilemas en todos los campos de la tierra, creando un verdadero clima de incertidumbre del futuro, se hace necesario “buscar respuestas en todos los planos fundamentales, y muy específicamente, en el rediseño profundo del Estado” (Klikberg, 1994:10-11).

La mayoría de los debates académicos y todos los esfuerzos institucionales que tienen que ver con el rediseño del Estado, coinciden en la necesidad de convertirlo en un instrumento capaz de producir eficiencia económica y de encarar con efectividad los retos y desafíos de nuestros tiempos. Se reconoce la importancia de modificar la composición y el funcionamiento interior del Estado, al mismo tiempo que se resalta la conveniencia de transitar hacia nuevos modelos de vinculación Estado-sociedad civil (véase Klikberg, 1994; CLAD, 1998 y Arellano et al, 2000).

En este contexto, poco a poco gana terreno la idea de que el proceso de rediseño es necesario, e incluso, algunos autores hablan de reinventar el Estado para que éste sea capaz de vincularse eficientemente con una sociedad que cada día es más plural, más informada, más demandante y participativa (CLAD, 1998 y Osborne y Gaebler, 1996).

No obstante, en este debate con relación al Estado, también algunos teóricos sostienen que “existe un grado de ideología donde abundan mitos, dogmas, slogan, trucos lógicos y otros recursos que carecen de sustento académico y científico y empírico” (Kliksberg, 1994:23). Este punto de vista es apoyado por Calderón (1996) quien expresa que depende de la concepción teórica que tengamos sobre ese objeto político, se puede desprender una visión ideológica de la relación entre el Estado y la sociedad, que sin lugar a dudas, nos puede llevar a conclusiones donde las ideas substituyen a la realidad y peor para ésta sino responde al esquema planteado. Lo que es un hecho, siguiendo a Calderón (1996) es que debe existir una correspondencia entre el objeto de estudio y su teoría, donde la segunda permita no sólo describirlo sino que permita observar los nexos que –generalmente ocultos- obstaculizan aproximarse a la verdadera esencia del mismo.

La compleja relación entre Estado y sociedad a decir de Repetto (2000) puede ser interpretada entre otras opciones, mediante el análisis de las principales políticas públicas, ya que éstas denotan el funcionamiento de los actores fundamentales⁴⁵. En este sentido, es de suma importancia traer a la escena la aportación de North respecto al enfoque basado en las instituciones, quien sugiere “analizar las interacciones políticas, económicas y sociales a fin de comprender las reglas formales e informales heredadas tradicionalmente, que permiten obstaculizar o crear oportunidades a los actores de influir con sus ideas e intereses en el campo de las decisiones” (North, 1993: citado en Repetto (2000:35).

Si se habla de tradiciones heredadas, entonces, se hace necesario definir el Estado pues en la era moderna a partir de los cambios que se han operado en él, que obligan también a preguntarse sobre los factores que los hacen posibles. La naturaleza del Estado ha sido preocupación del hombre desde tiempos remotos.

⁴⁵Se denominan actores fundamentales a aquellos individuos o grupos que en un sistema de posiciones estratégicas en el campo de las decisiones tienen injerencia en la formulación de políticas públicas, y que se encuentran dentro del ámbito del conocimiento y la arena del poder, donde su participación estriba en la negociación, alianza y conflicto con miras a tomar una decisión. Véase Belmartino, Susana (1998) pp. 2-3

Situación que algunos teóricos como Weber relaciona con el atributo propio de la autoridad absoluta, pero también existen otras posiciones al respecto.

En esta búsqueda de definición, Calderón (1996) Señala que han existido dos grandes escuelas de pensamiento que con posiciones antitéticas lo definen. Por un lado, la corriente funcionalista-estructuralista sostiene que el Estado es el representante de los seres humanos en sociedad para salvaguardar el interés de todos y cada uno de los componentes: su objetivo es lograr la búsqueda de la armonía y la paz común. El Estado es la sociedad políticamente organizada que goza de soberanía, neutralidad y representación general de la voluntad de los individuos, donde no existe otro poder por arriba de él. Este tipo de pensamiento desarrollado por Weber se caracteriza por legitimar el ejercicio de la acción del Estado como único representante del poder absoluto. Esta visión Weberiana nos parece coincidir con los postulados de Hobbes, Rousseau y Locke, que aunque no definen la figura del Estado, sí argumentan la necesidad de ceder sus derechos a un soberano para su representación (véase Carnoy, 1993).

Por supuesto que existen grandes discordancias entre los anteriores postulados sobre el surgimiento del mismo; pero aquí nos interesa destacar que tales autores más bien pensaban en el deber de ser del Estado desde la trinchera política, y no como se presentaba como un ente al servicio de una clase, pues en las sociedades en las que vivieron de ninguna manera los individuos ante tal organismo, gozaban de la paz y la armonía. Si bien el Estado los representaba a todos, las desigualdades impedían que éste, al interior de la sociedad, permaneciera neutral (Calderón, 1996).

Por otro lado, la segunda corriente que identifica la esencia del Estado es la del materialismo histórico dialéctico planteado por Hegel y Marx. Para ésta, el Estado es un órgano de opresión en manos de una clase social que explota a otra u otras clases. En términos de Marx, el Estado es considerado como un instrumento de la clase dominante, y por supuesto, no representa de ninguna manera la neutralidad. Lo

que es posible interpretar con esta visión del Estado es que existe una clara diferencia de pensamiento entre ambas corrientes.

La idea fundamental del materialismo histórico es la de la transformación del mundo material por medio del trabajo. Sobre todo en una sociedad como la capitalista, donde el trabajador enajena o aliena su trabajo, el cual se convierte en un producto susceptible de compra y venta como un resultado del modo de producción de los medios de existencia y sus relaciones. Para la filosofía marxista entender estos modos y estas relaciones de producción es entender la formación de las sociedades. Por consiguiente, el mundo material y lo que hacen los seres humanos con él constituyen las bases para entender la historia de las sociedades. Por ello, esta corriente fundamenta en las condiciones materiales y modos de producción los cambios sociales e históricos, determinando de manera alienada las actividades humanas y la constitución del Estado.

En esencia, lo que esta corriente plantea es que a través de sus postulados es posible comprender los mecanismos de la formación de sociedades y los cambios que tienen lugar en éstas. Estos cambios son de naturaleza dialéctica en el sentido de que en las sociedades se producen conflictos que se resuelven por medio de transformaciones fundamentales de la estructura. Tales argumentos han llevado a autores como Adam Smith en su obra “la riqueza de las naciones” a sostener que, de acuerdo con el materialismo histórico, la economía es la base de la historia y de todas sus estructuras. Pero aunque se reconoce que las relaciones económicas de producción son básicas para el funcionamiento de una sociedad, también es cierto que ellas no representan toda la realidad.

Así, es posible observar que las contradicciones entre ambas corrientes son irreconciliables al diferir entre la autonomía del poder inspirado en un soberano (Estado) de la corriente funcionalista- estructural que magnifica la neutralidad y el poder del Estado representado por la clase dominante que inspira el

materialismo histórico que de ninguna manera magnifica la neutralidad, situación que hoy en día es observado en el quehacer del Estado.

Con base en las anteriores contradicciones y a juzgar por las críticas hechas al Estado benefactor proteccionista, lo que actualmente se requiere, según algunos analistas, es un Estado que procure el desarrollo humano, que fortalezca la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil en un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que promueva la participación ciudadana en la producción y las esferas gubernamentales. Que sea todo lo contrario al esquema del Estado burocrático caracterizado por la impenetrabilidad, desalentador de la participación y la gestión autoritaria. En otras palabras, un Estado inteligente que promueva la cogestión de los ciudadanos, que favorezca la transparencia de los actos públicos y la descentralización de funciones, recursos y autoridad (véase Kliksberg, 1994). Al respecto existen evidencias empíricas que demuestran la importancia que tiene un Estado inteligente al crear mecanismos que generen productividad y competitividad. Los cuales han llevado a países a lograr mejores y mayores expectativas de desarrollo, como por ejemplo, Japón, los tigres asiáticos, Corea entre otros.

Ante estas evidencias, autores como Aguilar (1992), Kliksberg (1994), el CLAD (1998) entre otros, sugieren la necesidad de reformar el Estado con la finalidad de hacer eficiente sus funciones y buscar los mecanismos que permitan lograr un verdadero desarrollo. Aunque como explica Calderón (1996) que si bien la esencia del Estado no cambia, en la medida que se transforman las condiciones de la sociedad, se ve obligado a reformarse. Pero también reconoce que aunque el Estado se presenta como un juez imparcial, en su práctica cotidiana suele ser todo lo contrario.

Por ello, podemos o no estar de acuerdo con la política que sigue el Estado, lo que es un hecho, es que es casi imposible estar fuera de su entorno, por ello reiteramos que el Estado lo conformamos todos. Como consecuencia de ello, el Estado recurre a todo para lograr la cohesión: ideología, represión, consenso,

manipulación, democracia, etc.; con el firme propósito que su enlace no corra riesgo alguno. Sin embargo, lo que no podemos dejar de lado, tal como lo propone el CLAD (1998) es la imperiosa necesidad de reformar su estructura y funcionamiento en pro de hacer más eficiente sus funciones que permitan modificar las relaciones entre gobernantes y gobernados.

3.2.1 La reforma del Estado

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política nacional. El origen de este proceso tuvo lugar cuando en la era de “crisis del petróleo” a finales de los años setenta se cuestiona la efectividad del Estado para atender las demandas sociales. Dada la imperiosa necesidad de restablecer el equilibrio fiscal y la balanza de pagos se aprovechó la oportunidad para dar una respuesta que de manera neoliberal-conservadora se fincó en la simple reducción del tamaño del Estado y el predominio del mercado (CLAD, 1998). Tal propuesta tenía algo de sentido en materia económica y política; sin embargo, el tiempo permitió constatar que “la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato del Estado, sino su reconstrucción (CLAD, 1998:7) y (Cordera, 2005:34). En otros términos, lo que el CLAD y Cordera proponen es que se debe modernizar el Estado para que pueda asumir los retos actuales y futuros, con la finalidad de estar a la altura de los nuevos desafíos que plantea el proceso de la globalización productiva y comercial, proceso en que con tanto entusiasmo México buscó inscribirse a través de su transformación estructural llevada a cabo a partir de la década de los ochenta del siglo pasado.

En el proceso de reconstrucción del Estado siguiendo al CLAD (1998) y Kliksberg (1994), el mayor desafío está en compatibilizar la tendencia mundial de cambio con las especificidades de la región. Si se pretende entrar en un mundo de competitividad internacional, entonces el Estado debe de modificar las políticas proteccionistas por unas políticas de competencia. Tal cambio del Estado según el CLAD (1998) y Cordera (2005), debe orientarse primordialmente hacia el área social –por supuesto sin olvidar lo económico y lo político–, buscando asegurar los servicios de educación y salud, y hacia la creación de

instrumentos que permitan el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas mediante políticas públicas sólidas bien definidas. No obstante los esfuerzos realizados en la reforma del Estado, son conocidos las fallas e insuficiencias de esta transformación, entonces surge la siguiente interrogante ¿Cómo combinar el cambio económico modernizador con el bienestar social? Ante esta disyuntiva y acorde con los planteamientos de Cordera (2005:34) esta combinación “es entendida como el soporte indispensable de una estabilidad política democrática”. Sin embargo, siguiendo al autor, esta combinación “idónea” se ha visto afectada por los descalabros financieros, receso prolongado económico y esperanzas de cambio hacia el mercado global, político y democrático, que nos muestra un escenario donde la cuestión social de México sigue abrumada por altos índices de pobreza y la marginación.

En este contexto, en términos económicos el papel del Estado como interventor debe de cambiar su postura de simplemente un ente productor a una dinámica de actividades de regulación (CLAD, 1998). Para ello, siguiendo la propuesta del CLAD, se hace necesario desarrollar la capacidad estratégica del Estado para que en conjunto con el sector privado, la sociedad civil, la academia, nuevos mercados y el desarrollo de tecnologías innovadoras plantee un escenario que permita el aumento de la competitividad de las empresas, escapando del círculo vicioso del crecimiento empobrecedor, y a la vez, articular el proceso que permita orientar proyectos de desarrollo local basados en estos elementos (CLAD, 1998 y Kliskberg, 1994). Lo que el CLAD sugiere es un cambio en el funcionamiento del aparato de Estado, que sus ideas y prácticas administrativas se reformen de una típica administración pública de carácter burocrático a una administración pública con carácter gerencial.

3.2.2 El modelo gerencial y la legitimidad del estado

El modelo gerencial está inspirado en las transformaciones organizacionales del sector privado, donde la empresa privada busca obtener lucro mediante la eficacia de sus actividades, el Estado como ente público debe legitimarse al estilo Moore (1998) a través del reconocimiento de los ciudadanos, es decir, por

resultados que sean observables. Aunque el CLAD reconoce que gobierno no puede ser una empresa, sí sostiene que es posible que pueda adoptar esquemas gerenciales para optimizar su funcionamiento. En otras palabras, “agilizar y flexibilizar sus procesos de gestión administrativa en términos de eficiencia” (CLAD, 1998:10). La flexibilización de procesos no implica necesariamente dejar sin autoridad al Estado, sino todo lo contrario, crear un escenario donde los principios de eficiencia y eficacia permitan descentralizar y desconcentrar su función a tal grado que sean estos principios el instrumento de la credibilidad de sus funciones, al mismo tiempo que propicie la participación de la gente en sus procesos. Para llevar a cabo estos procesos se hace necesario eliminar la corrupción, problema social muy arraigado en la burocracia estatal, y en general, en la sociedad mexicana

En este contexto, lo que es un hecho y evidente, es que existe la urgente necesidad de articular el Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil a fin de crear las condiciones y escenarios que permitan la consolidación de políticas públicas que respondan a las demandas de la sociedad en general. Pero como todo proceso de cambio tiene retos para consolidar su objetivo, el CLAD (1998) propone tres puntos a considerar; en primer lugar tendrán que existir lineamientos claros y precisos que se conviertan en un contrato para funcionarios públicos, políticos, empresarios y sociedad, con la finalidad de normar los procesos administrativos que permitan efficientizar los procesos; en segundo lugar, mejorar la gestión del Estado, entendida ésta como la capacidad de concretar la realidad política de manera efectiva y eficiente y, finalmente en tercer lugar, sanear los planos fiscal y financiero del Estado que permita un funcionamiento administrativo competente. De lograrse estos tres retos, se contaría con un Estado más eficiente y efectivo, pero principalmente, un Estado democrático, que permita acercar los beneficios a la sociedad en general a partir de la formulación de políticas públicas.

Coincidiendo con la propuesta del CLAD (1998), teóricos como Uvalle, 1995:12 sostienen que “sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es una

institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónicos una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización de la sociedad” (Uvalle, 1995:12). Lo anterior, nos lleva a reflexionar sobre la importancia de contar con un Estado que regule y promueva la competitividad y la calidad como emblema para gobernar la sociedad y el mercado, haciendo énfasis en coordinar tanto los esfuerzos públicos como los privados y transformarlos en políticas públicas. Que en palabras de Kliksberg (1994) corresponden a Estado más sociedad.

n resumen, después del análisis de las corrientes ideológicas que permiten observar al Estado con relación a la sociedad, nos es posible afirmar que la reestructuración del Estado con enfoque gerencial debe plantearse como una alternativa que privilegia la democracia al comulgar la apertura de la participación ciudadana en los procesos gubernamentales, mediante la desconcentración de instituciones y descentralización de recursos y funciones hacia el ámbito local, propiciando un espacio de encuentro entre la sociedad civil y el Estado en la elaboración de políticas públicas.

3.3 Descentralización y políticas públicas: un posible vehículo para el desarrollo local.

La literatura sobre descentralización del Estado destaca que este proceso, de carácter eminentemente político tiene múltiples beneficios de orden económico, administrativo y político (Serrano y Fernández, 2001). Por ello, el entendimiento de la descentralización se sitúa como un proceso que permite la apertura de oportunidades de participación local a diversos grupos sociales. Asimismo, siguiendo a Serrano y Fernández supone un consenso entre funcionarios y tomadores de decisión local que basados en el principio de la eficiencia permite que el Estado realice sus funciones con dinamismo, flexibilización e innovación (véase CLAD, 1998).

En términos generales, se han elaborado muchas definiciones con relación a lo que se debe entender por descentralización. Por lo que, para la operacionalización de estas concepciones, es necesario tomar en cuenta aspectos económicos, políticos, administrativos y jurídicos (Arandía, 2002; Serrano y Fernández, 2001). La descentralización significa que el gobierno central transfiera poder⁴⁶ de decisión autónoma y autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, con la finalidad de que, según sus metas, objetivos y necesidades planteen proyectos de desarrollo local, los lleven a cabo, y finalmente, los evalúen. Sin embargo, como apunta Valadez (2004) existen diversas experiencias de descentralización en diferentes países que muestran, salvo algunos casos, que es difícil que se realice la transferencia del poder y la autoridad. Ello, nos lleva a reflexionar sobre la importancia que tiene abordar este proceso desde diferentes perspectivas, es decir, analizar los factores estructurales, sociales y culturales que convergen en determinado espacio geográfico, que expresado de otra manera, han sido olvidados por el Estado afianzando el proceso sólo lo político y lo administrativo.

El tema de la descentralización política y administrativa poco a poco ha ganado terreno en la relación entre el Estado y la sociedad. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Razón por la cual, independientemente de la filosofía o manifestación, la descentralización dentro del contexto del ejercicio del poder genera una serie de relaciones políticas y administrativas que hacen posible la creación de un nuevo sistema social (véase Uvalle, 1994) Siguiendo al autor, podemos deducir que, el poder en su acepción valorativa y aplicado con inventiva, puede convertirse en un medio que permite responder a las demandas de la sociedad y el Estado. Asimismo, contribuir a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado como organizador de la sociedad es el responsable de plantear los mecanismos institucionales que permitan garantizarla.

⁴⁶ Se hace referencia “al conjunto de hechos que de forma imperativa e inobjetable ofrecen testimonio de cómo se lleva a cabo la coordinación de los demás en proyectos de vida con valores, ideologías y medios de acción previamente establecidos. El poder se basa en la política y la utiliza para conseguir resultados eficaces, cuando se tiene el mando público y político de un país”. Uvalle, Ricardo (1998) pp. 19

En este escenario, la descentralización no sólo es observada como una condición formal y lógica, sino como un plan donde las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia, y con ello, abrir los canales para que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización observada en conjunto desde la perspectiva de Uvalle (1994) tiende a responder a principios básicos de civilidad política y social. La descentralización se identifica y vincula con la voluntad de la sociedad y los intereses primordiales del Estado. Y es a partir de este proceso de vinculación como la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios, es decir, extiende su poder con la finalidad de descongestionar el gobierno y diluir la centralidad improductiva creando un clima de cooperación en conjunto entre el Estado y la sociedad misma.

En el marco de la cooperación y desde la perspectiva político-ciudadana, existen analistas que consideran que la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita la participación en la toma de decisiones y permite a la ciudadanía tener injerencias en la acción pública (Serrano y Fernández, 2001). Al tener esta cercanía, se supone que existe una estimulación en la participación política, al asumir que la ciudadanía cree que las políticas locales tienen mayor repercusión en sus vidas al considerar que su opinión es considerada por los tomadores de decisión. Sin embargo, siguiendo a las autoras, es necesario cuestionar si realmente la ciudadanía se siente cerca de las autoridades regionales y locales⁴⁷. Lo anterior, desde nuestra óptica es de suma importancia para determinar el rol de los sujetos locales en el fortalecimiento de sus deberes y obligaciones.

El nivel local es un ámbito privilegiado para fomentar procesos de participación ciudadana acorde a los proyectos locales, donde la finalidad sería que los individuos sientan que las acciones gubernamentales

⁴⁷La descentralización tiene dificultades para llegar a los niveles cercanos a la ciudadanía, ya que es común observar que los municipios centralizados administran y asignan recursos dejando por fuera la opinión del ciudadano. Por ello la necesidad de que este proceso infiera de manera interna en los gobiernos locales. Véase Finot, Iván (2003) p. 15

permearán su calidad de vida en forma positiva, por lo tanto, tendrán responsabilidades que cumplir y al mismo tiempo, la posibilidad de exigir resultados. En este tenor, el reto del Estado “es la construcción de una identidad regional y un proyecto de desarrollo que permita establecer acuerdos estratégicos entre los diferentes actores públicos y privados que incorporen las demandas de la localidad” (Serrano y Fernández, 2001:3). Ante esta propuesta, y bajo el argumento de que existe una necesidad urgente de vincular a la sociedad civil con los procesos que el Estado implementa como estrategia para dar respuesta a sus demandas, Autores como Serrano y Fernández (2001), Finot, (2001) y Uvalle (1994) coinciden en que la descentralización representa el reconocimiento de que existen fuerzas activas necesarias para lograr un gobierno con éxito.

Para llevar a cabo un buen proceso de descentralización, Cabrero (1998) apunta La imperiosa necesidad de tener una correcta identificación de los obstáculos que entorpecen el desarrollo de políticas enfocadas al éxito de proyecto y programas tales como el desarrollo local⁴⁸.

En correspondencia con lo anterior, Finot (2001) menciona que la elaboración de un marco conceptual con enfoque económico y visión politológica se debe a Deniss Rondinelli (1989), el cual nos permite observar como la descentralización implica la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales,⁴⁹ distinguiendo cuatro formas principales de descentralización; 1) Desconcentración: que implica la redistribución del poder de decisión y de responsabilidades administrativas y financieras entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas localizadas fuera del territorio de la capital; 2)

⁴⁸ En este estudio se abordaran los problemas políticos, administrativos, económicos y culturales que se convierten en verdaderos obstáculos para que en la reserva de la biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar se promuevan y desarrollen proyectos y programas de desarrollo local.

⁴⁹ Entre las transferencias intergubernamentales se identifican las siguientes: a) impuestos compartidos pero recaudados por el gobierno central; b) transferencias definidas por fórmula según sea el tipo de servicios y numero de habitantes o usuarios; c) transferencias ad hoc, para servicios que el gobierno quiere promover; d) reembolso de ciertos gastos; e) reducción de impuestos a individuos o empresas que invierten en determinados lugares; f) reembolsos por gastos en servicios individuales o a los hogares.

Delegación: se refiere a la transferencia del poder de decisión y administración –incluyendo responsabilidades financieras- con respecto a funciones de carácter público a instituciones semiautónomas, cuyo control del gobierno es parcial, pero que en último término, tienen que rendirle cuentas a la base central. Por ejemplo: empresa públicas, instituciones de desarrollo local y regional con proyectos específicos, etc.; 3) Devolución: implica la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Específicamente, municipios que cobran impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, no debemos olvidar que en la mayoría de los países subdesarrollados, los municipios enfrentan una problemática de escasez de recursos y falta de capacitación de personal para proveer un servicio eficiente, lo cual se ve reflejado en el ámbito económico y; 4) Privatización o regulación: proceso en el cual la política va dirigida a que los servicios sean proporcionados por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y organizaciones no gubernamentales (Finot, 2001).

En esta propuesta de Rondinelli sobre descentralización nos parece que existe una similitud entre la concepción de desconcentración y delegación. Por ello apoyándonos con Arandia (2002) y Valadez (2004) consideramos que la noción de transferencia nos puede permitir hacer la distinción que se debe concebir entre delegación y desconcentración. Para Arandia, la transferencia se diferencia del concepto de delegación, por su carácter de permanencia e integralidad, en otras palabras, se transfiere una actividad o función de forma definitiva con todas y cada una de sus acciones inherentes a su cumplimiento, incluyendo recursos y capacidad política de decisión para su ejecución. Por otra parte, la delegación hace referencia sólo a una categoría de traspaso temporal, es decir, no garantiza permanencia y su duración depende de la voluntad del órgano central (véase Arandia, 2002; citado en Valadez, 2004:23). Sin embargo, lo que es un hecho es que cualquier proceso de transferencia del poder administrativo, político y económico para este trabajo será considerado como descentralización.

Por consiguiente, siguiendo a Finot es posible destacar que si bien desde un punto de vista estrictamente administrativo, la descentralización transfiere competencias decisorias desde un órgano central a otras administraciones, lo fundamental de este proceso es su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Sin embargo, las relaciones de poder y dominación en un territorio dado son complejas y contradictorias, ya que las relaciones sociales y políticas históricamente han estado en una arena de objeciones, lo cual en determinado momento obstaculiza el establecimiento de las relaciones mecánicas entre la descentralización y los procesos políticos (Cabrero, 1998).

3.3.1 La descentralización política y la distribución del poder.

Por consiguiente, la descentralización política más allá de su importancia formal, que la tiene, es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y medir el nivel de participación y articulación de la sociedad con el Estado. Por lo tanto, es imprescindible ubicar la descentralización política en el debate del poder entre las diferentes fuerzas e instituciones que sustentan los regímenes políticos. Ya que como afirma Uvalle (1994) son éstos la realidad del poder. Y la realidad del poder siguiendo al autor responde a hechos que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que determinan el comportamiento y funcionamiento del gobierno. Sin embargo, aunque las competencias transferidas en una descentralización política sean ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los cuales se transfiera las competencias), respondiendo en última instancia a los pobladores que los eligieron y no al gobierno central, lo que la realidad nos presenta es que existe también un acaparamiento del poder en el ámbito local (cacicazgo) que en la mayoría de los casos se convierte en un obstáculo para desarrollar proyectos y programas locales con real participación ciudadana. (Véase PNUD, 1993) Por lo tanto, la articulación entre la sociedad civil y el Estado es precaria y en muchos de los casos totalmente nulos.

Pero, a pesar de lo planteado, existen autores que apuntan que la distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar en la nueva configuración de relaciones intergubernamentales e intragubernamentales convirtiendo a éstas en factores reales de poder, pero sobre todo, en posibles medios para crear un espacio local de redistribución del poder en beneficio de las comunidades locales (véase Valadez, 2004 y Uvalle, 1994). Por eso, “la exclusión de la influencia de los factores reales de poder anularía la descentralización, impidiendo que la unidad del Estado fuese armónica y eficaz” (Valadez, 2004:27).

La descentralización tiene la virtud de facilitar la relación de las fuerzas político-sociales que aspiran al cambio efectivo de distribución de poder. Desde esta perspectiva política, la descentralización por su cualidad de articular la sociedad civil con el Estado favorece a los gobiernos subnacionales y locales, ya que ellos representan el medio mediante el cual la población tramita los servicios para sí misma, actuando de manera activa y propositiva en el terreno público de toma de decisión que los límites de la política nacional y los recursos locales le confieren (Retortillo, 1985 y Valadez, 2004)).

La descentralización política como forma real y legítima del poder tiene la facultad de determinar el modo de operar de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. La descentralización administrativa es “una forma de administración indirecta, en el sentido de que se realizan transferencias de funciones o competencias por parte de la administración central a la estatal o local, que tienen que proveer servicios públicos a la sociedad” (Valadez, 2004:28-29 y Garrido, 1985:163). La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política (Uvalle, 1994). El nivel de cobertura tiene relación directa con la desaparición niveles de poder que son generados por la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni

deben desconocerse, sino al contrario, tomar de ellos la experiencia y generar más y mejores instrumentos que efficienten los procesos administrativos, ya que su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Por ello, aunque la política y la administración son conceptos diferentes, lo que es un hecho es que el gobierno y su función requieren de su articulación y desarrollo como un proceso integral.

3.3.2 La descentralización administrativa y desempeño gubernamental.

De allí la necesidad de revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ya que es precisamente por ella, que la acción de gobierno se articula con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Por lo tanto, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir. En este renglón, y siguiendo a Uvalle (1994) se reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. La pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Por ello, la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero, ello no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso, y por ella, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

La descentralización de las funciones del Estado nacional es una tendencia relacionada a los cambios en "el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil (Marsiglia y Pintos, 2001). Por lo tanto, la reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los

resultados contribuyan a lograr tasas de mayor igualdad, pero sobre todo, buscar eliminar los desequilibrios regionales en inversión y rezago social.

Estos desequilibrios contruidos históricamente no pueden ser corregidos por el mercado, por lo tanto, la presencia del Estado es demandada como agente organizador de la sociedad para que mediante la elaboración de políticas públicas orientadas hacia la región⁵⁰ busque compatibilizar la dinámica del mundo global con la realidad local. Ante esta demanda de participación del gobierno existen autores que afirman que “si por una parte la globalización ha debilitado el papel de los gobiernos nacionales, por otra, los ha convertido en los grandes protagonistas de los problemas de regulación económica y política a escala mundial” (Borja y Castells, 1988). Siguiendo a los autores lo que podemos apreciar es que la evidencia de la participación de los gobiernos como representante de las colectividades humanas lo podemos observar en conferencias internacionales, foros, asambleas, etc., lo cual nos lleva a la imperiosa necesidad de pensar de manera global y actuar de forma local como lo recomiendan Delgadillo et al (2001); Vázquez Barquero (1998) y Boisier (1997). Y en este tenor, destacar la importancia que tiene el territorio y sus impactos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales en la visión del desarrollo regional.

3.3.3 Desarrollo regional y políticas públicas

El desarrollo regional como concepto inherente a la transformación de las regiones, incluye “cambios cualitativos en el plano económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial que suceden al interior de las unidades político-administrativas del territorio nacional” (Delgadillo et al, 2001:08). Al ser un concepto amplio, complejo y difícil, el desarrollo regional asocia situaciones de producción, gobernabilidad, distribución del ingreso, preservación y conservación de los recursos naturales y serias disputas por el poder político. Razón por la cual este concepto tiene atribuciones en el tiempo y el

⁵⁰ Aunque existen diversos conceptos relativos a la región de acuerdo a la filosofía, enfoque y perspectiva que los generan, para este trabajo consideramos prudente utilizar el siguiente: “es la unidad territorial de base que articula los diversos espacios del capital mundial” Hiernaux Nicolás, Daniel (1998) pp.34

espacio. Bajo este argumento, diversos autores plantean la necesidad de hurgar en el contexto histórico de las regiones para comprender la dinámica territorial y el impacto de los procesos allí originados (véase Delgadillo et al, 2001: Vázquez Barquero, 1998 y Boisier, 1997). La evidencia histórica nos muestra un modelo de desarrollo caracterizado por la centralidad que se ha enfrentado a los retos globales bajo la carencia de infraestructura y la fragmentación de mercados regionales creando una diferenciación económica, política y social. Una expresión clara de los resultados que nos muestra la realidad histórica es la marginación social que ya no es un hecho ficticio, sino que adquiere rostro en un espacio territorial y que actualmente podemos observar a través de cualquier indicador⁵¹ seleccionado para tal efecto.

Ante este panorama, es fundamental el papel del Estado para reorientar y fortalecer las políticas públicas con la finalidad de encauzar los embates de la globalización con las herramientas existentes y convertirlos en oportunidades de desarrollo local. Para lograrlo algunos autores sugieren utilizar el proceso de descentralización como elemento clave para llevar a cabo una desconcentración económica y demográfica de la región centro buscando un equilibrio del territorio nacional (Degadilllo et al, 2001 y Messner, 1996). Sin embargo, no podemos olvidar que la desconcentración demográfica no es exclusiva de la zona centro, ya que existen diversas regiones que ante la falta de opciones de sobrevivencia local la gente se ve forzada a emigrar. Tal situación se observa en algunas Áreas Naturales Protegidas (ANP) de nuestro país (INE-SEMARNAP, 1995) Ante este sustento, consideramos que la descentralización política dentro de un sistema democrático debe acercar las políticas públicas a la gente y propiciar escenarios que permitan en determinado momento crear un proyecto de desarrollo local.

En este tenor, como reconoce Valadez (2004) la participación popular legalizada e institucionalizada que refuerza la gobernabilidad democrática y la descentralización política es relativamente nueva en el

⁵¹ Entre algunos de los indicadores más comunes para medir la marginación social podemos nombrar algunos que Delgadillo et al (2001) identifica y que son: los niveles de pobreza, grados de inversión, calidad de vida, capacidad y calidad de los servicios, niveles de violencia, parámetros nutricionales, degradación ambiental entre otros.

contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica. Sin embargo, también reconoce que la introducción de la descentralización política orientó la descentralización administrativa hacia la persecución de la gobernabilidad democrática, el combate a la corrupción institucionalizada, reducir la brecha de las inequidades, facilitar la participación ciudadana, etc. Por lo tanto, es partícipe de la idea de que alentar la participación ciudadana mediante procesos de descentralización política y de reordenamiento territorial, pueden crear las condiciones para impulsar el desarrollo local y regional.

En este sentido, se observa que la implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Por lo tanto, la descentralización del aparato del Estado, debe ofrecer oportunidad a la gente de hacer válido el principio de libertad para intervenir en los procesos públicos de toma de decisión, incluyendo la participación político-electoral proveída por una democracia más participativa. Con ello, el Estado esta respetando los derechos de los ciudadanos, y a la vez, fortalece la participación de los movimientos sociales.

Por consiguiente, los movimientos sociales que operen al nivel de sociedad civil necesitan estar respaldados por una voluntad política de una eficiente administración con la finalidad de que las acciones emprendidas sean efectivas. En términos de Castells y Borja (1988:47), la voluntad política se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local y no a los procesos de toma de decisiones, las cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos. Sin embargo, buscando las oportunidades de desarrollo local habrá que pugnar en función de liberar las actividades productivas de bienes y servicios públicos a manos de las administraciones locales, mediante procesos de descentralización que permitan incidir en los espacios territoriales de manera positiva que repercuta en la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, y específicamente, en las áreas naturales protegidas hasta hoy olvidadas por la política nacional.

3.4 Áreas naturales protegidas, políticas públicas, descentralización y desarrollo local.

Las áreas protegidas aportan una contribución vital a la conservación de los recursos naturales del mundo. Sus funciones varían, desde la preservación de ejemplos representativos de regiones naturales y de diversidad biológica, hasta el mantenimiento de la estabilidad ecológica de las zonas que las rodean. Las áreas protegidas pueden constituir una oportunidad para el desarrollo local y la utilización de tierras a nivel regional, para la investigación y el monitoreo, para la educación en materia de conservación, recreación y turismo. Por estas razones, la mayoría de los países han establecido sistemas de áreas protegidas (INE-SEMARNAT, 1995).

En los últimos años el principal paradigma que ha dominado la disciplina de manejo y administración de las áreas naturales protegidas ha sido la conciliación de los procesos de conservación de la diversidad biológica y de desarrollo social. (Graf y Justo, 2001). Tanto en el campo del desarrollo –específicamente en el terreno social- como en el de la conservación se han llevado a cabo diversas experiencias que buscan encontrar soluciones a los problemas del deterioro ambiental y combate a la pobreza (Angulo y Córdova, 2001).

Uno de los modelos que han desarrollado un enfoque innovador de la conservación de la naturaleza que incorpora explícitamente al componente humano, es el de reserva de la biosfera. Mismo que ha evolucionado desde su enfoque original con variaciones según el país o región en donde se encuentren estas zonas. En el caso de México las reservas de la biosfera han desarrollado un modelo basado en la incorporación de la población y las instituciones locales en las tareas de conservación influyendo de manera significativa en la política nacional de conservación (INE-SEMARNAT, 1995). Razón por la cual el gobierno federal a través del Programa de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006 plantea que “crecer sin distribuir no es sostenible ni humano, crecer a costa del medio ambiente no es sustentable ni honesto con las siguientes generaciones” (SEMARNAT, 2001:16).

Por lo tanto, su compromiso con la conservación de las áreas naturales prioritarias consiste en hacer con responsabilidad y conveniencia, un espacio territorial donde se reconcilie el principio de conservación del ambiente biológico y el desarrollo regional y local.

Sin embargo, aunque hasta el momento se tienen indicadores cuantitativos que, si bien han servido para mostrar el gran avance de los últimos años, la realidad trasciende las expectativas al no mostrar una idea clara sobre los avances de las acciones de conservación en las áreas naturales protegidas (ANP). Si una política de conservación no ofrece un significado especial que mejore las condiciones de vida de los pobladores locales de ninguna manera existirá la reconciliación entre ambos elementos básicos del desarrollo local. Actualmente existe un gran número de comunidades o poblaciones locales que se han visto afectadas negativamente por el establecimiento de estos instrumentos jurídicos (SEMARNAT, 2001). Ante esta evidencia es posible cuestionar la eficacia del funcionamiento de las ANP a pesar de que existen autores que apuntan que éstas son consideradas por el gobierno como el mayor instrumento de definición jurídica para detener los procesos de degradación de los recursos naturales y culturales de un territorio dado, a la vez que promueve nuevos esquemas de desarrollo mediante la participación de la gente generando espacios de desarrollo local y regional (Angulo y Córdova, 2001). Según el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 las áreas naturales protegidas⁵² son concebidas como “verdaderos proyectos regionales de desarrollo sustentable en donde se constituyan como elementos estructuradores de nuevos procesos de desenvolvimiento social y progreso local” (Angulo y Córdova, 2001:225).

En el marco de esta consideración, se puede deducir que los instrumentos de política y lineamientos vigentes en materia de conservación reconocen a la participación social como elemento indispensable para la gestión y manejo de los recursos naturales, así como una estrategia de desarrollo culturalmente

⁵² Son porciones terrestres o acuáticas del territorio representativo de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo. SEMARNAT (1996)

apropiada, capaz de responder a la necesidad de mantener los procesos ecológicos esenciales para la manutención de todas las formas de vida y lograr elevar la calidad de vida de la gente. Por ello, la política de conservación de las ANP tiene como principal objetivo promover su gestión eficaz mediante programas de manejo viables, con la idea de construir nuevas posibilidades de manejo integral, lo que significa buscar una reconciliación entre las estructuras jurídico administrativas, económicas y sociales con las estructuras ecológicas y fisiográficas (SEMARNAT, 2001;1996 y Góngora,1998). Lo anterior hace referencia al clima de armonía que debe existir entre el ambiente físico con el ambiente social.

Otro elemento que plantea este tipo de política en materia de conservación es la diversificación de actores y compromisos sociales mediante nuevos canales de corresponsabilidad en el establecimiento, administración, manejo y financiamiento de un modelo de desarrollo sustentable acorde a las características de un ANP (LEGEEPA, 1996 y Góngora, 1998). Sin embargo, tal como lo reconoce la SEMARNAT lograr crear y consolidar un nuevo esquema de corresponsabilidad reclama el establecimiento de marcos territoriales e institucionales para procesos de desarrollo regional sustentable. Ante este dilema de conciliar la producción con el principio de conservación el gobierno ha instituido los planes de manejo como un instrumento capaz de concretar ambos procesos.

El plan de manejo de una ANP “es el conjunto de decisiones y estrategias tendientes a combinar las funciones de conservación, investigación, educación y desarrollo económico y recreación cuyo objetivo es articular la conservación con el aprovechamiento de los recursos existentes” (SEMARNAP, 2001; 1995 Y Góngora, 1998). Según las recomendaciones del Plan de Trabajo de las Áreas Naturales Protegidas, los planes de manejo deben concentrar sus objetivos en la interacción entre la administración y los pobladores de la reserva con la finalidad de intercambiar información y buscar solución a las necesidades y problemas mutuos. Con ello, buscar incentivar proyectos que permitan inducir el desarrollo

local comunitario, entendido éste como la mejora de la calidad de vida mediante la revaloración de del entorno natural y económico.

Sin embargo, la tarea no es fácil reconoce Góngora (1998) ya que lo anterior suena muy bien, si se toma en consideración la realidad política, administrativa, económica y social de las ANP, las cuales a menudo, viven conflictos entre los objetivos de conservación de los recursos naturales y los de desarrollo de las poblaciones que habitan en o en torno a ellas; por ejemplo, la reserva de la Mariposa Monarca en Michoacán, Ría Celestún en Yucatán, Sierra de Manantlán en y el Pinacate y Gran Desierto de Altar en Sonora. Tal situación contrasta con los postulados de la política ambiental, que en muchas ocasiones ha implicado la exclusión de la gente. Por eso, si aceptamos que la participación social es fundamental en los procesos de desarrollo, entonces se hace necesario adaptar los principios de la sustentabilidad, (conservación y protección) en beneficio de las comunidades locales con la finalidad de propiciar el desarrollo local, y por ende, mejorar su calidad de vida.

3.4.1 Políticas públicas y gobiernos subnacionales en áreas naturales protegidas

Ante este escenario, se hace necesario reconocer que la evidencia histórica nos muestra que la participación de las comunidades en el establecimiento y manejo del Sistema de Áreas Protegidas de México sigue siendo, en general, muy limitada. Los dueños y habitantes locales de las tierras siguen, en muchos de los casos, sin ver los beneficios directos derivados de la existencia de las áreas declaradas. Y en consecuencia, siguen optando por la transformación, y a menudo la degradación de las áreas en lugar de participar activamente en los esfuerzos de conservación (INE-SEMARNAP, 1997). Por lo tanto, los principales obstáculos a los que nos enfrentamos en la implementación de un programa que integre el desarrollo social y la conservación del patrimonio natural tiene que ver principalmente con limitantes de carácter institucional, donde la complejidad de las relaciones entre los niveles de gobierno y la enorme discrecionalidad con la que operan, dificultan significativamente el control público de los programas

gubernamentales. Ello aunado a la grave crisis por la que atraviesan las instituciones locales en el medio rural de nuestro país, generada por la falta de capacidades, corrupción de sus órganos internos y la carencia de reglas claras para distribución y acceso a los recursos, lo que configure un escenario no propicio para el desarrollo armónico social y ambiental.

Ante esta problemática, Existen autores que sostienen que la excesiva centralización económica, política y administrativa constituye un obstáculo para el desarrollo regional (Góngora, 1998; Serrano y Fernández, 2001; INE-SEMARNAT, 1997). Lo anterior tiene fundamento en función de que tradicionalmente la política regional se ha planteado o se ha concebido como un instrumento que persigue objetivos nacionales, lo cual nos lleva a considerar que realmente no existe un verdadero proyecto regional al reconocer que las decisiones al respecto se toman desde el centro, por lo tanto, es un hecho que la desigualdad de cada región no es incluida en el proyecto nacional (Delgadillo et al, 2001).

Sin embargo, también es una realidad que gobierno federal reconoce que una de las alternativas prioritarias para tratar de resolver esta problemática en el marco del desarrollo sustentable es la descentralización. Argumento impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional al apuntar que la descentralización ha adquirido una nueva formalidad como principio básico para la distribución del poder central al jugar un papel estratégico en el fortalecimiento de las capacidades regionales para gestionar su propio desarrollo. Situación que reconoce Góngora (1998) cuando identifica que la subordinación de las regiones a los centros económicos y de decisión política y administrativa, se convierte en un factor que desencadena efectos negativos en el uso de los recursos naturales, y por ende, la exclusión de la población local en los procesos de toma de decisiones negando las posibilidades del desarrollo regional.

En este sentido, el éxito en el proceso de descentralización depende, en gran medida, que los gobiernos, tanto nacionales como territoriales, de manera simultánea y coherente, abran espacios reales para que cada una de estas dimensiones se articulen y se conviertan en una prioridad” (Aghón y Cortés, 1999). Por consiguiente, siguiendo la propuesta de Aghón y Cortés, es necesario otorgar gran relevancia a la discusión sobre el rol de los gobiernos subnacionales, así como las condiciones y competencias que deben adquirir cuando se lleve a cabo el proceso de descentralización. En general, lo que se puede deducir es que existe la imperiosa necesidad de que las estrategias descentralizadoras sean enfocadas bajo una dimensión (política, económica y administrativa) claramente identificada que conduzcan al fortalecimiento del desarrollo local y regional.

Con esto queremos decir, que si los propósitos que se buscan son exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, construir nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones, entonces se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política. Por otra parte, si sólo se pretende una reorganización administrativa que traslade mayores atribuciones y competencias a los niveles subnacionales, con la finalidad de mejorar la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno, con miras a lograr un manejo más ágil y oportuno de las competencias y recursos que han sido asignados a cada nivel de gobierno, se estaría hablando de una descentralización administrativa.

Finalmente, reconocemos que si bien la descentralización no es una panacea para las ANP tampoco lo es el centralismo. Por un lado, la centralización es un esquema con problemas de legitimidad ante la sociedad, de sustentabilidad para las políticas públicas y generador de ineficiencias, además de un manejo ambiental inadecuado e insuficiente. Por el otro, la descentralización concebida como la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, tiene limitantes al implicar la división de autoridad, responsabilidad y poder, situación que un sistema político autoritario como el mexicano genera conflicto.

Concientes de esta realidad, destacamos que tanto las limitantes de la descentralización como las del manejo centralizado tampoco son argumentos suficientes para impulsar un proyecto de desarrollo local. Por lo tanto, consideramos que la mejor opción para el manejo de las ANP como una política pública que permita impulsar el desarrollo regional y local, debe manejarse en un esquema donde el gobierno federal desarrolle funciones con una visión de integral, donde se amalgame los problemas y necesidades básicas de subsistencia de la población local y el principio de conservación de los recursos naturales, pero sobre todo, respetar y articular la participación de los diferentes niveles de gobierno.

Capítulo IV

Caracterización de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar

4.1 Las áreas naturales protegidas: un esfuerzo con conservar la biodiversidad

A lo largo de los años, muchos han sido los esfuerzos que se han llevado a cabo en el ámbito mundial para la protección del medio ambiente. Desde la creación del parque nacional Yellow Stone en los Estados Unidos en 1872 hasta la creación de la Agenda 21⁵³, ésta como resultado de la segunda cumbre de la tierra en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992. En ella se reunieron 106 jefes de Estado para firmar el acuerdo sobre la protección a la biodiversidad (excepto por Estados Unidos) y programar un plan rector con miras al siglo XXI. Aunado a Estados Unidos, también países como La Santa Sede (El Vaticano), Brunei, Somalia, Iraq, Timór y Andorra no firmaron dicho acuerdo.

Ante este compromiso, la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas se ha dedicado a elaborar esquemas multilaterales que promuevan la participación de las naciones en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica mundial. Tales esfuerzos se consolidaron en 1993 cuando el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)⁵⁴ fue firmado por 168 países y entró en vigor para diciembre del mismo año dejando plasmado los siguiente objetivos a seguir: la conservación de la diversidad biológica⁵⁵, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los

⁵³ El concepto de Agenda 21 tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible o "Cumbre de la Tierra" celebrada en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992. La Agenda 21 es un documento que consta de 40 capítulos los cuales estudian la conexión existente entre el medio ambiente, la economía y la sociedad, es un plan de acción global hacia el Desarrollo Sostenible.

⁵⁴ La diversidad biológica, o biodiversidad, es el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de sistemas de vida que habitan el planeta y sus patrones de funcionamiento e interrelación. La diversidad biológica actual es el fruto de miles de millones de años de evolución, moldeada por procesos naturales y, cada vez más, por la influencia del ser humano. Dicha diversidad constituye el medio ambiente donde se desarrollan los seres vivos. En el año 1992, se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, denominada "Cumbre de la Tierra". En esta reunión se abrieron a la firma un conjunto histórico de acuerdos, que incluían dos jurídicamente vinculantes: el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). Este último ganó rápidamente aceptación, entrando en vigor el 29 de diciembre de 1993 (PRONATURA, 2005:12; Bertoniatti, 2000).

⁵⁵ México ocupa el segundo lugar del mundo en diversidad de reptiles (717 especies), es decir, el 11% de las conocidas en el planeta, y de ellas el 52% son endémicas; en cuanto a mamíferos ocupamos el quinto lugar (450 especies), equivalente al 12% mundial, de las cuales el 29% son endémicas. Con respecto a los anfibios, ocupamos

beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante el uso de tecnología que sea menos depredadora con el medio ambiente. Actualmente ya son 188 las naciones adheridas al mismo.

Con la firma del CDB, México y otras naciones del mundo se han comprometido a conservar la biodiversidad, utilizar de manera adecuada los recursos biológicos, y compartir justa y equitativamente los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

En este contexto se recomendó a cada parte la elaboración de un “Estudio de País”, cuya finalidad sería analizar la información biológica, económica y social que permitiera contar con un diagnóstico general de la situación de la biodiversidad y su uso, así como sentar las bases para preparar estrategias nacionales y planes de acción en torno a la conservación y uso sustentable de los recursos biológicos. Por ello, la meta del manejo de la biodiversidad es lograr el equilibrio óptimo entre la conservación de la diversidad natural y el avance sustentable de la vida humana (CONABIO, 1998).

En concreto, lo que es un hecho es que la humanidad tiene el gran reto de frenar la destrucción del medio ambiente y, en particular de la biodiversidad⁵⁶. Para ello, se han empleado diferentes estrategias de protección y conservación de los recursos bióticos y abióticos con la finalidad de contribuir a disminuir el efecto negativo de la degradación ambiental. En este rubro, existen muchas experiencias en distintos países del planeta⁵⁷ donde se han adoptado estrategias de conservación de la biodiversidad que han permitido la protección del medio ambiente (UNESCO, 1982). Con base a su evolución, una de estas estrategias que mayor éxito ha tenido a lo largo de dos siglos, es sin duda, las áreas protegidas. Por ello,

el cuarto lugar (con 284 especies, aproximadamente el 7% mundial; 60% de ellas son habitantes exclusivas de México y 3% son endémicas de Mesoamérica (CONABIO, 2000)

⁵⁶ La biodiversidad es considerada también como un recurso estratégico para el desarrollo de la sociedad, ya que es fundamental para la elaboración de productos medicinales, comestibles, de construcción, de ornato y textiles, así como un banco de enriquecimiento y variabilidad de flora y fauna que para el caso de México representa una gran riqueza en muchos aspectos no sólo en el ámbito nacional, sino también mundial (CONABIO, 2000; Cushman et al, 1995)

⁵⁷ El movimiento moderno de área protegida tiene su origen en el siglo XIX donde naciones como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, África del Sur y Estados Unidos utilizaron esta estrategia para la conservación de la biodiversidad. Pero a partir del siglo XX esta estrategia se generalizó alrededor del mundo. (Véase Eagles et al: 2002:8).

para cuidar la biodiversidad sostienen algunos expertos del tema, es necesario contar con áreas protegidas, buscar los instrumentos legales que permitan velar por la integridad de especies que estén amenazadas o en peligro de extinción y procurar el uso adecuado de los recursos naturales, es decir, aprovecharlos de manera sustentable (Melgar, 2004; Eagles et al, 2002).

4.1.1 El concepto internacional de áreas naturales protegidas.

Las áreas protegidas se han convertido en un instrumento que contribuye a la conservación de los recursos naturales y culturales del mundo. Teóricos como Eagles et al (2002:5) las consideran como un “artificio cultural” y cuentan con una larga historia. Algunos historiadores como Holdgate (1999) testifica que en países como la India desde hace dos milenios se delimitaban zonas específicas para la protección de recursos naturales. La idea de protección siguiendo a Eagles et al (2002) tiene carácter universal al identificar su vigencia en las tradiciones de comunidades del Pacífico (zonas “tapu”) y en parte de África (bosques sagrados). No obstante que algunas sociedades han delimitado áreas especiales para usos culturales o explotación de recursos naturales, algunos estudiosos del tema identifican su origen y objetivo en Europa durante el Renacimiento decretadas por reyes y gobernantes como zonas de caza real (Eagles et al, 2002; Holdgate, 1999). Con base en los argumentos anteriores, se desea mostrar que las áreas naturales protegidas tienen una historia que las sustenta y las relaciona con el cuidado del medio ambiente.

La historia moderna de las áreas naturales protegidas en nuestro país forma parte de un proceso general mundial más amplio. La crisis ambiental manifestada en la década de los años setentas planteó a los estrategas de la economía mundial la necesidad de incluir dentro de sus esquemas de desarrollo económico el impacto sobre el medio ambiente. En 1972 la contaminación de los bosques y los mares, así como la desertificación en África fueron identificadas como los problemas ecológicos más graves a nivel mundial, que se aunaban a los problemas de pobreza, desempleo y falta de crecimiento económico en los

países subdesarrollados (Viola, 2000). “Los límites al crecimiento”, tal y como los formuló el “Club de Roma”, requerían buscar nuevos mecanismos de desarrollo que se basaran ya no tan sólo en la capacidad industrial productiva sino, por ejemplo, en el potencial ecológico (recursos naturales) de las distintas regiones. Se buscó entonces incluir las “externalidades”⁵⁸ de la producción económica como un medio para “internalizar” la dimensión ambiental dentro de la misma (Arias, 2003). Es así como surgió en 1972 –en la Cumbre de Estocolmo– el concepto de *ecodesarrollo*, el cual significa “la asimilación de la problemática ecológica (recursos, energéticos, contaminación, etc.) al proceso de desarrollo socioeconómico” (Leff, 1994:312).

Este nuevo estilo de desarrollo se basó en la propuesta de una nueva ética respecto de la naturaleza, estableciendo los valores de una nueva “solidaridad con las generaciones futuras” a las cuales había que legarles los recursos naturales; para ello se requería de una tecnología apropiada que no devastara los recursos, sino que permitiera un uso racional de ellos (Véase Leff, 1994).

Sin embargo, el *ecodesarrollo* surge como una respuesta a los estragos que ha generado un proceso de industrialización creciente y a la aplicación de una política económica agrícola en el ámbito mundial, basada en los principios de la Revolución Verde, que significaron no sólo el uso de tecnologías agroquímicas nocivas, sino también el desarrollo y construcción de grandes obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales (como es el caso de la construcción de presas tanto en el primer como en el tercer mundo), así como la ampliación de la frontera agrícola asociada a ella, que significó la deforestación de grandes áreas de selva tropicales (en el caso de México el programa de colonización en el sur de Veracruz y la “mancha hacia el mar” producido por el petróleo, por ejemplo. Todos estos factores se convirtieron en obstáculo para mantener una creciente producción de plusvalor, en la medida en que se destruye la naturaleza que fue la fuente de su generación. El *ecodesarrollo* buscaba forjar en la

⁵⁸ Para una revisión más amplia sobre el tema, remítase a Bifani (1997:327-331)

sociedad un estilo tecnológico particular, basado principalmente en la utilización de ecotécnicas para la producción de alimentos; en la eliminación gradual de las fuentes de energía derivadas de los recursos fósiles y en nuevas formas de organización y participación social en torno a los problemas ambientales

De acuerdo con Arias (2003) el concepto de *ecodesarrollo* reduce la crisis ambiental a un problema meramente técnico, sin pasar a cuestionar de fondo las relaciones de propiedad sobre los medios de producción y recursos naturales; ni la finalidad productivista de la actividad económica, por lo que no constituye una crítica de fondo al contenido material de la tecnología, ni tampoco de los “costos sociales” del desarrollo (expropiación, desplazamientos, destrucción de las economías locales indígenas y campesinas, marginalidad, desempleo, pobreza, migración). Todos estos problemas aparecen como derivados de inadecuadas prácticas tecnológicas y de una falta de “conciencia ecológica” (Leff, 2004, 2002, 1994). Además el discurso del *ecodesarrollo* termina responsabilizando a todos los habitantes del planeta por igual de la crisis ambiental, ocultando a los verdaderos responsables⁵⁹. No obstante los contenidos del discurso *ecodesarrollista*, el objetivo no era ocultar a los responsables sino producir un nuevo acceso (entiéndase relaciones de apropiación) a los recursos naturales por parte de las grandes empresas

Dicho discurso también sostiene que dado que los países desarrollados y subdesarrollados tienen diferentes condiciones de posibilidad para resolver sus problemas económicos, es posible observar que las industrias que generan mayor grado de contaminación son ubicadas en los territorios de los países en desarrollo. Esto basado en el argumento de que la capacidad ambiental de los países del tercer mundo es mucho mayor -y por ello- industrias que se consideran contaminantes en países de primer mundo bien pueden no serlo o serlo en menor grado en el contexto de los países pobres. Dicho en otras palabras,

⁵⁹ La conclusión es muy trascendente pues ella desconoce el manejo de recursos naturales que las comunidades indígenas, campesinas, agricultores y ejidatarios han venido haciendo desde hace muchos años. Tampoco reconoce la deforestación ni del alto impacto contaminante sobre el medio ambiente que propician las grandes empresas capitalistas, ni de la destrucción de la capa de ozono producida por las emisiones contaminantes de las industrias de Estados Unidos y Europa, problemas que ya se conocían en ese entonces.

parece que al ser todos responsables de la crisis ambiental, la idea del nuevo desarrollo de los países industrializados debería basarse en una distribución equitativa de sus efectos nocivos, como la contaminación.

Ante el creciente ritmo de la destrucción de las áreas naturales fue necesario establecer un nuevo dispositivo que promoviera los principios del *ecodesarrollo*. Esto se plasmó en la noción del *desarrollo sustentable*, entendiendo por este al “desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras” (Informe Brundtland, 1987) el cual fue formulado sin ningún contenido político y social de fondo y sin reconocer el papel que juegan las comunidades y saberes locales en la conservación de la naturaleza (Leff, 2002).

En correspondencia, en la misma década de los años setenta se observa el surgimiento del movimiento conservacionista internacional, lo que propone la necesidad de recuperar la práctica del establecimiento de áreas protegidas, desde una visión única hegemónica que comprende a las áreas protegidas como espacios donde la naturaleza debe ser preservada libre de la interferencia humana. Según esta perspectiva conservar la naturaleza representa la oportunidad de mantener refugios en estado prístino respecto de la urbanización e industrialización, situación que cuando menos en el discurso oficial ha modificado el enfoque de origen al contemplar la posibilidad de integrar a las poblaciones locales en los procesos de conservación y preservación del entorno natural.

Para finales de los setenta se introduce un nuevo esquema de conservación y desarrollo al cual se le denominó “Reserva de la Biosfera”. Este esquema promovido por la UNESCO dentro del Programa del Hombre y la Biosfera, empieza a ver la necesidad, sobre todo en los países en vías de desarrollo, de hacer participar a las poblaciones locales en el manejo de las áreas naturales protegidas. Esta nueva concepción de conservación dista mucho de la filosofía que existía en los países desarrollados con relación a las áreas

naturales protegidas, éstas tenían dos particularidades: eran naturales y todavía permanecían en un estado de conservación aceptable; y estaban realmente protegidas ya que había esquemas de protección muy rígidos -en los parques de Estados Unidos y Europa a los seres humanos se les sacaba del lugar y no se les permitía vivir allí- que garantizaban la biodiversidad de las zonas protegidas (Robles, 1998).

Basado en la premisa de la conservación, las áreas naturales protegidas en su modalidad de reserva de la biosfera de acuerdo con Halffter (1992), funcionan con base en cuatro puntos clave: 1) incorpore a las poblaciones e instituciones locales a la tarea común de conservación; 2) incorpore la problemática socioeconómica regional a los trabajos de investigación y desarrollo de la reserva; 3) procure a la reserva una independencia administrativa, encargando su gestión a instituciones de investigación y; 4) considere que las reservas deben formar parte de una estrategia global de conservación. De esta manera las reservas de la biosfera, algunas con mayor o menor éxito, funcionan como espacios de investigación y concertación para la conservación y el desarrollo regional sostenible. Sus funciones varían, desde la preservación de ejemplos representativos de regiones naturales y de la diversidad biológica, hasta el mantenimiento de la estabilidad ecológica de las zonas que las rodean. De acuerdo con SEMARNAT (1999), Padrés (1996) e INE-SEMARNAP (1995) las áreas naturales protegidas pueden constituir una oportunidad para el desarrollo local y regional de la zona, mediante actividades sustentables como la investigación, la educación ambiental, el monitoreo de flora y fauna y la recreación y turismo. Fundamento por el cual, la mayoría de los países en el mundo han establecido sistemas de áreas naturales protegidas.

Sin embargo, se hace necesario destacar que estos sistemas varían de un país a otro, en función de las necesidades y prioridades, y según el nivel de apoyo legislativo, institucional y financiero que reciben. Asimismo, la gama de servicios y valores de las áreas protegidas es tal, que ciertos objetivos son incompatibles con otros.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) publicó el documento Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas en 1994. En éste, se señala que en 1969 se definió el término “Parque Nacional”. De igual forma se establece un sistema preliminar de categorías establecidas por la Comisión de Parques (CNPPA) en 1978, donde se especifican objetivos y criterios para las áreas protegidas. Es en este documento donde de una manera más formal se proponen seis categorías para identificar y diferenciar las áreas naturales protegidas (UICN, 1994; Eagles et al, 2002). La UICN divide las áreas naturales protegidas en seis tipos dependiendo de sus objetivos: I. *Reserva natural Estricta / Área natural Silvestre*: ANP manejada principalmente para fines científicos o para protección de la naturaleza silvestre; II. *Parque Nacional*: manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación; III. *Monumento Natural*: manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas; IV. *Área de Manejo de Hábitat / Especies*: manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel gestión; V. *Paisaje Terrestre y Marino Protegido*: manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos; VI. *Área protegida con Recursos Manejados*: manejada principalmente para la utilización sustentable de los ecosistemas naturales (Eagles et al, 2002:10). En dicha categorización de áreas naturales protegidas propuesta por la UICN se puede observar la ausencia del enfoque relacionado con la conservación y protección de los recursos culturales.

Este sistema de categorías ha utilizado e incorporado la noción de área natural protegida, en parte a la legislación nacional, para entablar diálogos entre los administradores de las áreas protegidas del mundo, y ha sentado las bases de la estructura orgánica de la Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales y Áreas Protegidas. La noción de área protegida ha evolucionado en los últimos años y engloba actualmente distintas ideas. No obstante, como concepto básico se considera la redefinición de Área Protegida formulada por el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas y la propuesta por la UICN, quien ha logrado consensuado definirla como:

“Una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces” (Eagles et al, 2002:10).

Esta definición engloba al universo de áreas protegidas, y las categorías deben ajustarse a esta definición. Sin embargo, lo que es un hecho, es que aún cuando las áreas protegidas cumplen con los requisitos generales de la anterior definición, en la práctica, los objetivos específicos de las áreas protegidas son diferentes y por lo tanto, no siempre es posible desarrollarlos (Eagles et al, 2002). Entre ellos se encuentran: investigación científica, protección de zonas silvestres, preservación de las especies y la diversidad genética, mantenimiento de los servicios ambientales, protección de características naturales y culturales específicas, turismo y recreación, educación, utilización sustentable de los recursos derivados de ecosistemas naturales y mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales.

Entre los objetivos que presenta la propuesta de la UICN, destaca el esparcimiento y el turismo al aparecer en todas las categorías de manejo de las áreas protegidas, salvo la categoría de Reserva Natural Estricta. Muestra además, que la protección a la biodiversidad, aunque es una función vital de numerosas áreas protegidas, está lejos de ser el único propósito y, a menudo, no constituye el objetivo primordial. Sin embargo, la definición de la UICN exige que toda área protegida cuente con una política especial para proteger y mantener la biodiversidad.

4. 2 Sistema de áreas naturales protegidas en México.

La conservación de la naturaleza en México ha evolucionado a la par que las dinámicas culturales y socioeconómicas de nuestro país; inician desde la protección de manantiales y la creación del Parque Nacional Desierto de los Leones, y continúan con el establecimiento de regulaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales, con la incorporación de las preocupaciones internacionales en

torno al ambiente, hasta concretarse en el concepto moderno de conservación que incluye la protección, restauración, manejo y uso sostenible de los diferentes niveles de la diversidad biológica (SEMARNAT, 2001). Por consiguiente, hoy en día, “la conservación de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas representa un elemento indispensable e insustituible de la sostenibilidad y por ello está al servicio de la sociedad para contribuir a mejorar la calidad de vida” (SEMARNAT, 2001:5).

Bajo este argumento, las áreas naturales protegidas constituyen el instrumento integral cuyo principal objetivo no sólo es la conservación de la biodiversidad y de los bienes y servicios ecológicos, sino que también considera la idea de construir nuevas posibilidades de manejo armónico, esto es reconciliar a las estructuras jurídicas administrativas, económicas y sociales con las estructuras ecológicas y fisiográficas⁶⁰. En otros términos, representan la posibilidad de reconciliar la integridad de los ecosistemas que no reconocen fronteras político-administrativas y cuyo sustento jurídico se encuentra plenamente identificado y fundamentado en nuestra legislación.

Con base en lo anterior, la conservación y protección de los recursos naturales constituye una de las principales estrategias⁶¹ con carácter prioritario en la política ambiental de México⁶², por medio de la creación de las áreas naturales protegidas (ANP), para lo cual se impulsó la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), cuyo sustento jurídico se encuentra en los artículos 76 y 77 de la

⁶⁰ Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. *Programa de áreas naturales protegidas de México 1995-2000*. SEMARNAP, México, 1996.

⁶¹ Las Áreas Naturales Protegidas como parte de la estrategia nacional de conservación, a la par de otras áreas de relevancia ecológica sin categoría legal, constituyen asociaciones cuyo objetivo principal es la conservación de la biodiversidad “In situ”. Además se destaca que en la mayoría de ellas se incluye el componente humano en su interior, por lo tanto, se considera que éstas son la herramienta de gestión ambiental más eficaz para el desarrollo del país. Lo que se está evidenciando es que en la nueva perspectiva de conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable, la participación de las comunidades locales es indispensable para lograr un mejor proceso de la gestión ambiental. (Morales, 2001:4-5).

⁶² La ausencia de una verdadera conciencia oficial de conservación de las áreas naturales protegidas en México se refleja en la incongruencia de política que se institucionaliza (en donde se decreta) pero (, al final de cuentas) que no se asigna presupuesto ni personal. Y de acuerdo a la sabiduría popular, prioridad que no cuenta con presupuesto, no es prioridad, aunque el discurso (y documentos oficiales en materia) oficial de la política ambiental afirme que las áreas naturales protegidas deben de considerarse como una prioridad nacional (Robles, 1998:292).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). El SINAP se fundó en 1983, pero no fue hasta 1988 con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, en donde se establecen jurídicamente las categorías, declaratorias y ordenamientos de las áreas naturales protegidas (LGEEPA, 1996).

Teniendo una alta riqueza biológica en México los recursos naturales han estado constantemente amenazados por la deforestación, sobre explotación, expansión de la frontera agrícola, la ganadería y la implementación de políticas de desarrollo económico irresponsables de los recursos naturales y -en muchos casos- excluyentes de las comunidades que ahí habitan. Un argumento importante para la creación del SINAP afirmaba que la superficie natural protegida del país apenas equivalía al 0.9% del territorio nacional y dentro de ésta la gran mayoría correspondía a los bosques templados (87%) otras pocas a los trópicos húmedos (19%), otras -muy escasas- a las zonas áridas (3%), mientras que las zonas marítimas e insulares casi no se contemplaban (1%). (De la Maza Elvira, 1999:29).

Por las razones anteriores, según en Instituto Nacional de Ecología (INE), El SINAP es un instrumento que permite ordenar y clasificar las áreas naturales protegidas, de tal forma que se cumplan los propósitos y objetivos⁶³ de conservar la biodiversidad mediante la protección de los ecosistemas representativos y valiosos, al mismo tiempo que se lleven a cabo actividades productivas debidamente normadas y se promueva la investigación. Todo decreto que forme parte del SINAP debe cumplir con los criterios generales que este exige, desde la conservación de la biodiversidad, hasta la promoción económica, social y ambiental de actividades productivas sustentables que considere la inclusión de la población local de las

⁶³ El establecimiento de las ANP tiene por objeto: Preservar los ambientes naturales; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, en particular las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos; generar conocimiento y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y; proteger los entornos naturales, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura y la identidad nacional y de los pueblos indígenas (LGEEPA, 1996).

áreas naturales protegidas.

Pero, en un área tan rica en biodiversidad como el Pinacate y Gran desierto de Altar, un área natural protegida constituye una iniciativa insuficiente para la conservación de este espacio; pues como señala Gonzalo Halffter, a propósito de las Áreas Naturales Protegidas en general,

...Aunque la legislación mexicana sobre medio ambiente, en el que se incluyen las áreas naturales protegidas es muy atinada (pues en ella se reconoce distintas categorías de áreas e insiste en la necesidad de hacer compatible la conservación de la diversidad natural con el desarrollo), deja muchos aspectos imprecisos como la resolución de la propiedad de la tierra y sus recursos y –además- no es muy precisa en cuanto a las actividades productivas que se pueden o no realizar dentro de ellas. Sin embargo, la importancia de la existencia del SINAP radica en que constituye el fundamento jurídico para el desarrollo de una política ecológica que es más amplia que la conservación de la biodiversidad. (Halffter, 1991:269),

Por ello se considera al SINAP como el principal elemento de conservación dentro de la *Estrategia Nacional sobre biodiversidad de México*, la cual tiene 4 áreas principales: 1) conservación y protección, 2) uso sustentable, 3) conocimiento de la biodiversidad y; 4) valoración de los recursos naturales. Esta estrategia forma parte de una iniciativa más general que tiene como propósito el cumplimiento de los objetivos de la Convención sobre Diversidad Biológica. La constitución del SINAP en nuestro país forma parte de una iniciativa internacional de creación de sistemas de áreas naturales, por lo menos en América Latina.

Según la Ley General del Equilibrio Ecológica y la Protección al Ambiente (1996), existen dos clases de áreas naturales protegidas: aquellas de interés de la Federación y las de jurisdicción local. Mismas que el

SINAP agrupa en ocho categorías, las cuales presentan diferencias entre sí por sus objetivos de manejo y por el tipo de usos permitidos. Las categorías de manejo de competencia de la Federación son las comprendidas en las fracciones I a VIII del siguiente cuadro:

Categorías del manejo del SINAP

Número	Clave	Categoría
I	RB	Reserva de la Biosfera
II	REB	Reserva Especial de la Biosfera (se deroga)
III	PN	Parque Nacional
IV	MN	Monumento Natural
V	PMN	Parque Marino Nacional (se deroga)
VI	APRN	Área de Protección de Recursos Naturales
VII	APFSA	Área de Proyección de Flora y Fauna Silvestre y Acuática
VIII	S	Santuarios
IX	PRE	Parques y Reservas Estatales
X	ZPECP	Zonas de Preservación Ecológica de los Centros de Población

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 1996. LGEEPA, 1996.

Las categorías de Reserva de la Biosfera⁶⁴ y Sitio Natural de Patrimonio Mundial, no son categorías de manejo autónomas, sino designaciones internacionales que en general se superponen a otras de su clase.

⁶⁴ En el marco del Programa “El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO en 1974, se introducen nuevos elementos conceptuales y de manejo de las áreas naturales protegidas, principalmente el concepto de reserva de la biosfera, mismo que se diferencia de las otras categorías al expresar un nuevo esquema de conservación y desarrollo regional mediante la participación de diferentes actores sociales. Este concepto cobra vigencia en la década de los 70’s al evidenciarse el conocimiento generalizado de los problemas ambientales de carácter mundial, constituyéndose en un tema polémico en el ámbito internacional. Las reservas de la biosfera son “zonas con extensión mayor a las 10,000 hectáreas que contienen áreas representativas biográficas relevantes de la Nación, con uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre y, al menos, una zona no alterada, en que habiten especies consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción”. Padrés (1996); Góngora (1998) y SEMARNAT (1999). Las primeras Reservas de este tipo en México fueron las de Montes Azules, Chiapas y las de Mapimí y Michilía en Durango.

Aunado a estas categorías, los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal pueden establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes de las entidades federativas de acuerdo a lo establecido en la legislación local en materia, siempre y cuando reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de la LGEEPA. En este mismo orden a escala municipal, a éstos les corresponde establecer las zonas de preservación ecológica de los centros de población, conforme a lo previsto por la legislación local.

4.2.1 Gestión ambiental en las áreas naturales protegidas: declaratorias y programas de manejo de las ANP.

De acuerdo al *Programa de Trabajo de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006*, en este siglo XXI, las Áreas Naturales Protegidas deberán constituirse en espacios estratégicos para el desarrollo sustentable y la salud ambiental de México. Ello a través de la conservación de los servicios ambientales, como los recursos forestales, los recursos genéticos, la protección de los suelos, la captación de las aguas y los espacios para la recreación. Además representan la oportunidad para diversificar el desarrollo regional del país, al instrumentar alternativas económicas y para lograr el crecimiento armónico de la población con el entorno. Las Áreas Naturales Protegidas de México, también conservan una amplia variedad de ecosistemas, que equivale a tener en nuestro territorio, una representación del planeta entero, desde los polos hasta el ecuador; nieves perpetuas; desiertos; selvas deciduas y lluviosas; bosques húmedos y templados; pantanos; estepas; fosas abismales y arrecifes coralinos.

Bajo el argumento de que México cuenta con una amplia biodiversidad, se hace necesario implementar una política de gestión ambiental eficaz que permita lograr las metas y objetivos que la legislación ambiental establece. La gestión ambiental es “el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente” (Brañes, 2000:117). Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia, señala el autor, es posible reconocer que la gestión ambiental

no sólo está integrada por los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente –como comúnmente se suele pensar- sino también todo aquello que tiene que ver con la operación y manejo. En general, lo que la gestión ambiental supone es un conjunto de actos normativos y materiales que buscan ordenar el ambiente mediante la formulación de políticas ambientales y materiales que permitan el desarrollo de actividades económicas en armonía con el medio ambiente.

Por consiguiente, en México la política de conservación de las áreas naturales protegidas tiene como principal objetivo promover su gestión eficaz a través de planes de manejo viables, con la idea de construir nuevas posibilidades de manejo integral, esto es reconciliar a las estructuras jurídicas administrativas, económicas y sociales con las estructuras ecológicas y fisiográficas.

En la actualidad la superficie de México sujeta a protección comprende 127 áreas decretadas, lo que constituye poco más del 8% del territorio nacional (17, 056.4 millones de hectáreas)⁶⁵. El Programa reconoce que aunque las cifras parecen considerables son muy pequeñas y poco representativas de la diversidad biológica y ecológica de México. Tomando en consideración que el número de especies animales y vegetales en vía de extinción continúa en aumento, situación que ha cuestionado la efectividad del funcionamiento de las áreas protegidas en el ámbito internacional. Por lo anterior, surge la imperiosa necesidad de reflexionar sobre la relevancia de cuidar los paisajes y la naturaleza, proteger las especies endémicas, proteger a la población local que reside dentro de las áreas protegidas y preservar las biosferas todavía en estado natural.

Como respuesta a esta necesidad, la conservación efectiva a través de las Áreas Naturales Protegidas permite a México cumplir con los diversos acuerdos internacionales que ha suscrito, como son: la Convención de Diversidad Biológica (1992), la Convención del Patrimonio Mundial, el Acuerdo sobre Cambio Climático

⁶⁵ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Programa de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006. SEMARNAT, México, 2001. pp. 17.

(1998), el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, el Programa MAB-UNESCO (1974), la Agenda XXI (1992), el Programa Frontera XXI con Estados Unidos, la Convención de RAMSAR (1971), entre otros (SEMARNAT, 2001).

Sin embargo, SEMARNAT (2001) reconoce que las ANP enfrentan un momento crucial para su consolidación como política de Estado. Ya que a pesar del gran avance en materia de conservación, resultado de la sinergia de los últimos 20 años entre la sociedad civil y el gobierno, resulta insuficiente para atender la problemática generada por falta de personal, presupuesto, equipamiento e infraestructura a más de 12 millones de hectáreas en 60 Áreas Naturales Protegidas bajo decreto. Este enorme esfuerzo requiere de un apoyo adicional para consolidarse; de otra forma podría generarse una reversión en la política ambiental, de pérdida de credibilidad por parte de la sociedad y un deterioro de los ecosistemas y de la riqueza de estos tesoros de la nación. De allí la importancia de contar con fuentes de financiamiento que permitan desarrollar programas de protección y conservación de los recursos naturales, acción que tendría una doble función al considerar a la gente local como parte del proceso al ofrecerles alternativas de trabajo que generen ingresos para su economía familiar.

En materia de presupuesto, de 1992 a 2000, se han aplicado en las ANP de México 63 millones de dólares del Fondo GEF⁶⁶; de 2000 a 2007 se habrán ejercido otros 70 millones de dólares del GEF. ¿En qué se

⁶⁶ Los orígenes del Global Environmental Facility (GEF) están ligados a dos movimientos que marcaron el debate ambiental entre los últimos años de la década de los ochenta y primeros años de la década siguiente. El primero de estos movimientos se relaciona con el crecimiento de la preocupación pública, especialmente en los países de la OECD, ante la gravedad de los problemas ambientales globales. Las noticias sobre la destrucción creciente de los bosques tropicales, la reducción de la capa de ozono y el incremento del “efecto invernadero” generan una presión difusa, pero muy efectiva, para que los gobiernos de los países del norte tomen medidas concretas para enfrentar estos problemas. Contrario a las presiones anteriores de las políticas ambientales internas, especialmente el combate a la contaminación, que marcaron la agenda ambiental de estos países desde la década de 1960, ahora se presenta un desafío mucho más amplio, que es el de producir políticas ambientales de alcance planetario. El segundo movimiento se derivó de los debates y negociaciones diplomáticas que comenzaron a surgir ante los problemas globales. Estos debates ganaron mayor relevancia a partir de 1989, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas establece la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo” (UNCED), que ocurrió en 1992 en Río de Janeiro. A raíz de estas negociaciones quedó claro que las medidas a ser tomadas, especialmente en términos de reconversión tecnológica y preservación de espacios y recursos naturales, tenían un costo financiero que la mayoría de los países, especialmente los del sur, no estaban en condiciones de asumir. Quedó

han aplicado, quién lo decide y cuál ha sido su resultado? Durante 1993, 94 y 95 en 11 ANP (entre ellas Montes Azules y El Vizcaíno), se ejercieron 31.9 millones de dólares, para apoyar la administración mediante el pago de los costos de inversión: equipo, estudios, centros de información, asesores, especialistas y talleres, y los costos recurrentes en salarios, materiales, servicios generales y contingencias operativas (Castillo, 2001). Los recursos asignados fueron principalmente canalizados para la administración y en cierta medida a programas que beneficiaran a la gente local. El criterio anterior se aplica en los Programas Operativos Anuales de Montes Azules, que según nos expone Castillo (2001) los 6 proyectos llevados a cabo en 1996, tuvieron nulos resultados para la conservación y protección.

La anterior información nos muestra que el Sistema de ANP cubre una superficie menor del territorio, no todas las ANP están atendidas por el gobierno y pocas cuentan con apoyos internacionales, que a fin de cuentas absorben sus aparatos administrativos. Entre estas ANP excluidas de presupuesto de organizaciones internacionales se encuentra el Pinacate y Gran Desierto de Altar, donde al igual que otras zonas del territorio se están extrayendo los recursos genéticos propiedad y conocimiento de los pueblos originarios, generalmente acciones ilegales realizadas por gente ajena a las áreas protegidas bajo el encubrimiento legal. Este escenario nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad de que la política de conservación en el país no ha sido la correcta, cuando menos para la mayoría de las ANP de México.

Consolidar el manejo de las ANP en todo el país no sólo representa una inversión financiera muy elevada, sino que requiere de una reconfiguración de la función de las áreas protegidas que busque armonizar y potenciar mutuamente lo ambiental, lo social y lo económico. Por lo tanto, invertir en proyectos de

claro, además, que la responsabilidad histórica de los países desarrollados y la creación de los problemas globales eran mayores que las de los países en desarrollo. Surgió entonces una idea de crear un “Fondo Verde” a través del cual los países ricos financiarían el enfrentamiento de los graves problemas ambientales de los países más pobres, inclusive el costo de transferencia de tecnologías más limpias producidas por empresas y centros de investigación ubicados en el norte. El GEF fue creado durante el proceso de preparación de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de 1992, con el objetivo central de ser la entidad administradora del mecanismo financiero de las convenciones que se estaban discutiendo como parte de dicho proceso. Por eso las dos áreas temáticas más importantes del GEF, en términos de los recursos de que dispone, están vinculadas al Convenio Sobre Diversidad Biológica, y a la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (Véase Pádua, 2007)

protección y conservación de los recursos naturales apoyados por el factor humano, representa un ahorro considerable al país en términos materiales de recursos fiscales e incluso de vidas humanas (SEMARNAT, 2001). Por consiguiente, claro es que la inversión en ANP reduce de manera importante y preventiva la necesidad de recursos de las dependencias gubernamentales de manera reactiva en proyectos de reforestación, restauración de suelos o construcción de infraestructura hidráulica. Tanto el INE como la SEMARNAT coinciden en que invertir un peso en la conservación de los ecosistemas dentro de las ANP representa recibir beneficios en bienes y servicios ambientales y un gasto social a favor de la nación y de las comunidades que habitan en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas, entendiendo la conservación de los recursos naturales como un instrumento que permita su uso racional a favor de la población local.

Para llevar a cabo este proceso de inversión es necesario que las áreas naturales protegidas estén sujetas a vigilancia, con el fin de evitar su explotación excesiva y promover el uso adecuado de sus recursos. Según Padrés (1996) toda área protegida debe de contar con una declaratoria de su establecimiento, que incluya un programa de manejo en el que se especifique, cómo será el aprovechamiento de los recursos naturales y las actividades que podrán llevarse a cabo, con base en lo establecido en el artículo 46 de la LGEEPA.

4.2.2 Establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las ANP

Las Áreas Naturales Protegidas de interés de la federación entre las que se encuentra la Reserva de la Biosfera se establecen mediante declaratorias, que de acuerdo a lo establecido en la fracción XXX del artículo 32, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la SEMARNAT proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de ANP de interés de la federación, y por lo tanto, la expedición de la declaratoria correspondiente. Asimismo, promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia, atribuciones que se ejerce mediante el INE, al que le corresponde formular dichas propuestas.

En palabras de Padrés (1996) las declaratorias deben expedirse sobre la base de estudios previos, en los que pueden participar las entidades federativas y los municipios, en cuyas circunscripciones territoriales se encuentre localizada el área natural de que se trate, según lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 59 de la LGEEPA. El contenido de éstas se encuentra plenamente regulado por el artículo 60 de la misma Ley, donde se estipula los elementos que debe considerar para su efecto⁶⁷. Entre los elementos que incluye una declaratoria se encuentra el programa de manejo⁶⁸ del área que se trate, y cuya responsabilidad de elaboración es de las dependencias federales fundamentado en el artículo 65 de la LGEEPA.

Una vez expedida la declaratoria, ésta debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal al conocer sus domicilios o, en caso contrario, mediante una segunda publicación de la misma declaratoria, situación prevista por el artículo 61 de la LGEEPA. Entre estas declaratorias de carácter federal se encuentra la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar en el Estado de Sonora, México.

4.3 Antecedentes de la Reserva de Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

4.3.1 Contexto General.

Muchos han sido los esfuerzos que se han realizado a lo largo de los últimos años en el ámbito mundial para la protección del medio ambiente. Desde 1872, cuando se crea el primer Parque Nacional en los Estados Unidos, el Yellow Stone, a la fecha tanto gobiernos como organizaciones civiles se han esforzado

⁶⁷ Entre los principales elementos que considera una declaratoria se encuentran: I. La delimitación del área, donde se señala la superficie, ubicación y zonificación; II. Modalidad de sujeción del área y uso y aprovechamiento de los recursos naturales, específicamente aquellos con carácter de protección; III. Descripción de las actividades a realizarse, así como sus limitaciones; IV. La utilidad pública como justificante para su expropiación y; V. Los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área. (Padrés, 1996:22).

⁶⁸ El Programa de Manejo es el documento donde se establecen las acciones y estrategias necesarias para alcanzar las metas y objetivos de conservación del área en cuestión, permitiendo de manera eficaz enfocar los esfuerzos al logro de dichas metas y objetivos. Estas acciones están orientadas principalmente a eliminar o a minimizar las amenazas a los objetos de conservación, y a aprovechar las oportunidades y potencialidades del área para lograr su desarrollo armónico y su seguridad a largo plazo. El Programa de Manejo de una reserva es considerado también como un instrumento administrativo en donde se determinan las directrices de trabajo y objetivos que se seguirán en las diferentes áreas. El Programa de Manejo es “el instrumento rector de las actividades que se desarrollan”. (Ordaz, 2003:9).

en salvar la biosfera. A continuación, se hace breve síntesis de los acontecimientos a escala internacional que han incidido sobre la protección del medio ambiente durante las últimas décadas.

En la década de los cuarenta, los sucesos más relevantes son la creación, en 1947, del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) –tratado multilateral que prescribe un código de comercio internacional igualitario-, y el primer organismo para la protección del medio ambiente: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), EN 1948. Más adelante, en 1957, la firma del tratado de Roma instituye la Comunidad Económica Europea (CEE), como un mercado común agrícola. En estos acuerdos comerciales se hacía énfasis en el cuidado del medio ambiente aunque sea a nivel discurso. En la década de los setenta, se registra eventos importantes de participación sociopolítica pública de la sociedad en asuntos relacionados con la democracia, el movimiento por la equidad de género y el movimiento ecologista. Es en esta década cuando se crea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) quien promueve los valores ecológicos y propone cuidar la biosfera.

En la década de los ochenta, el informe de Gro Harlem Brundtland *Nuestro Futuro Común* pone de manifiesto la urgencia de reflexionar sobre las formas de crear un ambiente que negocie el cuidado del medio ambiente con el crecimiento económico, ofrece una definición del desarrollo sostenible: que debe responder a las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas”. La conferencia de Toronto en 1988, alerta sobre la necesidad de reducir emisiones de bióxido de carbono.

A principios de los noventa, la preocupación por el cuidado del medio ambiente ya ocupa los primeros lugares en las agendas de los gobiernos europeos. Veinte años después de la Conferencia de Estocolmo auspiciada por las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo se lleva a cabo la segunda, que reúne en Río de Janeiro a ciento setenta y cinco países (asistiendo ciento seis jefes de estado) para la

“Cumbre de la Tierra”: se firma un acuerdo de protección de la biodiversidad y se redacta la Agenda 21, programa de trabajo para el principio del siglo XXI.

Hoy en día, los procesos de globalización económica y cultural, características de nuestra era, han informado la constitución de un nuevo paradigma también globalizado relacionado con la problemática ecológica. Dicha perspectiva se integra múltiples perspectivas que confluyen en abordajes complementados para resolver los retos ambientales, indicando una consensada tendencia de definir los problemas sobre la investigación y aplicación ecológica desde una perspectiva integral (Von Droste, 1987; citado por INE-SEMARNAP, 1995). Esta perspectiva fue el criterio que enmarcó la segunda “Cumbre de la Tierra” en Brasil en 1992, donde participaron 106 países y un número considerable de organizaciones civiles en un esfuerzo por identificar y atender la compleja trama global de la problemática ambiental.

Como un primer acercamiento a la búsqueda de explicaciones a la problemática ambiental imperante desde la perspectiva global fue el programa del "Hombre y la Biosfera" (MAB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual propone retomar y analizar los problemas ecológicos y buscar soluciones aplicables en distintos niveles: nacional, regional e internacional. Entre las propuestas que surgieron aparece el concepto de "Reserva de la Biosfera" el cual fue desarrollado en 1974 por un grupo de estudio convocado por la UNESCO. Según este programa las Reservas de la Biosfera son “áreas ecológicamente representativas que se establecen con el objetivo de conservar los recursos genéticos y promover la cooperación internacional a través de la investigación ecológica y el monitoreo de parámetros ambientales” (INE-SEMARNAP, 1995:10). Este tipo de reservas tienen dentro de sus objetivos fomentar la educación ecológica y el desarrollo regional mediante el uso adecuado de los recursos genéticos en pro de aumentar la calidad de vida de la gente local. En otros

términos, éstas han sido establecidas para promover y demostrar que es posible una relación equilibrada entre los seres humanos y la biosfera

De acuerdo a la filosofía de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el concepto integral de Reserva de la Biosfera contempla la formación de una red de reservas⁶⁹ que se integren con la finalidad de lograr los objetivos planteados que justifiquen su creación. Aunque hasta la fecha, según datos de la UNESCO (2004) existen 459 Reservas de la Biosfera distribuidas en 97 países alrededor del mundo, éstas siguen siendo sólo manchas separadas sobre un mapa. Por lo tanto, el reto que tiene la red de reservas consiste en la necesidad de unir todas esas manchas en una red funcional que pueda promover el intercambio de experiencias entre los científicos y el personal de esas reservas, particularmente sobre como integrar la conservación con las necesidades locales y el desarrollo socioeconómico (INE-SEMARNAP, 1995). Dada la importancia que ha tenido a lo largo de su creación, la Red Internacional de Reservas de la Biosfera juega un papel extremadamente importante en la promoción del desarrollo sustentable, por lo tanto, ha sido observada por los gobiernos de los países del mundo como una buena estrategia mundial para fomentar la conservación de los ecosistemas.

4.3.2 Contexto Nacional.

México es uno de los países con mayor diversidad biológica del mundo, no sólo por poseer un alto número de especies, que es la noción más común de biodiversidad, sino también por su diversidad en otros niveles de la variabilidad biológica, como el genético y el de ecosistemas. De acuerdo con SEMARNAT (2002); INE-SEMARNAP (1995) y Ramamoorthy et al (1993) se estima que en el país se encuentra entre un 10 y 12% de las especies de la biota mundial conocidas para la ciencia, pero de igual forma, se reconoce que como muchos otros países, ha perdido una porción importante de sus recursos naturales y su biodiversidad como consecuencia de actividades productivas inapropiadas que han dejado

⁶⁹ Según la UNESCO (2004) la Red de Reservas de la Biosfera es un instrumento para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, contribuyendo así a alcanzar los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de otros acuerdos e instrumentos pertinentes.

huella del marcado deterioro sobre el territorio nacional. Esto aunado con los datos ofrecidos por el estudio sobre los hábitats terrestres de la World Wildlife Foundation (WWF) en 1995, donde México y Brasil aparecen como los países latinoamericanos con más tipos y variedades de ecosistemas, sostienen a México como un espacio geográfico privilegiado por la naturaleza. La extraordinaria biodiversidad del país se explica principalmente por la complejidad de su topografía, la variedad de climas y la convergencia de dos zonas biogeográficas: la Neártica y la Neotropical (SEMARNAT, 2002).

Esta compleja estructura ecológica de México arroja una extraordinaria diversidad biológica. Se estima que la riqueza florística sobrepasa a las 25, 000 especies de plantas de las cuales 300 géneros de carácter endémico que representan el 10% de las variedades conocidas en el mundo (INE, 1997). La biodiversidad florística esta correlacionada con una diversidad faunística similar, ya que la flora constituye el sustrato básico de la pirámide viviente. México es el área con mayor diversidad de reptiles (707 especies), y ocupa el segundo lugar en diversidad de mamíferos (450 especies). Otro dato representativo de nuestra fauna es sin duda los anfibios, los cuales según registro del INE de México suman 288 especies, cifra que nos coloca en el cuarto lugar del mundo. En términos muy gruesos, puede decirse que en el territorio nacional están representadas el 10% de las especies existentes en el planeta, de las cuales, un alto porcentaje son endémicas (mas de la mitad de los reptiles y anfibios), la tercera parte de los mamíferos y el 5% de las plantas fanerógamas (INE, 1997).

Sin embargo, las transformaciones que han sufrido particularmente los hábitats en México como consecuencia de las actividades humanas (agricultura, ganadería, extracción forestal y desarrollo industrial), por un lado, así como la necesidad de satisfacer las demandas de una población cada vez mas grande y con mayores problemas de pobreza por otro, han generado una alteración drástica de las condiciones ecológicas provocando una disminución considerable en la biodiversidad. Se tiene conocimiento que existe 1200 especies conocidas de plantas vasculares y 1,066 especies de vertebrados.

Una gran variedad de estas especies amenazadas o en peligro de extinción se encuentran en México. Según el INE (1997) es difícil estimar el número de animales y vegetales que ya han desaparecido del territorio nacional.

Frente a estos procesos críticos, la creación, financiamiento y administración de las áreas naturales protegidas en México, es un instrumento para la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones vitales (SEMARNAT, 2001; INE, 1997). Aunque se han decretado un buen número de ANP, éstas aún presentan una extensión, cobertura y representatividad insuficientes ante la diversa cantidad de sistemas ecológicos y especies representadas en su territorio, y lo que es más importante, con una alta cifra de endemismos.

Aunque insuficientes, no se puede dejar de citar que las estrategias de conservación equivalentes a las Áreas Naturales Protegidas de hoy, inician formalmente en México en 1876 con la protección del Desierto de los Leones, cuyo propósito original era asegurar la conservación de 14 manantiales que abastecían de agua a la ciudad de México. Por lo tanto, debemos reconocer que la trayectoria en materia de protección de áreas naturales ha sido bastante larga. Sin embargo, también es importante reconocer que a las áreas naturales establecidas en México no se les ha dado, en la mayoría de los casos, seguimiento a las propuestas de creación de áreas naturales protegidas, quedando casi siempre sólo en el papel por razones asociadas a la escasez de recursos financieros, de allí lo que algunos analistas llaman “reserva de papel”(INE-SEMARNAP, 1995).

Cumpliendo con los acuerdos internacionales firmados, se crea por decreto el 28 de enero de 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Diario Oficial de la Federación, 1988). Esta ley federal fue creada para dar solución a los problemas ambientales estableciendo los lineamientos en materia de aprovechamiento de los recursos naturales, protección de áreas naturales, protección de

flora y fauna, manejo y prevención de la contaminación, etc. Dentro de esta Ley se contempla un apartado dirigido al establecimiento de áreas naturales protegidas, sus características y categorías con la finalidad de hacer eficiente su operación y administración.

4.3.3 Contexto Estatal.

Sonora es el segundo estado con mayor superficie territorial de México (185,431 Km²). Cubriendo más de la mitad del estado tenemos al Desierto Sonorense. Si bien la mayor parte del estado corresponde a zonas desérticas no por eso los recursos naturales son escasos en ellas. El Desierto Sonorense es considerado como un desierto tropical-subtropical con un patrón bimodal de lluvias que permiten el establecimiento de una gran riqueza biológica. De acuerdo con Brown (1982) y Turner y Brown (1982), existen cuatro subdivisiones del desierto sonorense, cada una de ellas con características muy particulares: la Costa Central del Golfo, Planicies de Sonora, Altiplano de Arizona y Valle del Bajo Río Colorado.

La zona declarada como Reserva de la Biosfera queda comprendida dentro de la subdivisión fitogeográfica denominada Valle del Bajo Río Colorado y políticamente comprende parte de los municipios de Plutarco Elías Calles (PEC), Puerto Peñasco (PP) y San Luis Río Colorado (SLRC). Estos tres municipios están ubicados dentro de la "Zona Frontera", una de las tres zonas geográficas consideradas en la política de desarrollo regional del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 (INE-SEMARNAP, 1995).

Dentro de las políticas del plan mencionado y específicamente en el apartado referente a la búsqueda de "Mas Bienestar Social" el Estado establece su preocupación por atender rubros como la protección al medio ambiente, buscando con ello ofrecer alternativas para lograr el mencionado bienestar. Por consiguiente, plantea dentro de su política de conservación ambiental la necesidad de establecer un esquema de ordenamiento ecológico del territorio, así como los mecanismos para la prevención y control

de la contaminación de suelos, agua y aire; y la restauración de los ecosistemas dañados. Aun con estas acciones emprendidas, se tiene conciencia de que para lograr el éxito de la política ambiental es necesario darle seguimiento a una serie de estrategias en las cuales la integración de la sociedad en la protección del ambiente resulta un factor clave.

En este sentido, se establece que para lograr las metas planteadas, tanto el gobierno como la sociedad debían unir sus esfuerzos para optimizar los recursos disponibles. Por ello, se apostó a establecer ordenamientos con criterios sólidos, los cuales podrían serlo sólo si se corresponsabiliza al Gobierno, instituciones de investigación y sociedad en el estudio, además de buscar los mecanismos adecuados para educar y modelar la conducta de la población hacia el respeto y cuidado del medio ambiente.

Otra estrategia que el Gobierno del Estado ha propuesto para dar solución a los problemas ambientales en Sonora, es el establecimiento de áreas naturales protegidas que sirvan como reservas de la biodiversidad y que permitan el desarrollo sustentable de las comunidades dentro de ellas en beneficio de futuras generaciones. Esta acción a seguir es vista como una estrategia de corto plazo para cumplir con el objetivo del plan “Mas Bienestar Social”, por lo tanto, su identificación, análisis y propuesta inicia en 1992 bajo el mando del C. Lic. Manlio Fabio Beltrones, en esta fecha gobernador del Estado de Sonora.

4.3.4 Contexto Local.

La idea de la creación de un área natural protegida en la zona conocida como El Pinacate ha sido propuesta y analizada en diversas ocasiones. Los habitantes del área le llaman Parque Nacional debido a la insistencia de estos planes y al profundo sentimiento de admiración que sienten por el área, y conscientes además, de su gran riqueza geológica y cultural.

Los O'odham, quienes han vivido en el área a través de muchos siglos, han realizado actividades de aprovechamiento racional y tradicional de los recursos naturales que han contribuido a la conservación general de la región de El Pinacate y Gran Desierto de Altar. Aunque este grupo indígena no cuenta actualmente con asentamientos permanentes de población en el ANP, sus antepasados tuvieron una larga estadía en la región de El Pinacate que data de hace más de 3,000 años y que llegó hasta finales del siglo XIX. La importancia de este grupo es que sus descendientes actuales continúan considerando a esta región como un lugar sagrado de gran valor que requiere ser protegido. Hoy día, sus miembros radican en reservaciones situadas en Arizona, Estados Unidos y en algunos poblados del estado de Sonora, en los municipios de Magdalena, Sáric, Caborca y Puerto Peñasco (INE-SEMARNAP, 1995).

Los O'odham conciben a estos territorios como espacios sagrados a pesar de haberlos perdido en el sentido jurídico del derecho de propiedad al no tener la generación actual su residencia en el interior de la Reserva. Aún tienen derechos históricos sobre ellos y sustentan la raíz de su principio de identidad común, en su extensión sobre la frontera que actualmente divide México y Estados Unidos. Por tal razón, en el Plan de Manejo de la Reserva se les dedican apartados especiales, con numerosas excepciones a las prohibiciones de acceso y uso de los recursos naturales de la Reserva. La aportación de los O'odham para el Programa de Manejo de la Reserva, es una perspectiva histórica que intenta presentar las creencias tradicionales transmitidas de generación en generación. Estas creencias comúnmente no son discutidas fuera de un contexto ceremonial y esto únicamente durante un periodo del año. Por su carácter altamente sagrada, El Pinacate para los O'odham es un lugar que requiere ser protegido.

Por un periodo de varios siglos las percepciones del territorio y la manera de apropiarse la región del Pinacate han estado en constante cambio. Mientras las percepciones sobre el carácter del lugar cambiaron el uso del desierto, dichas percepciones humanas cambiaron a través del tiempo y el espacio de acuerdo a los valores y costumbres que cada cultura trajo a esta área. Estas diferencias reconoce Murrieta

(2000:112) en su clasificación usada abajo, que al interactuar con el medio ambiente crean diferentes espacios para cada cultura. Durante siglos las distintas percepciones de este espacio se han traslapado de forma tal que se han creado nuevas y adaptado viejos valores. Para principios del siglo XXI, se ha acumulado una mezcla de valores hacia la tierra y el uso de ella, propiciando diferentes puntos de vista y percepciones del lugar.

Un lugar espiritual

En octubre de 1988 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, un fuerte contingente de la Nación Tohono O'odham hizo acto de presencia en la audiencia de participación del Primer Simposium Internacional del Pinacate. Ellos solicitaban que los "Hia' Ced O'odham –lo que quiere decir *gente de la costa*– fueran reconocidos como los habitantes originales del área conocida como el Pinacate" (Joaquín, 1988:13). Sin embargo, existe la disyuntiva de reconocer o no esta declaración, porque de ser considerada afirmativa siguiendo al autor es dejar sin validez la tesis de Hayden (1988) que los primeros habitantes que vivieron en el Pinacate son los nombrados Malpaís y tienen más de 40,000 años. Esta civilización dejó como legado cultural una compleja red de senderos en los cuales son comunes los santuarios en las travesías, generalmente en los puntos elevados de los senderos, y a veces, en las inmediaciones de las tinajas. Entre las principales tinajas (tanques de agua) de la Reserva se encuentran el Cuervo, el Chivo, el Tule, del Ojo y el Cerro de Chivos. Según estudios realizados por Hayden (1988:53) existe una red de tinajas que tienen conexión con el desierto y el mar que hacen del lugar un espacio considerado sagrado.

Después de la cultura Malpaís, una nueva población denominada San Dieguito llegó a ocupar el territorio del Pinacate. De acuerdo con Hartmann (1989:29) esta población fue representante de los primeros americanos en la zona, quienes arribaron hace 10,000 años antes de cristo. Al igual que los habitantes tempranos de la región los grupos San Dieguito no sólo explotaron los recursos de la Sierra del Pinacate, sino que también dejaron huella de su presencia en la costa, identificada por enormes acumulaciones de

conchas de moluscos, denominados concheros. Estos concheros son visibles en Bahía de Adair por encima de los niveles marinos (hayden, 1988). La ocupación San Dieguito termina con un periodo de desertificación con temperaturas de frío a calor hace 5,000 años antes de cristo conocido como altitermal, situación que podría volver a pasar en los años venideros.

En el siguiente periodo, cuando el clima presentó características diferentes –fresco y húmedo- con el establecimiento de una nueva comunidad de flora del desierto, una nueva generación de pobladores arribó a la zona. Esta población fueron los Amargosanos quienes llegaron del noroeste de California hace alrededor de 3,000 años antes de cristo (Hartmann, 1989; Hayden, 1988; INE-SEMARNAP, 1995; Murrieta, 2000). Dentro de la cultura amargosa existieron dos grupos que migraron de los desiertos de California y que se conocieron con el nombre de areneños. A los que ocuparon el Pinacate se les llamó areneño-pinacateños, con un dialecto de la familia pimana, y a los que se fueron al norte se les llamó aliwaipas. Los amargosanos son los ancestros de la presente cultura O'odham. Según Murrieta (2000:113) alrededor de 1850 Pinacateños vivieron en esta zona hasta mediados del siglo XIX, cuando fueron casi exterminados por una epidemia de fiebre amarilla en 1850.

Muchos autores⁷⁰ indican que el último pinacateño, Juan Carvajales, de esa época viviendo en esa área, murió en la comunidad de Quitovaquito en 1912 y con su muerte de Juan Carvajales se termina 10,000 años de ocupación india en el Pinacate (Hartmann:1989:141). Posteriormente, el área del Pinacate fue sólo visitada por los Hia' Ced O'odham (*gente de la costa*) y los Tohono O'odham (*gente del desierto*) para propósitos sagrados o como ruta de paso para la recolección de sal. De acuerdo con SEMARNAP (1995:47) la descripción de Lumholtz (1990:206-209) de la visita del chamán Quevele a la cueva de L'itoi, ilustra la rápida erosión del conocimiento tradicional de los sitios sagrados, que ocurrió durante este siglo al estar los espacios considerados sacros en total abandono. Quevele, como sagaz anciano,

⁷⁰ Lumhotz (1990:333), Hartmann (1989:141), Hayden (1988:54) y Murrieta (2000:113)

aprovecha los recursos de Lumholtz para visitar el Pinacate y mantener la tradición, mostrando por primera vez a algunos jóvenes O'odham un sitio sagrado en el área buscando reactivar sus tradiciones.

Un lugar del demonio

Después que los conquistadores llegaron al nuevo mundo, tanto Murrieta (2000:115) como Hartmann (1988) identifican un periodo de más de cien años para que los españoles llegaran a Sonora buscando oro en 1539. El primer europeo que pisó por primera vez la región del Pinacate fue Melchor Díaz, quien en su intento de encontrarse con Francisco de Alarcón en 1539, cruzó el territorio que siglos mas tarde seria la frontera del Pinacate (Murrieta, 2000:115). Después de cruzar el Pinacate él continuó hacia el oeste para atravesar el Río Colorado cerca de la actualmente ciudad de Yuma, Arizona. En este recorrido las camas de lava hirviendo lo impresionaron, de forma tal que ninguno del grupo pudo pasar por el sitio, buscando las costas del mar para lograrlo. Fue precisamente en su recorrido de la zona que Melchor Díaz vio por primera vez a las camas de lava hirviendo, impresionándole tanto esta increíble vista de la montaña humeante que lo consideró como simbólico de lo maléfico, como “algo infernal” (Ives en Murrieta, 2000:115)

Posteriormente, otros españoles llegaron a Sonora como el jesuita Eusebio Francisco Kino (conocido en Sonora como el Padre Kino), quien escaló el Pico del Pinacate en 1698 y en 1706, y Juan Bautista de Anza, quien viajó un poco más al norte por una ruta que subsiguientemente se conocería como el Camino del Diablo (Sykes, 1927 citado por INE-SEMARNAP, 1995:44). El Padre Kino es parte de la segunda generación de exploradores españoles que llegaron a la región representando la orden jesuita cuyo propósito era cristianizar a los nativos del área (Ives, 1989:18). Eusebio Francisco Kino es reconocido por autores como Murrieta, Hartmann e Ives, como el individuo que tuvo mayor influencia en la cultura del Desierto de Sonora. Muestra de ello son los pueblos, misiones, comidas, plantas y curiosidades turísticas llevan su nombre. Kino y su grupo introdujeron el trigo a la región, llegando este producto a ser tan

importante para los nativos Pimas ubicados a lo largo del Río Gila, que según Sheridan (1996:34) era conocido como “La Cosecha del Saguaro de la Luna”.

Hartmann (1989:33) e Ives (1989:19) describieron los seis viajes organizados por el Padre Kino a través del Pinacate con la finalidad de pasar a las Californias. En 1706, desde la cima de la montaña del Pinacate (conocida como el Pico de Santa Clara) observó un suceso (como Díaz en 1539), reconocía que Baja California no era una isla, sino una Península. Lo relevante de esta travesía tiene relación con el horror que para los españoles representaba observar la conformación geológica de la zona: los cráteres específicamente. Dos de los acompañantes del Padre Kino expresaron sus impresiones del área:

“Nos dio mucho horror descubrir una gran cadena de montañas las cuales parecían también hacer los volcanes, así que no sabíamos donde podría existir otro lugar el cual pueda mostrar la cara de la tierra en configuración general antes del día del juicio... Juan Maria Salvatierra” (Ives, 1989:19).

“Desde la cima de la montaña de Santa Clara podíamos ver un hoyo grande muy profundo que causaba terror y miedo... Juan Mateo Manje” (Hartmann, 1989:50).

Un lugar de frontera (prospecto)

De acuerdo con Murrieta (2000:117) los españoles no fueron los únicos que buscaron oro en el Desierto de Sonora, influenciados por los mapas que desarrolló el Padre Kino en el año de 1660, otros visitantes europeos siguieron su ejemplo. Esta vez fue un desempleado inglés llamado Hardy, quien llegó a la región buscando perlas y corales a lo extenso del Golfo de California en 1826. A este explorador se le debe el nombre de la Bahía de Adair ubicada al sur del Pinacate. Mientras esto ocurría en la costa, una horda de americanos cazando venados fue llegando desde el Río Gila Estados Unidos buscando plumas y pieles para hacer sombreros que estaban de moda en ese tiempo, experiencia que les permitió integrarse en los procesos de búsqueda de oro de manera casual.

En 1848, con el final de la guerra México-americana el Desierto de Sonora fue dividido por dos naciones. El norte del Río Gila llegó a ser parte de los Estados Unidos y el sur del Gila incluyendo el Pinacate, el Camino del diablo, Tucson y el resto de sureste de Arizona fue parte de México. Aun con los límites territoriales entre México y Estados Unidos la búsqueda de nuevas experiencias hacía que los problemas se complejizaran con la extensión de la frontera internacional hacia el lado mexicano. En este nuevo contexto seguía la *fiebre de oro*, frecuentemente impulsando las relaciones interculturales entre nativos y colonizadores tanto a los exploradores como a los científicos de que llegaron a la zona (Murrieta: 2000:118).

Muchos de los actuales nombres de la región conocida como el Pinacate se les atribuyen a varios escritores-científicos que llegaron en expediciones en 1900. Entre algunos de ellos destaca Mac Dougal quien fue el primero que llegó y descubrió tan peculiar volcán que hasta el día de hoy lleva su nombre. Para Hartmann (1989) este fue el periodo de las grandes expediciones al describir las aventuras y las primeras colecciones de datos científicos que puntualizan el origen del Pinacate. La descripción del Pinacate realizada por Mac Dougal es apoyada por mapas y fotografías del área, su trabajo y reconocimiento de los cráteres de la zona se encuentra identificado con los nombres de estos, los cuales representan un escenario estético único en el mundo.

Otro conocimiento local del área está basado en la expedición conducida por Carl Lumholtz en 1910 bajo la asistencia de Alberto Celaya originario de Sonoyta. De esta experiencia Lumholtz escribe su obra clásica denominada “New Trails in Mexico” en 1912, donde describe de manera sensitiva las observaciones de la gente que conoció el área, ofreciendo datos interesantes que han permitido entender las tradiciones culturales que existieron en ese territorio. Gracias a estas expediciones reconoce Murrieta (2000:120) es posible tener un mejor entendimiento de la geografía y los elementos naturales de la región. Gracias a este es posible reconocer algunos de los nombres del área, comparar record de temperaturas,

precipitaciones pluviales y distancias entre sitios observados, y con ello, una mejor comprensión de la historia del lugar.

El uso del lugar (ejidos y usuarios)

Con el establecimiento de los ejidos (sistema comunal de tenencia de la tierra) en la región del Pinacate una nueva visión del uso de la tierra se empezó a desarrollar. Los nuevos pobladores trajeron sus ideas, visiones, actitudes y percepciones que en algunas instancias no fueron compatibles con lo que el desierto les ofrecía al carecer de condiciones físicas y climatológicas adversas. Sin embargo, se destaca que ellos no fueron exploradores o visitantes del área, ellos fueron enviados por el gobierno mexicano con la promesa de expandir la agricultura en la frontera en los años sesentas. Estos vinieron a poblar este inhóspito lugar con los sueños de hacer realidad la “promesa de la tierra”. Provinieron de distintos lugares de la República Mexicana, como Jalisco, Nayarit, Coahuila, Sinaloa y Sonora, con la idea de hacer del Desierto de Sonora un lugar prospero en materia agrícola.

Un lugar de conservación (Reserva de la Biosfera)

Este es el último sentido de lugar que ocurre en el área del Pinacate y que efectivamente ha generado grandes cambios en las actitudes y percepciones con respecto a la tierra que se ha acumulado a través del tiempo y de las culturas. Los actuales administradores de la Reserva están enfrentando cambios de adaptación del conocimiento local tradicional de la cultura O'odham y de los ejidatarios hacia un proceso de desarrollo sustentable. Ellos están tratando de buscar la participación de los ejidatarios con el propósito de impulsar un desarrollo integral en la Reserva. En otros términos, están tratando de conciliar los valores internacionales impuestos por el modelo de Reserva de la Biosfera, la administración de los ecosistemas, y la participación de la población local en un proceso de desarrollo sustentable. Con estas acciones el propósito de los administradores se enfoca a identificar y reconocer el conocimiento que las expediciones y los ejidatarios han traído a esta zona.

De acuerdo con Murrieta (2000) e INE-SEMARNAP (1995) se reconoce que en los primeros tiempos de la historia del Pinacate los ejidatarios fueron una población permanente que tuvo a cargo la protección y uso propio del territorio. Hoy en día esta situación a cambiado, se necesita realizar un proceso de registro para entrar y cumplir con una serie de requisitos y regulaciones para ser considerado un buen visitante, científico o residente de la zona. La conservación llegó al lugar y a la par la ciencia, según Halffiter (1992) la ciencia del medio ambiente entra al Pinacate. De acuerdo con la política mexicana de conservación de 1990 reconoce Murrieta (2000:123), existen algunos soportes financieros para hacer frente a los cambios de conservación y participación comunitaria en la protección de áreas, o al menos para mantener la administración del sitio, situación hasta el momento parece no haber sido concretada en la zona, al presentar una contradicción de enfoques e intereses entre administradores y ejidatarios.

Para llegar a concretar el proceso de declaración del Pinacate como área natural protegida en su modalidad de Reserva de la Biosfera, existe una serie de hechos articulados oficiales y no oficiales, realizados con la finalidad de cambiar la percepción y actitud de los participantes hacia el lugar como un sitio de sustentabilidad, tanto en el ámbito local, regional, nacional e internacional. A continuación se presentan algunos de los hechos más importantes realizados para obtener el reconocimiento de la zona como área natural protegida.

El primer esfuerzo de protección oficial del área se dio en 1979 cuando la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) la declaró Zona Protectora Forestal y Refugio Faunístico el 29 de marzo de ese año (Diario Oficial de la Federación, 29 de Marzo, 1979). En 1980, a iniciativa del Gobierno del Estado de Sonora, un grupo de investigadores del Instituto de Ecología A.C. iniciaron los trabajos para declarar al área de El Pinacate como Reserva de la Biosfera (Ezcurra et al. 1981a, 1981b, Halffiter 1981; citados por Padrés, (1996); el producto de tres años de estudios culminó con la elaboración de una propuesta de decreto para la Reserva de la Biosfera El Pinacate, a la cual no se le dio seguimiento.

En 1982, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE, hoy SEDESOL) se inició la reestructuración del Sistema de Reservas y Parques así como la modificación de las categorías de manejo de las Áreas Naturales Protegidas. Es entonces cuando dan inicio en diversos lugares y fechas, reuniones con la finalidad de establecer acuerdos de cooperación entre la SARH y SEDUE para el establecimiento de vigilancia, así como para definir e impulsar acciones de protección para el área, sin embargo estos esfuerzos nunca fructificaron.

Para 1984 se firmó un primer acuerdo de colaboración entre la entonces SEDUE y la SARH para instrumentar un programa de vigilancia y administración del área. Poco después, en 1987, la SARH y SEDUE volvieron a reunirse, con el propósito de impulsar nuevamente acciones de protección para el área, pero sin resultados aparentes (Búrquez y Castillo, 1993).

En 1988, como parte de los trabajos del Comité de Ecología de la Comisión Sonora-Arizona/Arizona-México, se llevó a cabo el primer Simposio de Investigación sobre la Zona Ecológica de El Pinacate. En esta reunión llevada a cabo en el Centro Ecológico de Sonora en Hermosillo, Sonora, se logró conjuntar a una gran variedad de sectores (gubernamental, académico y social) y las aportaciones que allí se vertieron fueron bastantes promisorias para la protección de El Pinacate. Estas aportaciones se enfocaban a la necesidad de conservar las especies endémicas amenazadas y en extinción. Sin embargo, nuevamente los esfuerzos no fructificaron (Búrquez y Castillo, 1993).

Desde 1988 el Centro Ecológico de Sonora ha mantenido su presencia en el área a través de un proyecto de investigación sobre el berrendo sonorense (*Antilocapra americana sonoriensis*), los esfuerzos de protección sobre esta subespecie en peligro de extinción, se han visto reflejados también en la protección de esta importante región. Los estudios sobre su distribución, número, y movimientos de las especies amenazadas, aunados a extensivas campañas de educación en las poblaciones rurales y urbanas de la

región y los esfuerzos de implementación de un programa de manejo para esta subespecie, han pasado a formar parte de los esfuerzos que llevarían a la creación de la Reserva.

Por otro lado, y en respuesta al enfoque que prevalecía en las propuestas de los sectores, donde se inclinaba la balanza hacia la conservación de los recursos naturales y la protección de áreas naturales, el Gobierno del Estado de Sonora a través de su política ecológica y la creación de su propia Ley número 217, del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora (Boletín Oficial, Gob. del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, 1991), crea el programa Pro-Ambiente, dentro del cual se da impulso nuevamente a la creación de una Reserva de la Biosfera en la región de El Pinacate.

De esta forma el C. Gobernador de Sonora Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera solicita al Centro de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México y al Centro Ecológico de Sonora y a un grupo de académicos de la región, que con base en la experiencia previa sobre esta materia, plantearan una nueva propuesta para la declaratoria de esta Reserva, la cual culmina con el decreto oficial de Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, el 10 de junio de 1993. (Diario Oficial de la Federación, 1993).

4.3.5 Marco jurídico.

La zona denominada El Pinacate y Gran Desierto de Altar fue declarada bajo decreto⁷¹ como Reserva de la Biosfera el 10 de junio de 1993 por el C. Presidente de la Republica Carlos Salinas de Gortari. Se ubica en el extremo noroeste del Estado de Sonora, México, entre los 113°00' - 114°30'W y los 31°30' - 32°30'N,

⁷¹ De acuerdo con el decreto, la reserva esta dividida en dos zonas con objetivos específicos de conservación: la zona núcleo y la zona de amortiguamiento. La zona núcleo comprende dos áreas discontinuas: la Sierra del Rosario en el extremo noroeste de la reserva, con una superficie de 41, 392.5 ha. Y la Sierra de el Pinacate con una extensión de 228,112.75 ha. La zona de amortiguamiento comprende el resto del área de la reserva y tiene una extensión de 445,051.25 ha. Esta contiene elementos importantes para conservar y su función primaria es la de amortiguar los impactos negativos sobre la zona núcleo. SEMARNAT (1999) e INE-SEMARNAP (1995).

comprende una superficie total de 714,556.5 ha. Y cubre parte de los municipios de Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado (INE-SEMARNAP, 1995 y SEMARNAT, 1999).

La categoría de Reserva de la Biosfera tiene su fundamento legal en artículo 48 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente donde se definen como áreas biogeográficas relevantes en el ámbito nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano, o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

Independientemente de la descripción que por supuesto es bastante clara, podemos observar que la LGEEPA prevé la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de educación ecológica e investigación científica, al mismo tiempo que plantea prohibiciones que contravienen las disposiciones legales. Sin embargo, no todo es prohibitivo, se pueden llevar a cabo actividades productivas emprendidas por las comunidades locales, siempre y cuando sean compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sostenible marcados por el plan de manejo respectivo.

Es frecuente que en el campo ambiental se expidan leyes que presentan la naturaleza jurídica de una “Ley marco”⁷². La LGEEPA es una Ley marco. Ésta se superpone a la legislación ambiental persistente. Su evolución y vigencia señala Brañes (2000) se debe a que en materia ambiental nuestra legislación es eminentemente sectorialista y reduccionista. Por lo tanto, la expedición de este tipo de leyes permite incorporar a la legislación ambiental una visión holística y sistémica del ambiente.

⁷² Se le denomina así “a los ordenamientos jurídicos que se han expedido en los últimos tiempos en esta materia, cuando ellos, al regular el conjunto de la protección al ambiente, no agotan este tema y, en consecuencia, dejan subsistentes los ordenamientos jurídicos preexistentes que versan sobre temas específicos que tiene que ver con al misma protección al ambiente”. Brañes (2000) pp. 115.

La legislación ambiental no prevé explícitamente el uso de instrumentos económicos⁷³ dentro de la política ambiental. Únicamente hace referencia al otorgamiento de estímulos fiscales, a la incorporación de consideraciones ambientales en el financiamiento de actividades y a la imposición de multas. Sin embargo, tal como lo señalan Brañes (2000) y Góngora (1998) aunque los instrumentos económicos están considerados de manera general en la LGEEPA, su adecuado funcionamiento y eficacia puede convertirse en un obstáculo por no ser explícitamente contemplados por la ley.

En el caso de las ANP, en el apartado de las consideraciones generales, la LGEEPA establece que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de estos espacios deberán sujetarse a las modalidades que fijen los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y de ordenamiento ecológico que correspondan.

Como ya se ha explicado anteriormente, el concepto de área natural protegida de Reserva de la Biosfera es de competencia federal, por lo tanto, el Pinacate y Gran Desierto de Altar cuenta con la regulación, protección y especificaciones de manejo con carácter federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

4.3.6 Ambiente físico-natural.

El área natural protegida del Pinacate y Gran Desierto de Altar es uno de los desiertos con mayor riqueza biológica del mundo. Entre la diversidad faunística incluye un gran número de mamíferos, aves, y

⁷³ Estos comprenden “el conjunto de regulaciones de tipo normativo y/o de formación de precios que se valen de los intereses económicos de los actores para impulsar los objetivos de la política ambiental y que abarcan una multitud de mecanismos que pueden aplicarse en función específica a resolver. Tarifas ambientales, políticas de precios para materias primas o insumos, gravámenes o impuestos ecológicos, subvenciones, fondos de protección ambiental, derechos y licencias negociables, flexibilización de normativas, depósitos reembolsables para asegurar la devolución de productos, derechos de uso / propiedad, así como leyes de responsabilidad civil” Brañes (2000) pp. 210. Lo distintivo de estos instrumentos es su característica de cómo obtener ingresos bajo el precepto de evitar contaminación y conservar los recursos naturales.

reptiles. Entre los mamíferos se cuenta con 41 especies nativas registradas, donde sobresale el berrendo sonorense como una especie en peligro de extinción; el borrego cimarrón sujeto a protección especial y; la zorra del desierto, el tejón y el murciélago con carácter de amenaza. Además, se puede observar especies no nativas como la vaca, el perro, el gato, el burro y la chiva. Con respecto a las aves, se tiene conocimiento de 222 especies, 15 ubicadas en alguna categoría de protección como el águila dorada (en peligro de extinción), el halcón cola roja (sujeto a protección especial), los halcones Harris y mexicano y el búho como (especies amenazadas) (Edwards, 1989 y Peterson, 1990; Citados por SEMARNAT, 1999). Finalmente, entre los reptiles se encuentran 42 especies, 21 de ellas protegidas como el cascabel de cuernitos, el camaleón, la falsa coralillo, la iguana, la cachora, la tortuga del desierto, el monstruo de gila, el coralillo, la salamanquesa y la perrita.

La flora representa uno de los grandes valores biológicos de la Reserva debido a la gran variedad de flores, cactáceas, mesquite, entre otras, que de acuerdo a varios estudios realizados por Felger (1992) por un periodo de más de cuarenta años reporta alrededor de 560 especies, diez de ellas según los expertos son endémicas, cuya importancia se debe a que son capaces de sobrevivir a condiciones ambientales muy drásticas. A esta variedad biológica se agrega la riqueza florística propia de esta zona árida que, comparada con otras regiones no desérticas con alto nivel de biodiversidad como Chamela, Jalisco (750 especies) y el Triunfo, Chiapas (777 especies) sobresale a escala nacional e internacional. Felger (1992) también reporta que a aproximadamente 72 especies de flora son no nativas. Ha identificado que la mayoría de estas plantas exóticas provienen de semillas de agricultura urbana y que muchas de ellas no disturbán los hábitats del desierto.

El Pinacate ha sido considerado el corazón del Desierto de Sonora por varios autores (Cano, 1989; Hartmann, 1989; Felger, 1997,1992; Murrieta, 2000). La montaña del Pinacate es fácilmente identificada vía satélite al igual que el Pico de Santa Clara, el cual es reconocido como una maravilla natural que se

encuentra rodeado por laderas escabrosas, conos volcánicos, cráteres, lava nevada y dunas de arena en invierno (Cano, 1989:46).

Hartmann (1989) presenta una excelente descripción del panorama territorial y sus originales rasgos topográficos del Pinacate. Identifica su origen volcánico con más de 400 conos, una docena de cráteres entre los que destacan, por sus anchos anillos, el Elegante y el MacDougal con un diámetro de más de 1000 metros cada uno. A continuación se presenta una tabla con los diez mayores cráteres que existen en el Pinacate y que hacen de este lugar un verdadero laboratorio natural:

Mayores cráteres de la tipología volcánica del Pinacate

Cráter	Diámetro (metros)	Profundidad (metros)	Tiempo aproximado (años)
El Elegante	1200	250	149,000
MacDougal	1100	130	185,000
Kino	800	20	No especificado
Díaz	800	0	No especificado
Cerro Colorado	750	4	Nos especificado
Sykes (grande)	700	220	No especificado
Celaya	550	80	No especificado
La Luna	450	0	340,000
Badillo	350	10	No especificado
Lynch	300	20	No especificado
Molina (El Trébol)	150	30	No especificado

Fuente: Hartmann (1989) y SEMARNAP (1997)

Los grandes cráteres de la Sierra del Pinacate han sido reinterpretados por los expertos como resultado de una actividad “freatomagnética”, denominando con este término a aquella actividad volcánica explosiva producida por el contacto del magma basáltico con agua subterránea-superficial, que proporciona como resultado explosiones de vapor muy poderosas. A los cráteres producto de este tipo de explosiones se les ha nombrado “Marr”, ejemplo al que pertenecen todos aquellos expuestos en la tabla anterior.

La Reserva del Pinacate registra una larga experiencia de veranos calientes y secos, fríos inviernos y primaveras con lluvias. La temperatura promedio entre los meses de abril a octubre se encuentra entre los 38 y 45 grados centígrados. La más alta temperatura registrada en el Desierto de Sonora es de 56.7 grados centígrados observados en la Sierra Blanca en junio de 1971. Por el contrario, la temperatura invernal regularmente se encuentra entre 15.5 y 24 grados centígrados; sin embargo, se tiene conocimiento que las temperaturas descienden comúnmente llegando a nevar por las noches en los meses más fríos (Felger et al, 1997:414; Búrquez y Castillo, 1994:20; Cano, 1989:50). Situación que en algunas ocasiones posibilita ver nieve en lo alto del Pico de Santa Clara en el Pinacate como sucedió el 23 de diciembre de 1997 (Murrieta, 2000:109).

En general, se puede apreciar que estos factores físicos-naturales han determinado la importancia ecológica de la Reserva y generado un gran interés por su conservación. Por un lado, desde el ámbito científico es considerado como un laboratorio natural, mientras que por el otro, desde el ámbito turístico, es una construcción social del paisaje por su singular belleza.

4.3.7 Ambiente socioeconómico.

La reserva cuenta con una población escasa que se encuentra en distintos asentamientos dentro de los municipios de Plutarco Elías Calles (PEC), Puerto Peñasco (PP) y San Luis Río Colorado (SLRC). Según estudios realizados por INE-SEMARNAP (1995) y SEMARNAT (1999) esta población presenta una

movilidad relacionada a tres factores que son: el laboral, el social y el familiar con indicadores que generan una relación de adentro hacia fuera. En lo que concierne al factor laboral, se puede evidenciar que la escasez de fuentes de empleo y las condiciones climáticas ha obligado a los residentes a buscar ingresos en los centros de población más cercanos como SLRC, PP, PEC, e incluso, hasta Mexicali, Baja California. El segundo factor tiene estrecha relación con la ausencia de servicios públicos básicos (escuelas, centros de salud, agua potable, luz, drenaje y alcantarillado, entre otros). Por último, el tercer factor como consecuencia de los anteriores, solamente es posible encontrar a personas del sexo masculino cuidando la propiedad, mientras que sus familias viven en los centros de población antes mencionados. Como consecuencia de esta dinámica, Padrés (1996) y SEMARNAT (1999) identifican un proceso de migración circular entre las comunidades de la Reserva y las ciudades cercanas bajo el argumento de buscar otras opciones de trabajo. Es a partir de la declaración del Pinacate como área natural protegida reconoce Murrieta (2000) que se ha observado un gran interés de parte de los ejidatarios de regresar a sus ejidos con la finalidad de obtener algún beneficio, a raíz de las implicaciones sociales que el discurso oficial del concepto de desarrollo sustentable ha generado, fortaleciendo la esperanza de los ejidatarios de poder integrarse al sistema productivo sustentable de la zona..

Según el censo de población del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 1990, sólo alrededor de 200 habitantes son permanentes en la Reserva. Sin embargo, según datos recientes registrados por el personal de la CONANP, señalan que actualmente escasamente existen 66 habitantes en el área.. Dentro de las actividades productivas que caracterizan a la población local, se puede mencionar la agricultura que, aunque ha sido poco redituable y muy costosa de manera comercial por las condiciones climatológicas, falta de tecnología de riego y altas tarifas de luz, representa una forma de agricultura de subsistencia. Por ello, hasta la fecha sólo existen seis predios localizados dentro de la Reserva que siguen practicándola (INE-SEMARNAP, 1995:35).

Actualmente los ejidos Los Norteños, Valle de El Pinacate y Punta Peñasco cuentan con infraestructura de riego por aspersión. Sin embargo, por los costos que representa operar este tipo de equipo de bombeo, en el ejido Los Norteños tiene varios años en desuso. Los ejidos Josefa Ortiz de Domínguez, Jaime Jerez y Santo domingo cuyos centros de población se encuentran fuera de la Reserva, realizan agricultura de riego por bombeo a baja escala, prácticamente al nivel de agricultura de subsistencia. No obstante que los terrenos de estos ejidos se encuentran dentro de la Reserva, de acuerdo con INE-SEMARNAP (1995) las áreas de cultivo se encuentran sobre la vertiente este de la Sierra de los Tanques, es decir, fuera de los márgenes de la Reserva. El abandono de equipos de bombeo, aspersión y de los propios predios son constancia de los retos que han encarado los esfuerzos del desarrollo agrícola en la zona con resultados nulos lo que dibujan un desarticulado proceso de planeación

Por su parte, la ganadería pecuaria es la actividad que más a crecido en la zona. Casi todos lo predios habitados permanente o temporalmente por sus propietarios tienen en mayor o menor número de algún tipo de ganado, sobresaliendo por su abundancia el ganado caprino y vacuno y en menor proporción el equino y porcino. De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Fomento Ganadero del Gobierno del Estado, en el Pinacate existe un promedio de 5000 cabezas de ganado, pero con una tendencia hacia la baja. Situación que nos permite observar que esta actividad se ubica en la línea complementaria de la economía doméstica de la zona.

La actividad minera dentro de la Reserva reconoce INE-SEMARNAP (1995) es considera como una de las actividades productivas más dinámicas pero también la más dañina (la ganadería no se queda atrás). La extracción de ceniza volcánica mejor conocida como “morusa” es una actividad que ha dañado la integridad geológica y estética del paisaje del área. Los centros de extracción hasta antes de la declaración de la Reserva se ubicaban en la porción norte y noreste del escudo volcánico contribuyendo al deterioro del entorno natural. Sin embargo, después de la declaratoria aunque algunas empresas activas

dedicadas al negocio de explotación de morusa suspendieron sus actividades, actualmente existen dos grandes empresas que continúan explotando los recursos del lugar por representar grandes beneficios económicos a individuos que generalmente son ajenos a la zona.

Ante este panorama, es entendible que las escasas oportunidades laborales han facilitado la aparición de actividades productivas informales e ilegales como una forma de subsistencia. A pesar de que existe un control para la obtención de permisos de explotación forestal, la mayor parte de la extracción de especies silvícola son obtenidas ilegalmente, generalmente sin dejar un beneficio para los residentes de la Reserva, aunque se tiene conocimiento que en algunas ocasiones son los propios ejidatarios quienes al carecer de opciones laborales que les genere ingresos contribuyen al crecimiento de estas actividades que deterioran el medio ambiente.

Entre las actividades informales que se vienen desarrollando en la Reserva se encuentra el turismo, una actividad que al carecer de mecanismos establecidos para su desarrollo ha sido descontrolado de tal manera que repercute en el deterioro del medio ambiente. Existen empresas que se dedican a la promoción turística de la Reserva. Tanto en México como al otro lado de la frontera en Arizona existen compañías que organizan visitas al Pinacate. Estos paseos guiados tienen un costo de 45 dólares por persona, su duración es por horas y no puede exceder el día. Dentro del país en las poblaciones de Sonoyta y Puerto Peñasco, Sonora, (también existe) la red informal de guías, llevan grupos al Pinacate por un costo de 35 dólares por persona/día.

A manera de resumen, con un marco normativo y mecanismos de control la actividad turística puede convertirse en una iniciativa de desarrollo local que puede generar beneficios para todos los actores de la Reserva

Capítulo V

Análisis de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar desde los parámetros del desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local

La existencia de dos políticas de desarrollo en un mismo espacio con carácter contradictorio en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, es el resultado de un proceso mal planeado y desarticulado que el gobierno federal implementó en la década de los setenta como una estrategia para aminorar la presión social y demográfica del país. En la Reserva encontramos la incompatibilidad de dos de políticas contradictorias aplicadas en el mismo territorio: una de asentamiento humano y producción y otra de preservación

Este capítulo tiene por objetivo presentar la información construida en el trabajo de campo acerca de la percepción que tienen los residentes locales de la Reserva en torno a los siguientes aspectos: a) preservación y conservación de los recursos naturales y culturales; b) actividades productivas y las exigencias de condiciones físicas y climatológicas del entorno; c) formas de aprovechamiento de los recursos naturales de ejidatarios y propietarios privados; d) concepción de la idea de sustentabilidad; e) concepción de la Reserva como instrumento consensuado de desarrollo; f) inclusión de los residentes locales en el trabajo de equipo mediante la alianza y cooperación; g) infraestructura social; h) esfuerzo de los residentes locales para incorporarse en proyectos sustentables locales

En un primer apartado del capítulo se resume los antecedentes de la Reforma Agraria para posteriormente para analizar el caso de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar. En un segundo momento, las percepciones de los ejidatarios sobre sustentabilidad a través de sus conocimientos y/o experiencias del funcionamiento de la Reserva como instrumento de preservación y conservación de los recursos naturales y culturales. La segunda parte muestra la opinión de ellos sobre el grado de desarrollo humano a partir de

las condiciones socioeconómicas e infraestructura social en que se desarrollan las comunidades locales. El tercer apartado expone las percepciones de los residentes locales sobre las iniciativas de desarrollo local antes y después del decreto del Pinacate y Gran Desierto de Altar como Reserva de la Biosfera.

5.1 Aspectos metodológicos

La metodología utilizada en esta investigación es de corte cualitativo, y su selección obedece a sus rasgos particulares de énfasis en el individuo, la subjetividad y su propensión a no generalizar, sino observar aspectos cualitativos del fenómeno de estudio. A partir de esta perspectiva, con una población reducida de los ejidos quise explorar el sentir de los entrevistados y su visión subjetiva de las posibilidades de desarrollo y sus impresiones sobre la problemática de la Reserva. Descubrir del actor investigado su percepción e interpretación de la realidad y la forma en que éstas se relacionan con su comportamiento (Schwartz y Jacobs, 1984:26). En este trabajo se utilizó la técnica de entrevista abierta por considerarla el instrumento apropiado para aprehender la experiencia de los entrevistados, donde las narraciones de sus vivencias y condiciones de vida en la Reserva nos permitieron analizar el desarrollo de la zona desde una perspectiva integral. La entrevista se construye con preguntas abiertas y cerradas que abarcan los diversos aspectos enunciados al inicio del capítulo.

En el proyecto inicial se propuso estudiar solamente el ejido Aquiles Serdán al considerar que su inclusión en un proyecto sustentable como consecuencia de la declaratoria del Pinacate y Gran Desierto de Altar como Reserva de la biosfera el 10 de junio de 1993, generalizaba las características de la mayoría de los ejidos que quedaron sujetos al programa. Pero los primeros acercamientos al trabajo de campo me llevó a modificar la apreciación inicial, conduciéndome a integrar a la investigación otro ejido (Punta Peñasco), para tener la posibilidad de hacer un estudio comparativo de dos ejidos en distintos anillos de la Reserva, estando Punta Peñasco en zona núcleo y Aquiles Serdán en zona de amortiguamiento. Tomar en cuenta un ejido con mayores proyectos de desarrollo sustentable y otro con ninguno, así como su

ubicación dentro de la zonificación de la Reserva permite encontrar mayores contrastes en torno al desarrollo y la relación con las ideas de “sustentabilidad”.

La combinación de una serie de factores sociales, económicos y ecológicos como la carencia de oportunidades laborales que permita la generación de ingresos para la economía familiar; falta de infraestructura social que permita un grado mínimo de desarrollo humano; condiciones fisiográficas y climatológicas adversas con temperaturas extremas (en verano por encima de los 50° C., y en invierno por debajo de los -8° C.) forman parte del despoblamiento de los ejidos en cuestión, lo cual ha complicado la ubicación de los sujetos de estudio puesto que algunos ejidatarios de Punta Peñasco tiene su residencia en Puerto Peñasco, y todos los de Aquiles Serdán en San Luís Río Colorado, Sonora. Esta situación me obligó a realizar las entrevistas en estas ciudades y no en los ejidos mismos.

Por esto mismo, la búsqueda, ubicación e identificación de la residencia de los entrevistados como parte del proceso investigativo fue arduo y exhaustivo, consiguiendo entrevistar 12 personas de ambos ejidos. En el ejido Aquiles Serdán se llevaron a cabo 7 entrevistas (dos mujeres y cinco varones) lo que representan el 22.5% del total de los ejidatarios, y para el ejido Punta Peñasco se realizaron 5 entrevistas⁷⁴, lo que representan el 14.7% del total de ejidatarios, representando las entrevistas suficiente significación cuantitativa.

Este capítulo que debe contener la materia prima del trabajo de investigación ha sido un reto significativo. Según la información de los materiales leídos en el trabajo de gabinete del proyecto me quedé con una

⁷⁴ Este ejido cuenta con 2 mujeres y 32 varones ejidatarios. Por considerar que la percepción de las mujeres representa una visión diferente de la realidad de la Reserva, hice un esfuerzo especial para entrevistarles y conocer su perspectiva de la situación. El intento no tuvo éxito, porque ellas no aceptaron ser entrevistadas. Sin embargo, su explicación por no querer entrevistarse –sentir pena hablar con un hombre desconocido- me parece corresponder a razones de género, indicando así que la participación de las mujeres ejidatarias en proyectos de desarrollo local requerirá de particular atención para asegurar que los proyectos correspondan a sus necesidades y maneras de funcionar socialmente.

impresión distorsionada de los ejidos que fui rectificando cuando inicie el trabajo de campo, ya avanzado en el proceso de tesis. Por lo mismo, es posible que el capítulo contenga pobreza y ausencia de datos, pero las entrevistas aplicadas en el trabajo de campo me permitió construir suficiente información para comprobar la hipótesis de la tesis y elaborar una propuesta concluyente y de diagnóstico, que resulta ser un marco analítico que integra el desarrollo sustentable y el desarrollo humano bajo el manto del desarrollo local, cuyas implicaciones podrían no sólo limitarse a la Reserva de Pinacate y Gran Desierto de Altar sino validarse también en otros espacios geográficos similares con dificultades de negociar propuestas de desarrollo.

Antes de presentar la información construida, se hace una breve descripción de los entrevistados, con la finalidad de que el lector pueda identificar a los mismos en las citas que de ellos se recogen en el capítulo. He tomado la libertad de cambiar sus nombres conforme a las pautas éticas del quehacer investigativo.

Características de los actores entrevistados en los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

Nombre	Edad	Estado civil	Número de hijos	Escolaridad	Ocupación	Tiempo de ejidatario (a)
María	62 años	Viuda	Cinco	Analfabeta	Ama de casa, dedicada a las labores de limpieza	32 años (Aquiles Serdán)
Rosa	64 años	Viuda	Nueve	Segundo grado de primaria	Ama de casa, dedicada al cuidado de los nietos	27 años (Aquiles Serdán)
Armando	49 años	Divorciado	Dos	Tercer grado de preparatoria	Mecánico y agricultor, actualmente es el presidente del ejido	11 años (Aquiles Serdán)
Alejandro	58 años	Casado	Cuatro	Sexto grado de primaria	Labora en el campo, es emigrado de	15 años (Aquiles Serdán)

					los Estados unidos	
Nombre	Edad	Estado civil	Número de hijos	Escolaridad	Ocupación	Tiempo de ejidatario (a)
Carlos	60 años	Casado	Nueve	Quinto grado de primaria	Jubilado, se dedica a labores de jardinería	38 años (Aquiles Serdán)
Carmelo	59 años	Casado	Cinco	Segundo grado de primaria	Carpintero, trabaja en una empresa de fabricación de muebles	26 años (Aquiles Serdán)
Martín	60 años	Casado	Seis	Segundo grado de primaria	Albañil, se dedica a servicios domésticos varios (albañilería, plomaría y desagüe de fosas y drenajes	29 años (Aquiles Serdán)
Gustavo	44 años	Casado	Dos	Nivel licenciatura, Ingeniero agronomo	Agricultor y comerciante	14 años (Punta Peñasco)
José	58 años	Casado	Tres	Tercer grado de primaria	Comerciante, se dedica a la venta de ropa y calzado	28 años (Punta Peñasco)
Julián	54 años	Casado	Dos	Tercer grado de secundaria	Comerciante, se dedica a la venta de artículos varios (bazar)	16 años (Punta Peñasco)
Jorge	47 años	Casado	Tres	Tercer grado de secundaria	Comerciante, se dedica a la venta de curiosidades turísticas	23 años (Punta Peñasco)
Jesús	47 años	Casado	Tres	Nivel licenciatura, Licenciado en Administración de Empresas	Funcionario público en el Ayuntamiento de Puerto Peñasco	16 años (Punta Peñasco)

5.2 Antecedentes de la Reforma Agraria y el reparto de la tierra

De acuerdo con Warman (2001:53) la concentración en la propiedad de la tierra fue el rasgo distintivo dominante en México durante el siglo XIX, condición variable en el siglo XX caracterizado por la redistribución y fragmentación de la propiedad derivada del reparto de tierra llevado a cabo por la reforma agraria. La reforma agraria mexicana fue muy temprana y extemporánea en el ámbito internacional, exigida por Emiliano Zapata en 1911, se realizaron repartos a militares en 1912, se expidieron leyes en enero de 1915 y se elevó a rango constitucional en 1917. La reforma agraria mexicana tiene elementos distintivos que la hacen original en función de los problemas que busca resolver y los enfoques que utiliza para lograrlo. Sin embargo, algunos estudiosos del tema reconocen que desde entonces no se tenía una idea clara de lo que se buscaba con ella, como referente señalan que la reforma agraria no formaba parte de una agenda internacional, situación que permitió que los promotores de ésta estuvieran intelectualmente solos. Es a partir de la Revolución bolchevique de 1917 en Rusia y de la colectivización agraria soviética en 1929, que se desencadenó un debate sobre la reforma agraria dando como resultado que ésta entrara en la agenda internacional (Warman, 2001:53).

Con la entrada de la reforma agraria al debate internacional se enfrentaron dos modelos: el individualista y colectivista. Según Warman (2001:54), la reforma agraria mexicana no corresponde a ninguno o es una combinación de ambos. Se adoptó un modelo comunitario. Este modelo reconoce como sujeto de acción agraria a un pueblo o comunidad reconocida con existencia previa y con categoría política registrada denominado ejido⁷⁵ (Warman, 2001:55). Al ejido se le reconoció personalidad jurídica y una organización

⁷⁵ Es el producto de un proceso legal de la Revolución de 1910 y materializada por el Estado bajo la denominación de dotación de una extensión de tierras a un pueblo o a un grupo de campesinos, con objeto de que cada jefe de familia pueda disponer de una parcela cultivable. Esta dotación se halla condicionada a que el ejidatario la trabaje, no puede venderla, ni arrendarla, ni hipotecarla. El Estado convirtió al ejido en una célula de su complicado sistema burocrático corporativo, con la finalidad de mantener la subordinación de los campesinos en un círculo administrativo complejo y extenso que deriva conseguir el usufructo de la tierra. El usufructo del ejido esta sujeto a una gran cantidad de restricciones y limitantes que intentan reproducir las peculiaridades de la propiedad comunal. El ejido es un reflejo del intrincado laberinto de alianzas y contradicciones entre diferentes clases y fracciones que

interna compuesta por una asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. A los individuos se les reconocieron derechos y obligaciones como ejidatarios en función del trabajo de la parcela individual. Con este reconocimiento el vínculo directo entre campesinos y el Estado nació cargado con los vicios y virtudes de una relación patronal, con lazos de subordinación.

Esta nueva relación subordinada entre campesinos y Estado, expresada por el gobierno, se construye a partir de la entrega de tierra a través de la reforma agraria. Con fundamento en la Revolución de 1910 y la reforma agraria se destruyen los latifundios con la repartición de las tierras ejidales y en gran medida con la proliferación de la pequeña propiedad. Con estas acciones en términos de Bartra (1974:129), la burguesía mexicana entierra un enemigo peligroso –el latifundista- pero creó a otro –el campesino- a quien la burguesía mexicana también tuvo que enfrentar.

El ejidatario según Bartra (1974:129) fue un enemigo de la burguesía mexicana desde el punto de vista económico; políticamente ha sido considerado como uno de los sostenes que han permitido legitimar su poder. No obstante, con el paso de los años el propio desarrollo capitalista en la agricultura comenzó a erosionar esta legitimación. La reforma agraria fue un proceso de incorporación política de los campesinos a través de la entrega de tierra. La dotación y restitución de tierras se concibieron y legislaron como procedimientos complicados y dilatados, como juicios administrativos normados por muchas circulares, leyes y códigos. Los trámites complejos permitieron al gobierno lograr la obediencia entre los campesinos y, simultáneamente, administrar los espacios y tiempos del reparto de tierras de acuerdo con sus urgencias y prioridades. Para Warman (2001:59) la reforma agraria legalista –leguleya y burocrática- nunca discutía con los campesinos sobre la sustancia del hecho, siempre había una esperanza, sólo era cuestión de tiempo, aunque éste se extendiera por varios años amalgamando el proceso de subordinación. La esperanza fungía como dispositivo de control sectorial.

se estructuran en el seno del estado como resultado de la Revolución Mexicana (Léonard, 1995:76-77; Bartra, 1974:129-131).

La incorporación subordinada de los campesinos al Estado no concluía con la posesión definitiva de la tierra. Constitucionalmente, el ejidatario no era propietario, era usufructuario de tierras de la nación, era concesionario. La tierra entregada al ejido en usufructo no podía ser vendida, transferida, hipotecada o prescrita por sus concesionarios. En 1971, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, estableció que el ejido era propietario de la tierra dotada, pero enseguida señaló las modalidades de esa propiedad como inenajenable, intransferible, imprescriptible e inembargable, precisamente las que normaban la concesión. La calidad de ejidatario sólo se podía obtener por resolución presidencial y transmitirse por herencia o sucesión. La tierra entregada por la reforma agraria no podía ingresar al mercado, pero podía revertirse al Estado para ser dada a otro titular, en otros términos, la tierra del ejido estaba bajo el control directo del gobierno (Warman, 2001; SRA, 1998).

En 1992, se modificaron estas resoluciones, reformando a la Reforma Agraria y permitiendo la venta y renta de la tierra, resultando como señalan algunos autores como Warman (2001); Murrieta (2000:); SRA (1998), Calva (1993) y Hernández (1992), en la confluencia de factores que han erosionado el sistema ejidal. Con esta reforma se transformó la raíz de la estructura de la tenencia de la tierra y se creó una nueva clase social en el campo: el propietario.

La reforma agraria siempre tuvo un sesgo agrícola frente a la producción agropecuaria en su concepción y ejecución. Según el censo ejidal de 1991, 83.5% de casi 30,000 ejidos y comunidades del país tenían agricultura como actividad principal, 13% la ganadería, la actividad forestal 1.4%, y la recolección y otras actividades 2.2%. La especialización agrícola a consta de otras formas de producción agropecuarias reconoce Warman (2001:63), parece contradecir el empleo de las tierras dotadas conforme a las resoluciones presidenciales, de las que sólo el 14% son agrícolas, 53.9% ganaderas, 10.6% montes y bosques, y 21.5% desérticas e indefinidas pero ciertamente no agrícolas. La ausencia de políticas enfocadas en otras formas de explotación parece explicar el fracaso de ciertas zonas desérticas de México,

entre las que se encuentra la región del Pinacate y Gran desierto de Altar en el estado de Sonora.

El sesgo agrícola informó a toda actividad pública relacionada con el agro que el gasto, la inversión y la preocupación públicos se concentraron en la agricultura aún con elevados costos. Mientras tierras del ámbito rural se volvían agrícolas con grandes y costosas obras de irrigación, los extensos bosques se convertían en potreros y campos de cultivo marginales por la indiferencia. La falta de diversidad en el desarrollo agrario promovida por la reforma agraria, perjudicó al campo, porque según Warman (2001:64) “ésta no se planteó propósitos ni objetivos económicos para el desarrollo, sino que sus intenciones y alcances fueron de justicia”. La demanda histórica de los campesinos

Efervescencia agraria

En la década de los setenta se presentó una gran confluencia de fuerzas campesinas en demanda de tierra: vecindados e hijos de ejidatarios buscaban la ampliación de los ejidos o las nuevas dotaciones; jornaleros y trabajadores rurales migrantes demandaban la afectación de latifundios simulados, y las comunidades indígenas persistían en rescatar sus tierras que poseyeron ancestralmente. Esta situación se tradujo en un gran número de movilizaciones e invasiones de tierra, que a lo largo de la década evolucionaron hacia nuevas estrategias de lucha, la formación de organizaciones campesinas y nuevos objetivos: la apropiación del ciclo productivo (SRA, 1998:68). Las movilizaciones agrarias e invasiones realizadas en Sonora y Sinaloa en 1971, fueron el detonante para que estos tipos de procesos sociales se expandieran por todo el país, originando la formación de diversas organizaciones locales⁷⁶ que luchaban por la dotación de tierra. Este tipo de movilizaciones e invasiones, aunadas al significado político de amenaza al

⁷⁶ A principios de los años ochenta en el país surgieron el frente Popular de Zacatecas, la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala como representantes de las movilizaciones agrarias que denunciaban despojos de tierras, propiciando el tránsito hacia objetivos más amplios como la formación de la coalición de ejidos colectivos de los Valles del Yaqui y mayo en 1977 con 76 integrantes. Esta coalición logro traspasar las expectativas laborales al convertirse en una empresa de productos agrícolas e impulsar el desarrollo urbano y rural al constituir áreas especializadas para los rubros jurídico, social, económico y financiero (SRA, 1998:68)

sistema empleado en el movimiento estudiantil de 1968, contribuyeron a crear un ambiente propicio para que el Estado concediera beneficios a la gente demandante.

5.3 La región del Pinacate y el ejido: una nueva visión del uso del suelo

Los antecedentes históricos de la creación de ejidos⁷⁷ en la región conocida como el Pinacate y Gran Desierto de Altar, nos permiten explorar las condiciones y factores políticos y sociales que influyeron en la decisión de formar nuevos asentamientos poblacionales a lo largo de la zona, cuya relación y vinculación se centra en la repartición agraria de la tierra, llevada a cabo en la década de los setenta por la Secretaria de la Reforma Agraria. Tal repartición de tierra en el área del Pinacate y Gran Desierto de Altar tiene fundamento legal al obtener el gobierno los derechos de propiedad del área geográfica al ganar una disputa en contra del terrateniente Manuel Escalante y socios en el año de 1965. De esta forma, en la década de los setenta⁷⁸, el gobierno federal a través de la Secretaria de la Reforma Agraria plantea un proyecto de justicia agraria al dotar de tierra a los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán –entre otros 23- decretando legales nuevos centros poblacionales, induciendo de esta forma, el desplazamiento de nueva población proveniente de otros estados de la República Mexicana.

Mientras que la procedencia de los ejidatarios de Plutarco Elías Calles fue de los alrededores y otros Ayuntamientos de Sonora (Caborca, Altar y Nogales); la de San Luís Río Colorado fue de Baja California, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nayarit, Jalisco y Guanajuato; y de Puerto Peñasco, una mezcla de ambos: Sonora, Chihuahua, Michoacán y Jalisco. Este desplazamiento de la gente hacia el desierto se

⁷⁷ El ejido es una forma comunal de tenencia de la tierra establecida después de la Revolución Mexicana y su historia ha sido controversial en términos de la reforma de la tierra en México. Los más recientes retos del sistema ejidal se encuentran en los cambios constitucionales del artículo 27 de la reforma agraria llevada a cabo en 1992. Estos cambios reconocen a los ejidatarios como dueños de la tierra, y les provee la oportunidad de vender la propiedad. (Murrieta, 2000:74).

⁷⁸ Esta creación de centros poblacionales (ejidos) en la década de los 70, se llevó a cabo en el contexto nacional de lo que algunos estudiosos denominaron “el intento de recomposición del sistema ejidal” del periodo 1970-1988, el cual trataba de enfrentar los síntomas de una profunda crisis agrícola identificada a partir de 1965. (Ibarra, Jorge Luis, 1989:19)

sustenta en las grandes esperanzas de prosperidad y mejor calidad de vida cifradas en la producción de la tierra, compromiso formulado por el gobierno mexicano⁷⁹. Según refiere Ibarra (1989) y Murrieta (2000), dicho compromiso se debería de concretar mediante el apoyo tecnológico para la explotación agrícola y el fomento de la ganadería.

Sin embargo, a través de los años y las dificultades que implicaba su permanencia en la zona, los ejidatarios se dieron cuenta que las posibilidades de explotación de la tierra no correspondían a las expectativas que ellos se habían creado al respecto⁸⁰. Constatar que las tierras no eran fértiles para el desarrollo de la agricultura, la falta de tecnología apropiada para el trabajo de labranza y la falta de servicios públicos fueron algunos de los factores que llevaron al fracaso las pretensiones de desarrollo en la zona. A raíz de dicha situación, los ejidatarios y sus familias empezaron a desplazarse hacia las cabeceras municipales en busca de oportunidades laborales que les permitieran mejores niveles de bienestar.

El abandono de la tierra permitió que prácticas y actividades no sustentables ni reguladas por la ley se extendieran de manera desordenada, llevados a cabo por gente ajena a la Reserva y en algunos casos, por los propios ejidatarios que recurrieron a dichas actividades para solventar la subsistencia familiar. Entre estas prácticas no sustentables y consideradas como ilegales después de la declaratoria de la Reserva se encuentran la cacería, la minería, tala de madera, saqueo de vestigios arqueológicos y plantas endémicas de la región. Asimismo, actividades informales relacionadas a la recreación y el turismo presentan desarrollo descontrolado en la Reserva, beneficiando individuos externos al territorio. Teniendo como referencia los componentes antes presentados, a continuación se describe el origen de los asentamientos

⁷⁹ Para una explicación más detallada sobre la temática remitirse a Murrieta (2000:70-71).

⁸⁰ A decir de Ibarra, Jorge Luis (1989) se reconoce que aunque fueron buenas las intenciones del gobierno en el proyecto de justicia social de la repartición de la tierra, lo que es una realidad, es que la mayor parte de la tierra repartida poseía condición no laborable y de agostadero. La característica distintiva de estos ejidos fue que la dotación se efectuó con tierras de zonas plenamente desérticas.

humanos de los ejidos Punta Peñasco y Aquiles Serdán analizados en esta investigación.

Escenario geográfico y social del ejido Punta Peñasco

Se constituyó legalmente el 17 de septiembre de 1970, fecha en que se publicó la resolución agraria en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del Estado de Sonora. La constitución del ejido es el resultado de una solicitud realizada por un grupo de campesinos sin tierra radicados en Puerto Peñasco, Sonora, quienes solicitaron al gobierno la dotación de tierras para llevar a cabo actividades agrícolas que les permitieran obtener ingresos para su economía familiar. En respuesta a tal petición, el gobierno a través de la Secretaría de Reforma Agraria ofrece contestación favorable a los campesinos de la siguiente manera: “es obligación de los hoy capacitados en materia agraria (ejidatarios) a fincar sus casas en los terrenos otorgados con el fin de constituir el nuevo centro de población agrícola que se denominará Punta Peñasco con una superficie de 13,850.00 hectáreas. Con esta área geográfica se deberán formar 34 unidades de dotación de 406.00 hectáreas y la correspondiente a la escuela del lugar, y finalmente 46.00 hectáreas para la zona urbana” (Registro Agrario Nacional, Delegación Hermosillo, Sonora). De esta manera, inicia la era de poblamiento de la zona.

El ejido Punta Peñasco, perteneciente al municipio de Puerto Peñasco del estado de Sonora, se encuentra localizado en la carretera estatal número 8 que parte de municipio de Sonoyta, a una distancia de 46 kilómetros al este de la cabecera municipal de Puerto Peñasco, entre las inmediaciones de los ejidos los Norteños y Profesor Alfredo López Aceves. La distancia entre ambas cabeceras municipales es de 100 kilómetros, con tiempo estimado promedio de una hora (Véase mapa de localización).

En cuanto a sus rasgos topográficos, éstos se caracterizan por la conformación de campos de dunas, laderas y lomeríos en la parte de la Sierra del Pinacate. Lo anterior determina en gran medida lo irregular de su superficie, la cual se ubica a una altitud que oscila en algunas partes de la sierra entre los 700 y los

1000 metros sobre el nivel del mar. Esto significa que existe un desnivel entre parcelas, limitando en forma considerable la aplicación de riego en forma tradicional, es decir, por canales a cielo abierto (González, 2005:49). Además de que la siembra por temporal no es muy fructífera en función del bajo nivel de precipitación pluvial, cuyo promedio anual es menor a 200 mm (SEMARNAT, 1999).

El área geográfica de Punta Peñasco está compuesta por afloramientos de roca de origen ígneo, metamórfico y sedimentario, con edades representadas desde el precámbrico hasta el reciente. Este gran espectro de la naturaleza y tiempo da como resultado una amplia variedad de geoformas con orígenes e historias evolutivas diferentes, haciendo del área, un sitio geológicamente complejo.

En lo que comprende a su hidrología, el área cuenta con reservorios de agua en forma de tanques naturales excavados en las rocas llamadas tinajas, pozos artesanos y pozos profundos para la irrigación y abastecimiento de los asentamientos humanos. Aunque cabe aclarar que actualmente, los pozos artesanos y profundos están sellados por las autoridades de la Reserva como política de protección y conservación del recurso ante la escasa precipitación pluvial de la zona.

De acuerdo con las modificaciones del sistema de Koppen propuesto por García (1981) el clima en la zona es extremoso, muy árido y desértico, semicálido, con lluvias predominantes en invierno. La temperatura media anual se encuentra entre los 18 y 22 ° C.

Al observar el paisaje en esta parte de la Reserva, la presencia de vegetación secundaria es un signo inequívoco de la perturbación en la cubierta vegetal original, proveniente principalmente de las prácticas agrícolas y ganaderas en los espacios geográficos circundantes que se encuentran fuera de los límites del ejido. El florecimiento de especies arbustivas y arbóreas, que según los ejidatarios tienen estrecha relación con semillas que llegan del exterior de la Reserva, habla de la fertilidad de las tierras de este sitio, aun

con las condiciones climatológicas adversas. Esto puede estar indicando que la problemática productiva no se explica por la improductividad de las tierras, sino por la falta de aplicación de proyectos sustentables viables y su financiamiento.

En otro tenor, el ejido cuenta con una población aproximada de 34 ejidatarios que ha permanecido constante por el sistema hereditario de propiedad, registrando un total de 136 habitantes⁸¹ potenciales al incluir todos los miembros de sus familias. El promedio de edad es de 48 años y su distribución por género es de 32 varones y 2 mujeres, según nos indicó Mariano González Alvarado presidente del ejido⁸².

Historia de las políticas de desarrollo del ejido

Las políticas de desarrollo implementadas en el ejido Punta Peñasco en la década de los setenta, se enmarcan en el modelo económico del Estado corporativo que se caracterizaba por una orientación política y económica para las áreas rurales, incluía apoyos y subsidios bajo el sistema de cartera vencida al campo mexicano. Estas políticas de desarrollo implementadas por el gobierno federal fueron instituidas bajo el amparo del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados en 1976, cuyos objetivos planteaban acciones integrales en los distintos sectores para el combate a la pobreza. El ejido Punta Peñasco se vio favorecido con la aprobación de políticas de subsidio agropecuario, mismas que permitieron a los ejidatarios durante aproximadamente 10 años realizar la producción agrícola de manera satisfactoria para la subsistencia familiar. La producción agrícola del ejido incluía alfalfa, trigo y forraje que contribuían en gran medida al desarrollo de la ganadería.

⁸¹ Este total resulta de la inclusión de la esposa (o) y el promedio de dos hijos en los hogares de los ejidatarios.

⁸² Debido a las limitaciones demográficas que presenta la información de los censos 1990 y 2000 del INEGI respecto a los ejidos de la Reserva, bajo el fundamento relacionado con los cambios de captura de los datos, la clasificación del tamaño de las localidades, así como el despoblamiento de éstas, se decidió construir las características de la población a través de los datos ofrecidos por el presidente del ejido, quien en su calidad de representante legal de los ejidatarios cuenta con el padrón actualizado de los residentes (Entrevista realizada el 14 de octubre del 2006).

Este proceso de desarrollo fue apoyado por diversas dependencias gubernamentales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) entre otras, que trabajaron en conjunto para dotar al ejido en materia de infraestructura, que garantizaran condiciones mínimas para la explotación agrícola y el desarrollo de la vida comunitaria. Sin embargo, este proceso de desarrollo de la zona, se vio interrumpido en la década de los ochenta al clausurarse el sistema de subsidios al campo, como resultado de la institución de los nuevos parámetros neoliberales que marcaron la reducción del papel del Estado e influyeron en la eliminación de los programas de subsidios y otros apoyos al área rural. Sumado a ello, otros factores económicos como el alza de las tarifas de energía eléctrica y el cierre de pozos artesanales de agua, contribuyeron a que los ejidatarios buscaran alternativas económicas fuera de la Reserva, iniciando así el proceso de despoblamiento del ejido.

Actualmente, la mayoría de los ejidatarios radican en Puerto Peñasco, Sonora. Su incorporación al mercado laboral ha sido a través del comercio, la pesca y el turismo, actividades que les ha permitido un grado mínimo de desarrollo humano. Esta inserción al mercado laboral fuera de la Reserva les ha permitido a los ejidatarios tener una inversión de patrimonio familiar que se observa con la propiedad de ganado vacuno y caprino, que representan una aproximación de 1500 cabezas, indicando así el interés de éstos por integrarse a proyectos productivos en la zona.

Ejido Aquiles Serdán

La historia del ejido se inicia con la petición que un grupo de campesinos radicados en el municipio de San Luís Río Colorado hace ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, sobre la necesidad de poseer unos terrenos para producción agrícola y crear un centro nuevo de población. Dicha petición embona con la actual política oficial de poblar la frontera, afectando los intereses de los terratenientes locales y concediendo las tierras a los solicitantes. El ejido se constituyó

legalmente el 14 de mayo de 1976, fecha en que tal resolución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del Estado de Sonora. Tal petición tuvo respuesta gubernamental de la siguiente manera: “dada la extensión y calidad de tierras y las demás circunstancias que en el presente caso concurren, procede que los hoy capacitados pueden fincar en dichos terrenos la afectación correspondiente a fin de constituir el nuevo centro de población que se denominará “Aguiles Serdán” con una superficie de 3,000-00-00 hectáreas de terrenos de agostadero, de las cuales 50-00-00 Has. Para la escuela del lugar, 50-00-00 Has. Para la unidad agrícola industrial para la mujer, 20-00-00 Has. Para la zona urbana y el resto de la superficie, o sea, 2,880-00-00 Has. Para los usos colectivos de los 31 capacitados que arrojó el censo” (Secretaría de la Reforma Agraria Delegación Sonora).

El ejido Aquiles Serdán perteneciente al municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, se encuentra localizado en la carretera federal número 2, a una distancia de 142 kilómetros al norte de la cabecera municipal de San Luis Río Colorado. Hacia el sur colinda con el ejido Morelia que pertenece al municipio de Plutarco Elías Calles y al norte con los ejidos la Sierrita del Rosario y Aquiles Serdán II pertenecientes al municipio de San Luis Río Colorado. La distancia del ejido con referencia a Plutarco Elías Calles es de 50 kilómetros, mientras que la distancia con San Luis Río Colorado es de 142 kilómetros (Véase mapa de localización).

Actualmente en el ejido se encuentran asentados 31 ejidatarios, este número ha permanecido invariable por el mismo sistema hereditario ejidal. Traducido en la estructura familiar, es decir, considerando padres e hijos el ejido cuenta con una población total de 186⁸³ habitantes. Cuenta con un promedio de edad de 62 años⁸⁴ y una distribución por género de 18 varones y 13 mujeres, según nos refiere José Cecilio Loera

⁸³ Este total resulta de la inclusión de la esposa (o) y el promedio de cinco hijos en los hogares de los ejidatarios.

⁸⁴ El promedio de edad de los ejidatarios permite observar la inviabilidad de incorporarlos en procesos productivos en la zona. Creo importante destacar este rasgo significativo con la finalidad de aplicar otras políticas sociales que ayuden a mejorar su calidad de vida.

Pintos presidente actual del ejido⁸⁵.

En las primeras incursiones que tuve en el ejido pude apreciar la ausencia de escuelas, servicios médicos o cualquier indicio de urbanidad, esto incluye el sistema de drenaje, electrificación, agua potable y pavimentación, que según Amartya Sen (1996) son indicadores del índice de desarrollo humano para aproximarse a la concepción de calidad de vida. Asimismo, la inexistencia de una calle principal permite denotar la realidad predial del espacio ejidal, en su lugar se encuentra caminos que tienen como única función comunicar las parcelas y algunos sitios del interior de la Reserva. También pude apreciar los restos de algo más cercano a una vivienda familiar, conocida ésta por los ejidatarios como choza. La construcción de las chozas es de madera y cartón y su estado actual es de total abandono. Existen dos pozos artesanales que fueron utilizados por los ejidatarios para riego de huertas familiares como cebolla, tomates, cilantro, chiles y limones, según me refieren en las entrevistas las ejidatarias.

La geografía de este ejido es menos accidentada que Punta Peñasco, el área presenta planicies, campos de dunas y pocos suelos con elevaciones montañosas. Las dunas son posibles apreciarlas a distancia desde al carretera internacional número 2 delineando un bordo bajo apenas susceptible por su coloración naranja, la cual corre paralela a la carretera norte. También desde lo lejos se aprecia como una sierra negra con declive suave hacia los extremos, forma simétrica, rematada en la cúspide por tres picos, perfil resaltado por el color claro del suelo y el azul del cielo. En general, al hablar del paisaje del ejido es reconocer una conjugación de atributos escénicos que conforman el área, se reitera, cuenta con suelos planos, elevaciones montañosas y campos de dunas que valoradas socialmente representan un atractivo para los visitantes.

⁸⁵ De la misma forma que el ejido Punta Peñasco, la información del ejido Aquiles Serdán generada por los Censos 1990 y 2000, ha sido limitada, debido a los cambios de captura de los datos, la clasificación del tamaño de las localidades, así como el despoblamiento de éstas. La actual información fue proporcionada por la Comisaría ejidal donde el presidente en su calidad de representante legal cuenta con la actualización y renovación del mismo.

Sin embargo, a pesar de todos estos atributos escénicos tal como mencioné anteriormente, los ejidatarios no habitan actualmente el ejido sino que sólo se reúnen el último domingo de cada mes para celebrar la sesión ejidal que por ley deben llevar a cabo, y donde tratan la problemática relacionada con las propuestas productivas sustentables, los resultados de la gestión del comisariado ejidal ante las instancias institucionales correspondientes sobre asuntos relacionados con el ejido.

A diferencia del ejido Punta Peñasco, las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno federal a través del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados en 1976, enfocadas al campo mexicano en la década de los setenta, no favorecieron a todos los ejidos de la Reserva con formas de financiamiento para actividades agrícolas y ganaderas. Esto es el caso del ejido Aquiles Serdán, donde la ausencia del financiamiento y la consiguiente la inviabilidad del ejido contribuyeron de manera sustancial a la progresiva emigración de sus habitantes.

La incorporación de los ejidatarios al mercado laboral fuera del ejido ha sido a través de actividades formales e informales como albañil, mecánico, empleado de empresa maquiladora, labores domésticas, y en algunos casos, trabajan en el campo de Estados Unidos, actividades que les ha permitido la reproducción de la unidad familiar, de tal manera aunado a las ásperas condiciones físicas y topográficas de la zona, las tierras sin calidad para la producción agrícola, la ausencia del financiamiento, la carencia de políticas de infraestructura y servicios por parte del municipio condenó a este ejido al despoblamiento.

Despoblamiento de ejidos

El despoblamiento es una parte fundamental para entender las condiciones actuales de la Reserva, puesto que a partir de ser declarada área natural protegida generó nuevas expectativas en los ejidatarios, principalmente por la facilidad que representaba el espacio como una oportunidad lucrativa con la venta

de las tierras⁸⁶, y además la esperanza acrecentada por el discurso oficial del decreto del Pinacate y gran desierto de Altar que extendía las posibilidades de desarrollo integral de la zona.

Existen pocos datos acerca de la evolución económica que tuvieron estos ejidos en sus primeros años de vida, pero según me refieren los ejidatarios en las entrevistas la explicación de ello esta asociada a la ausencia de las instancias institucionales en sus diferentes niveles de gobierno, cuya responsabilidad es administrar las condiciones mínimas de infraestructura social condenando de esta manera a los ejidos al olvido, que en términos de Warman (2000:) la primacía de lo urbano por encima de lo rural. En este sentido, el bajo número de población que han mantenido a lo largo de varias décadas e incluso su despoblamiento, es una evidencia de la falla de las políticas públicas planteadas por el gobierno federal enfocadas a desarrollar la producción agropecuaria en la región. Dicho fracaso de las pretensiones de desarrollo regional influyó en la decisión de los ejidatarios de emigrar a otras localidades urbanas en busca de alternativas productivas que les permitiera obtener un cierto grado de desarrollo humano. Este escenario de condiciones no favorables para los ejidatarios que dieron origen al despoblamiento de los ejidos de la Reserva se puede observar en el siguiente testimonio:

“Cuando mi marido y yo llegamos al ejido, teníamos muchas ganas de trabajar la tierra, cosechar tomates, chiles, cebollas, limones y frutas –mango, guayabas y dátiles-, de hecho, plantamos tomates en unas macetitas, chiles y cilantro y se dieron, recuerdo que había dos pozos de agua de donde la podíamos sacar, pero, los señores que andan allí los cerraron, diciendo que no había agua, pero no es cierto, me acuerdo que hace tiempo, como ocho años atrás (1998 o 1999), las autoridades de la Reserva nos dieron un dinerito (como \$ 7,000.00 de ahora) dizque por la venta del agua del ejido, sin embargo, hoy en día ya no nos quieren dar. Nosotros nos vinimos a San Luís Río Colorado a vivir porque nos enfadamos de esperar a que el gobierno cumpliera lo que nos prometieron, poner luz, agua, animalitos y

⁸⁶ Con el ejemplo de compraventa de los derechos de propiedad del Ejido la Sierrita en la Reserva una nueva esperanza en los ejidatarios llegó a fortalecerse, dando como resultado que los ejidatarios que tenían sus propiedades en el abandono regresaran con la ilusión de poder ser sujetos de compra de parte del gobierno.

máquinas para trabajar las tierras, se imagina, así no podíamos vivir allí, por eso decidimos mejor dejar el ejido y asistir sólo a las reuniones esperando que las cosas se compusieran, pero al paso del tiempo fue peor” (Rosa, viuda, nueve hijos, 64 años de edad, ama de casa, segundo grado de primaria, 27 años de ejidataria).

Tales causas del origen del despoblamiento de los ejidos se encuentran también en las palabras de María (viuda, cinco hijos, 62 años de edad, ama de casa, analfabeta, 32 años de ejidataria):

“Cuando el gobierno nos dio las tierras para trabajarlas nos sentíamos muy felices porque al fin íbamos a tener un patrimonio para nuestra familia, teníamos todas las esperanzas puestas en la tierra, pues todos sabíamos como trabajarlas; nosotros no decidimos venir a este lugar, fue el gobierno quien nos envió para expandir la agricultura en la frontera, con la promesa de dotarnos de herramientas de trabajo para hacer del desierto un lugar con actividades productivas como en nuestros lugares de origen, pero todo queda sólo en promesas, abandonamos el ejido para venir a San Luís Río Colorado a buscar trabajo para darle de comer a nuestros hijos, cómo poder vivir en un lugar sin agua -aparentemente, porque si hay, pero tal parece que no es nuestra-, sin luz, sin apoyos para sembrar o criar ganado, de plano tomamos la decisión de irnos a buscar oportunidades de trabajo en las cercanías de la Reserva, sólo nos reunimos para las sesiones ejidales para saber que ocurre con las gentes que están allí de invasores, y cuando digo que invasores, me refiero a las autoridades de la Reserva que se sienten dueños de todo, a tal grado que en última, nosotros seamos los extraños en nuestra propiedad”

La implementación de estrategias paralelas de dotación de tierra en la década de los setenta, por un lado, y los primeros intentos de conservación y preservación de los recursos naturales de la zona por el otro, marca a su vez la existencia de una contradicción de objetivos, promoviendo la producción agrícola y ganadera y la conservación de los recursos naturales al mismo tiempo. Mientras por un lado se dotaba a los ejidos de tierras para la realización de actividades agropecuarias en un medio con características

físicas adversas, pero con el compromiso del gobierno de apoyarlos tecnológicamente para hacer de la zona un área productiva, por otro, se buscaba preservar las riquezas biológicas y vedar la actividad cinegética en la región, con la finalidad de cumplir con los compromisos internacionales en materia de política ambiental. Esta contradicción de objetivos ha contribuido al escenario de escasa o nula evolución económica que presentan los ejidos en la reserva, resultando en el contexto de despoblamiento.

Estos orígenes del proceso de despoblamiento en la zona, me permiten observar tres factores que incidieron en tal problemática. El primero, se refiere a la dotación de subsidios para generar procesos productivos agropecuarios y ganaderos y su retiro al inicio de la aplicación de las políticas neoliberales en el campo. El segundo, se relaciona con la aplicación de las políticas de uso del suelo a partir de la declaración de la Reserva como área natural protegida; y finalmente, el tercero que se refiere a la problemática del costo-beneficio de la inversión para el desarrollo en los ejidos de la Reserva.

Como resultado de dichos factores, actualmente la Reserva presenta una densidad poblacional de aproximadamente 0.02 habitantes por Km². En otras palabras, hoy en día, viven alrededor de 200 personas de manera permanente en un área geográfica de 714,556.5 hectáreas. La mayoría de esta gente se concentra en los ejidos que se ubican a lo largo de las principales carreteras nacionales 2 y 8, destacando Punta Peñasco como uno de los ejidos donde existen únicamente 7 personas viviendo de manera permanente. Existe otro segmento de la población estimada en 1,288 individuos con derechos legales de uso y efecto sobre la tierra en la Reserva quienes residen fuera de la Reserva. Formalmente existen alrededor de 23 ejidos en la Reserva que suman el 44% de las 269,504.5 hectáreas que comprende la zona núcleo y el 87% de las 445,051 hectáreas de la zona de amortiguamiento (INE, 1995). Por lo tanto, aún cuando la mayoría de los ejidatarios no residen en la Reserva, podríamos decir que en términos de Murrieta (2000:69) que fundamentada en la declaración del Pinacate y Gran Desierto de Altar como área natural protegida, ésta es una Reserva de la Biosfera ejidataria.

5.4 Declaratoria de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar: inconsistencia en las políticas públicas de desarrollo de la época

La creación de la Reserva reviste gran importancia para la región al contemplar entre sus objetivos la necesidad de conservar y preservar la biodiversidad y los valores paisajísticos estéticos únicos en el mundo que posee la zona, y asimismo promover el bienestar de la población de las comunidades de la Reserva. Para analizar la declaratoria de la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar, recurro de nuevo a los postulados teóricos del desarrollo sustentable para recordar como éste ha sido aplicado y concebido en este espacio geográfico como estrategia de conservación contradiciendo los objetivos que sustentan la creación de la Reserva.

A partir de la década de los ochenta se ha venido aceptando en el discurso y práctica institucional de las políticas de gestión ambiental y las ciencias sociales el concepto de sustentabilidad, que señala la necesidad de un cambio en la esencia de la práctica de desarrollo. El desarrollo sustentable apareció originalmente como un producto conceptual, concebido en el ámbito de las políticas de alcance mundial de las Naciones Unidas. Su racionalidad es instrumental, orientada al desarrollo y marcado en mayor medida por las exigencias de crecimiento cuantitativo de la economía. En su objetivo, en su práctica y en su marco disciplinario, el desarrollo sustentable debería ser según Leff (1994) una categoría entendida como desarrollo integral.

Sintetizando lo expuesto en el capítulo 2, señalamos que este concepto fue utilizado por primera vez en 1987, dentro del informe realizado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente, en donde, entre otras cosas, se llegó a la conclusión de que “era necesario tener un cambio de fondo en el enfoque del desarrollo, ya que la tierra y todos sus sistemas ecológicos estaban sufriendo daños graves e irreversibles, debido a que los modelos tradicionales de desarrollo están basados en buena medida en visiones de corto plazo y de recursos ilimitados” (González, 2000:63). Esta Comisión enfatizó que la incorporación de los

conocimientos y experiencias de los locales para ser incorporados en los planes y políticas públicas de desarrollo.

Sin embargo, algunos trabajos cuestionaban la ausencia de características locales y su diversidad y señalaban la urgencia de incorporar la problemática de la pobreza y reconocer las construcciones históricas y sociales propias de cada localidad o región como elementos fundamentales del desarrollo sustentable (Leff, 1994:72; Bifani, 1997:214-215; Aguirre, 1998:151; González, 2000:68). Lo anterior, entre otras cosas, sugiere la urgencia de vincular factores económicos con sociales, sobretodo en países en vías de desarrollo (Olivier, 1988:221), para amparar el desarrollo sustentable. Lo que desde mi punto de vista es aplicable a la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, porque el divorcio entre los factores económicos y sociales ha llegado a tal grado de propiciar el surgimiento de actividades informales e ilegales⁸⁷ que inciden directamente en el deterioro de los ecosistemas de la región.

La Declaratoria de la Reserva

La declaratoria del área natural protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera conocida como El Pinacate y Gran Desierto de Altar, se sustenta en los resultados de estudios técnicos realizados por dependencias gubernamentales e instituciones académicas, que respaldan la necesidad de preservar los ecosistemas frágiles representativos de estas áreas desérticas, con el fin de asegurar el equilibrio y la continuidad de los recursos naturales, salvaguardar la diversidad genética de las especies existentes, particularmente las endémicas, amenazadas y en peligro de extinción, para proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio del ecosistema y su equilibrio (INE-SEMARNAP, 1995). Otra necesidad que sustenta la declaratoria de la Reserva se refiere a la preservación de valores

⁸⁷ Entre las actividades informales e ilegales que se han identificado en la Reserva se encuentran: la extracción de ceniza volcánica (morusa), extracción de flora y recursos forestales, narcotráfico, saqueo de vestigios arqueológicos, caza de fauna de la región y actividades de recreación asociadas al turismo de manera no controlada. (INE-SEMARNAP, 1995:35-36). Cabe señalar que se ha identificado que los principales beneficiarios de este tipo de actividades, generalmente, son gente ajena a la Reserva.

histórico-culturales que conforman el recinto espiritual y cultural de la nación Tohono O'odham explicado a detalle en el capítulo 4.

De esta manera, pocos años después de haber conseguido sus tierras, los ejidos se vieron involucrados en la declaratoria del 10 de junio de 1993 que constituía al Pinacate y Gran Desierto de Altar como un área natural protegida, al quedar sus propiedades dentro de los límites de la Reserva. Como resultado de esta declaratoria, los ejidos, su población y sus prácticas de subsistencia, quedaron sujetos al programa de desarrollo sustentable que rige a este tipo de áreas naturales protegidas, a partir de los lineamientos de una política de conservación de los recursos naturales en el marco de la sustentabilidad. Después de la declaratoria de la Reserva, tres importantes eventos se llevaron a cabo que influyeron en su proceso de desarrollo: 1) el establecimiento de personal en la administración de la Reserva; 2) el desarrollo del Plan de Manejo y; 3) el proceso de información a las comunidades con respecto al programa de sustentabilidad generado por el Decreto.

La declaratoria de la Reserva prometió traer oportunidades de conservación para los administradores y uso sustentable de los recursos naturales para los ejidatarios. Para lograr este propósito se hizo necesario contar con personal especializado en el ramo de la conservación, motivo por el cual se trajeron administradores a la zona. Los administradores tenían la capacidad legal para regular y controlar los usos de los ejidos. De esta manera, los administradores empezaron a imponer restricciones a las actividades de los ejidatarios, a los usuarios locales (empresa privada) y a los visitantes mediante los lineamientos establecidos en el Plan de Manejo de la Reserva. A partir de estas imposiciones y las diferentes percepciones y puntos de vista de los administradores (conservación) y los ejidatarios (producción), se empezó a desarrollar un ambiente de contradicción hacia el uso de los recursos naturales, donde prevalecieron actividades y actitudes que reflejan el actual escenario del Pinacate.

Con la finalidad de tener una aproximación con los ejidatarios, los administradores implementaron como estrategia de acercamiento entre ambos para explicar su presencia en la zona, algunas reuniones comunitarias que pretendían establecer un periodo de adaptación y el reconocimiento de uno al otro. Empero esta estrategia no prosperó. Hubo falta de interés y asistencia de los ejidatarios quienes no asistieron por desconfianza y enojo, al sentirse excluidos y marginados de todo proceso de información con relación a la Declaratoria de la Reserva. Como consecuencia de esto, los administradores implementaron unilateralmente su visión administrativa.

No obstante la importancia que tienen estos objetivos de preservación y conservación de la biodiversidad y los valores históricos y culturales de la zona, los ejidos y los ejidatarios no están considerados en la declaratoria con el mismo énfasis, indicando así un vacío de planificación con relación a uno de los componentes principales de la localidad y sugiriendo por lo mismo la posibilidad de una emigración promovida desde las esferas gubernamentales. Tal apreciación se observa como la consecuencia de un proceso desarticulado, mal planeado e irresponsable que al no contemplar los costos y beneficios que un proyecto de esta naturaleza implica, ha desencadenado una serie de conflictos al interior de la zona, al presentar un panorama de intereses en contradicción entre los administradores y los ejidatarios como derivación de la declaratoria de la zona como área natural protegida, que ha resultado en la degradación ambiental y la reducción de la calidad de vida, contradiciendo los objetivos planteados en el Plan de Manejo de la Reserva..

A partir de su declaratoria como área natural protegida en Junio de 1993, una nueva relación entre dos grupos de interés (administradores y ejidatarios) en el funcionamiento de la Reserva se empezó a generar en el entorno geográfico de la zona. Ésta como resultado de nuevas actitudes, visiones y acciones de los administradores hacia la tierra, su uso, regulaciones y restricciones. En la construcción de esta nueva relación entre la naturaleza y el ser humano, la percepción de los administradores de la Reserva como

nuevos actores de dicho espacio hacia los recursos naturales, se centró particularmente en el objetivo de la conservación del medio ambiente, ignorando que los recursos naturales de la zona han sido utilizados tradicionalmente por los ejidatarios como un medio de subsistencia⁸⁸.

En esta disputa de percepciones entre ambos actores se observa que, mientras por un lado, los administradores tratan de concientizar a la población local sobre la importancia de adaptar el uso de los recursos naturales al principio de conservación, por otro lado, los ejidatarios están tratando de mostrar a los administradores que el uso y beneficio de los recursos naturales, podrían ser compatible con la administración de la Reserva.

La posición de los administradores y la Declaratoria es concebida por lo ejidatarios como violación de los elementos que establecieron y rigen la Reserva. Dicha violación a las disposiciones del Programa de Áreas Naturales protegidas de México 2001-2006 y el Plan de Manejo de la Reserva del Pinacate, se observa en el apartado que indica que es una obligación informar a los ejidatarios que se encuentran en el interior de la ANP, sobre las acciones que se planean realizar y que enfocan hacia la reconversión de las actividades económicas, con el propósito de articular el desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el desarrollo local. Como resultado de lo anterior, existe un clima de susceptibilidad en los ejidatarios que incide en una posición no favorable en las posibles negociaciones con los administradores, como consecuencia del quebranto de confianza en los compromisos generados con anterioridad por el gobierno federal, y la ausencia de mecanismos de consulta con relación al Decreto de la Reserva. En este sentido, el deterioro de confianza en los ejidatarios se percibe como un elemento relacionado con el sentimiento de engaño y frustración, al observar que el manejo del discurso conservacionista se usa en contra de la población al contrario de las premisas integrales del desarrollo sustentable.

⁸⁸ Al respecto existen varios estudios que indican que la percepción de los administradores y los residentes locales de las áreas naturales protegidas difieren en función de la práctica de actividades productivas y el uso del suelo. Los administradores tienden a observar las áreas naturales protegidas como un recurso natural integral de conservación, mientras que los residentes las observan como medio de subsistencia (Vinning y Ebreo, 1991:17).

Esta situación de deterioro de confianza entre los ejidatarios con relación a las funciones emprendidas por los administradores, aunado al hecho de que existe una parte de los ejidatarios que no está informada de los beneficios del decreto y, por lo tanto, no está convencida del mismo y observa su participación como un simple ejercicio ritualístico, vacío de contenido real, me permite evidenciar que la idea de sustentabilidad no está suficientemente entendida por la población local, ni mucho menos de sus beneficios. Tal apreciación se puede constatar en el siguiente testimonio:

“Primero el gobierno nos dio la tierra para que trabajáramos en actividades de campo como lo hacíamos en nuestro lugar de origen, y ahora sucede que éstas actividades están en contra de los intereses de la Reserva. Nosotros los ejidatarios estamos muy descontentos con la declaración, nosotros no fuimos invitados. La declaración de la Reserva prohíbe todas las actividades pero no resuelve mi problema económico (...) como dueños de la tierra queremos saber que alternativas tenemos para el uso de la tierra. Me recuerdo que primero crearon la Reserva y después vinieron a preguntarnos sobre los efectos de la declaración, yo creo que eso no es justo. Nosotros somos los dueños de la tierra, ni hoy ni antes nadie nos pregunta acerca de nuestras alternativas” (Carlos, casado, nueve hijos, 60 años de edad, jubilado, quinto grado de primaria, 38 años de ejidatario).

En esta misma tónica, se observan los comentarios que nos relata Alejandro (casado, cinco hijos, 58 años, emigrado, trabaja en el campo de Estados Unidos, sexto grado de primaria, 15 años de ejidatario):

“Jamás fuimos consultados acerca de la declaratoria de la Reserva. De hecho, cuando nos enteramos de que había “un sabe que” que nos prohibía todas las actividades en nuestras tierras, junto con otros ejidatarios pagamos para ver si nosotros formábamos parte o no de la Reserva, porque no teníamos noticias de ello. Fue después que “hicieron eso” que vinieron a preguntarnos a ver que pensábamos sobre la Reserva. Me acuerdo que nos pidieron firmar unos “papeles” que nunca entendí que trataba, porque sólo ellos hablaban y hablaban, lo único que recuerdo es que me dijeron que era una petición de

la sociedad y por ello tenia que participar. Por eso estoy muy descontento, primero porque me siento engañado y burlado en mis derechos, y peor ahora cuando coincidimos en la Reserva y piden que cooperemos con ello, pero cómo hacerlo si nunca nos ofrecen opciones de actividades que nos den para comer”.

Lo anterior, indica que efectivamente existe una contradicción entre visiones e intereses de administradores y ejidatarios que se manifiesta en una atmósfera de múltiples y continuas disputas con relación al uso del suelo de la zona. Por un lado, el enfoque gubernamental observa la implementación del Decreto de la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar, como una respuesta al interés público en la preservación y conservación de los recursos naturales como una consideración estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país. Por otro lado, el enfoque de los ejidatarios observa la implementación del Decreto como un estado permanente de marginación y exclusión participativa de procesos de consulta, aunado a la prohibición de actividades productivas que podrían beneficiarles. La discordancia de ambos enfoques indica que la falta de éxito del instrumento de planeación de la Reserva, es el resultado de la ineficiencia de éste en conciliar los intereses y visiones entre administradores y ejidatarios.

Instrumento de planeación de la Reserva: Plan de Manejo

En México, la política de conservación de las áreas naturales protegidas tiene entre sus principales objetivos promover su gestión eficaz a través de instrumentos de planeación de manejo viables, con la idea de construir nuevas posibilidades de manejo integral. En el fondo se trata de reconciliar a las estructuras jurídicas-administrativas, económicas y sociales con las estructuras ecológicas y fisiográficas⁸⁹. La política ambiental para el caso de la Reserva en estudio, propone articular los parámetros del desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el desarrollo local a partir de la

⁸⁹ SEMARNAP, Balance del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000, p. 11-18.

reconversión de las actividades económicas desde una perspectiva integral del desarrollo (INE-SEMARNAP, 1995).

En el contexto nacional, esta política pretende diversificar los actores y compromisos sociales hacia la conservación, mediante nuevos canales de corresponsabilidad hacia el establecimiento, manejo, financiamiento, administración y desarrollo integral de las áreas naturales protegidas⁹⁰. En particular, para lograr un desarrollo integral en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar reconocen la SEMARNAT y la CONANP, se deben crear las condiciones territoriales e institucionales con la finalidad de que proyectos sustentables puedan ser aterrizados a través de la diversificación de oportunidades productivas que utilicen los recursos naturales y culturales, enfocando los esfuerzos hacia el entendimiento de la noción de sustentabilidad.

Desde estos parámetros surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo garantizar el desarrollo integral de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar sin poner en riesgo su existencia como área natural protegida? ¿Qué políticas y mecanismos de planeación en materia de conservación y preservación garantizan en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar el cuidado de los recursos naturales, el desarrollo de actividades económicas y el bienestar humano de los pobladores locales?

Buscando dar una respuesta a esta disyuntiva, el gobierno federal mediante la declaratoria del 10 de junio de 1993, establece de plazo 365 días para elaborar un Plan de Manejo que concrete la política de conservación, protección y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas. Para el caso del Pinacate y Gran Desierto de Altar, la elaboración de este Plan de Manejo quedó bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca

⁹⁰ Programa de Áreas Naturales de México 2001-2006. SEMARNAT, México, 2001. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. SEMARNAP, México, 1996.

(SEMARNAP) en 1995.

La dinámica de participación en la elaboración del Plan de Manejo en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, según refieren las autoridades de la Reserva representadas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), se realizó mediante dos reuniones informativas y de concertación llevadas a cabo la primera en Puerto Peñasco el 14 de abril de 1994, y la segunda en San Luís Río Colorado el 21 de mayo del mismo año (INE, 1995:60). En estas reuniones según un representante de la CONANP, se dieron cita las dependencias gubernamentales interinstitucionales, ejidatarios de la Reserva, posesionarios y propietarios particulares, representantes de los sectores campesinos, representantes de las autoridades municipales, miembros de la nación Tohono O'odham⁹¹, sectores productivos y grupos ecologistas, cuyos comentarios y sugerencias fueron incorporados en el Programa de Manejo.

Por ley, este instrumento de planeación tiene que proponer estrategias tendientes a beneficiar la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de actividades sustentables que beneficien a los pobladores de los ejidos de la reserva. Pero en términos efectivos, el Plan de Manejo no ha logrado instrumentar programas eficientes de asesoría técnica y reconversión económica para que los ejidatarios de la Reserva hagan uso apropiado de los recursos naturales, no realizando así los objetivos de conservación con el uso sustentable de dichos recursos propuestos por la SEMARNAT.

Estos programas según INE-SEMARNAP (1995) deben tener como objetivos el establecimiento de líneas de trabajo que permiten asegurar la permanencia de los valores bióticos y abióticos, así como la conducción y control de actividades socioeconómicas en el área, la interacción con los ejidatarios, el

⁹¹ Como un reconocimiento a sus antecedentes como grupo ancestro de pobladores de la zona, el gobierno estatal reconoce su importancia en el proceso histórico del Pinacate a través de la participación de algunos de ellos en los procesos de consulta relacionada con el desarrollo del lugar.

fomento e intercambio de información, capacitación local y desarrollo comunitario. En teoría estos programas para que sean viables involucran un amplio esfuerzo de concertación de actores (Vázquez, 1999), donde todos participen de manera coordinada en la elaboración de propuestas productivas sustentables técnicamente factibles.

El Plan de Manejo de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, contempla instrumentos y formas de producción o explotación de recursos naturales acorde con los objetivos de conservación de la Reserva, mediante alternativas identificadas como sustentables en el apartado de reconversión económica de actividades de los ejidatarios. Dichos proyectos deben considerar dos alternativas: la primera, que contempla todas aquellas actividades que se realicen en el área rural, es decir, en su ejido y; la segunda que incluye aquellas actividades que se realicen fuera del entorno geográfico de la Reserva. La aplicación normativa de estas acciones establecidas en el instrumento jurídico de planeación y operación de la Reserva, darían como resultado una zona con posibilidades de desarrollo, donde los aspectos económicos, ecológicos y sociales formaran parte de un proceso integral.

Sin embargo, las condiciones socioeconómicas que presenta la zona de estudio parecen indicar que la implementación del Plan de Manejo no ha logrado incorporar a los ejidatarios en los procesos productivos sustentables, y por lo tanto, generar proyectos tendientes a mejorar su calidad de vida. Como se ha explicado anteriormente, aunque en teoría el Plan de Manejo contempla instrumentar formas de producción o explotación de los recursos, en la práctica existe un sesgo hacia la conservación de los recursos naturales ignorando las necesidades de subsistencia de los ejidatarios.

Enfoque general de los administradores

Desde la perspectiva de los administradores de la Reserva, las necesidades de subsistencia de los ejidatarios constituyen una limitante fuerte para el respeto de la misma, al reflexionar que bajo este argumento se han

llevado a cabo actividades poco sustentables que han deteriorado de manera paulatina los ecosistemas, por lo tanto, apremia impulsar con base en estudios técnicos confiables, las alternativas viables o actividades de reconversión de las actividades económicas tradicionales que estén causando un daño irreversible a la Reserva. La reconversión de estas actividades alternativas económicas según el Plan de Manejo debe ser una condición prioritaria para el desarrollo integral de la zona (INE-SEMARNAP, 1995).

Bajo este fundamento y conscientes de la importancia que deriva la reconversión de actividades económicas alternativas, los administradores están convencidos que su participación y disponibilidad como actores en materia de conservación mediante el apoyo técnico y científico, ha influido en la generación de oportunidades económicas sustentables que favorecen a los ejidatarios, de forma tal, que como resultado de su trabajo, la Reserva representa un conjunto de oportunidades de desarrollo para ellos, además de considerar que el valor de sus propiedades ha aumentado. Esta perspectiva de desarrollo de los administradores responde a los lineamientos de los programas de desarrollo de áreas naturales protegidas, aunque en la práctica existan ciertos impedimentos que incidan en la desprotección de los actores locales.

No obstante el optimismo de los administradores con relación a los resultados en materia de apoyo técnico y científico, reconocen que existen algunos “escollos” no resueltos aún, que se relacionan con la insuficiencia de factores económicos y percepciones diversas de aprovechamiento de los recursos naturales. Además, aunque existen algunos desacuerdos entre ambos actores, hay un reconocimiento favorable implícito en la percepción de los administradores -con relación al nivel de aceptación- que los ejidatarios tienen sobre los impactos positivos generados en el entorno a través de la creación de la Reserva. Esta condición de optimismo y satisfacción con los resultados del trabajo de los administradores a favor de los ejidatarios, se puede observar en el siguiente comentario:

“En la administración de la Reserva estamos convencidos de que, con el establecimiento del Pinacate y Gran desierto de Altar como área natural protegida, se han conseguido beneficios para la zona en términos

de asistencia técnica y mejor administración de los recursos naturales. Además, con la creación de la Reserva se ha incrementado el número de oportunidades económicas sustentables y ha aumentado el valor de la tierra. No obstante estos avances, reconocemos que existen demandas sociales como la regularización de predios, la actualización de permisos para extracción de materiales para la construcción (morusa principalmente) y la apertura de pozos para el uso doméstico, demandas que se encuentran en proceso de análisis por ser consideradas por la administración como limitantes que pueden dificultar el manejo de la Reserva; en primera instancia, por no ser consideradas como actividades prioritarias; y en segunda, por falta de recursos financieros. Aunque hemos tenido algunos “desacuerdos” con los ejidatarios de la Reserva con respecto a la reconversión de actividades económicas productivas ancestrales en la zona, consideramos que la percepción de aceptación de la Reserva de parte de los ejidatarios, es aceptable” (Entrevista a Félix Sotelo, jefe de proyectos comunitarios de la administración de la reserva del Pinacate y Gran desierto de Altar, realizada el 18 de octubre del 2006).

A partir de estas percepciones encontradas entre ejidatarios y administradores de la Reserva es posible considera la posibilidad de que los instrumentos de comunicación y participación en la zona no han logrado ser operativos, de tal manera, que todos los actores locales puedan acceder a la información de formas de producción y explotación de los recursos naturales, construyendo así la plataforma de participación comunitaria.

Política de información y participación comunitaria: una opción para recuperar el diálogo

La generación de información, su análisis y difusión constituye para todos los actores involucrados en la toma de decisiones una herramienta fundamental para desarrollar actividades de participación comunitaria. Dicha información en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar (puede tomar diferentes formas), generalmente se centra en la información técnica-científica que divulga las actividades de preservación y

conservación de los ecosistemas de la zona, analizando temáticas como la protección y conservación de especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de extinción, mismas que se relacionan sólo con el objetivo de conservación de los recursos naturales, obviando el apartado que se refiere al bienestar de las poblaciones locales. Con esto quiero decir, que también es este sentido se observa una distancia entre los objetivos de conservación y los intereses ejidatarios por los incisos de desarrollo humano en la zona.

La administración de la Reserva –instalada en la Estación del ejido los Norteños- cuenta con una estructura institucional que se vincula con la comunidad mediante comunicados. Cuenta con un departamento de proyectos comunitarios cuya función es entrelazar el diálogo entre administradores y ejidatarios. Para lograr este objetivo, utiliza como instrumento de comunicación comunitaria un boletín informativo denominado “Noticias”, mismo que sirve de plataforma para difundir las actividades en materia de conservación y proyectos productivos sustentables, que a juicio de los administradores, tienen viabilidad ambiental y económica. A continuación se presentan algunos fragmentos informativos del boletín:

“La Semana Nacional de la Conseravcion celebrada en el 2006, incluye la participación de diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo que se logre una verdadera sinergia y coordinación entre todos los sectores sociales interesados en la Conservación de la naturaleza y que participen en una acción conjunta y así se permee al público en general la importancia del tema del cuidado del medio ambiente” (Boletin informativo número 55, noviembre del 2006).

Analizando el anterior fragmento de dicho Boletín, puedo identificar dos pensamientos relacionados de manera intrínseca que responden a la concepción de desarrollo en el área. El primero tiene estrecha relación con los esfuerzos enfocados hacia la conservación del medio ambiente, y el segundo, la exclusión de la población local como agentes activos de preservación y conservación del entorno natural. Con esto quiero decir, que efectivamente el Boletín parece indicar que como canal de diálogo entre los administradores y los ejidatarios no cumple con su objetivo primordial de informar al sector social de la Reserva.

La administración de la Reserva considera que la forma y contenido del instrumento de comunicación sí contribuye a lograr el objetivo de informar a la población de las actividades y proyectos productivos acorde a las disposiciones que emanan de la legislación al cuidado del medio ambiente a través de sus instituciones, como se puede observar en el siguiente testimonio:

“A través del boletín informativo denominado “noticias”, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas pretende que la población local de la Reserva esté informada sobre los avances en materia de conservación y las posibilidades de desarrollar posibles proyectos productivos sustentables. Sustentado en diferentes estudios realizados por diversas dependencias gubernamentales e instituciones académicas, se desea argumentar la factibilidad de desarrollar una zona con características propias de la región: terreno desértico, baja densidad pluvial, condiciones climatológicas extremosas, bajo nivel de agua, entre otras. Por este medio justificamos ante los ejidatarios -las restricciones implementadas- al sostener que por estar en medio del desierto es difícil desarrollar algunas actividades que ellos consideran viables; tales como: la siembra de dátiles y de algunos cultivos de forrajes, cuyo desarrollo representan altos costos y pocas ganancias (entrevista realizada el 18 de octubre del 2006 a José Antonio Dávila, subdirector de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar).⁹²

Sin duda, este instrumento de comunicación cumple con su función de informar al público en general de las actividades técnico-científicas que se realizan en la zona, respondiendo con ello a los objetivos de conservación. Tiene puntos positivos desde el punto de vista de divulgación de información del área, pero también presenta anomalías de distribución –disponible en la administración de la Reserva y en Internet⁹³–, adecuación del lenguaje técnico de presentación del boletín para un público local (ejidatarios) con

⁹² En el año 1999 a petición de la SEMARNAT se llevó a cabo el estudio denominado “Subprograma de ecoturismo de la Reserva de la Biosfera el Pinacate y Gran Desierto de Altar en el marco del programa de manejo” cuyo trabajo se sintetiza en un manual de apoyo en la capacitación de personal especializado de la reserva, que permita orientar y normar el crecimiento de esta actividad, definiendo las áreas de uso intensivo, intermedio y restringido, así como estrategias de comercialización con un incremento controlado de la demanda. Además, existe el estudio realizado por el investigador del COLEF Noé Aerón Fuentes denominado “Análisis de prefactibilidad de proyectos productivos en la reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar” cuyos resultados ponen de manifiesto que el ecoturismo y la plantación de dátiles son viables para esta área geográfica.

⁹³ En las circunstancias actuales en que se desarrollan los ejidos en la Reserva al carecer de servicios públicos, específicamente electricidad, difícilmente los ejidatarios podrían acceder a la información vía Internet.

dificultades de lenguaje técnico para entender las propuestas de desarrollo sustentable generadas en el área; esto aunado a la escasa comunicación directa entre ambos actores. Estas irregularidades en el proceso de comunicación son percibidas por los ejidatarios como acciones conscientes de exclusión y marginación, esta percepción se puede observar en el siguiente testimonio:

“Desde que me acuerdo que vi a personas ajenas a la Reserva, no tengo recuerdos que me digan que he sido informado (...) ni mucho menos consultado. Creo entender ahora que sólo se acercaban a nosotros para sondearnos, no creo que las intenciones de ellos hayan sido explicarnos que pretendían hacer en esta zona (...) generalmente, siempre se percibía una sensación de rechazo cuando coincidíamos, y específicamente, en nuestro ejido. Hace años (tres para ser exacto) estaba en el ejido y me encontré con el encargado de los proyectos comunitarios de la Reserva y me dijo que si quería saber cuáles proyectos productivos sustentables estaban apoyando que fuera a la Estación de los Norteños a que me explicara (...) yo sólo pregunto, qué ese no es su trabajo, si mal no recuerdo, en alguna ocasión escuché decir a otros ejidatarios que en el Plan de Manejo se decía que tenían la obligación de informarnos todo lo referente a la Reserva, si esto es verdad, entonces creo que él debería informarnos en el ejido o darnos la información por escrito, porque según él es parte de su trabajo, cuando menos así le entendí” (Gustavo, casado, dos hijos, 44 años de edad, agricultor y comerciante, ingeniero agrónomo, 14 años de ejidatario).

Participación comunitaria a través del Consejo Asesor: un símbolo de la falta de comunicación

Con base en la visión de los administradores de la Reserva del Pinacate y Gran desierto de Altar, las acciones emprendidas para consolidar el proceso de participación de los ejidatarios en el manejo de la Reserva, se dio a través del establecimiento del Consejo Técnico Asesor (CTA). Dicha instancia de la Reserva, se conformó el 21 de mayo de 1997 en cumplimiento a las disposiciones del artículo 17, capítulo IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente (LEGEEPA) y al Programa Nacional de Medio Ambiente. Su función es asesorar técnicamente y emitir consejos y recomendaciones a la dirección de la reserva; colaborar en la óptima observancia de la política ambiental que sustenta su

creación; promover las acciones orientadas al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; apoyar las labores de restauración, conservación, monitoreo, supervisión, desarrollo, difusión y recaudación de fondos para su óptimo funcionamiento. Estas funciones me permiten observar que su enfoque es conservacionista al no considerar acciones que integren a la comunidad local. El Consejo se integró por 15 personas y estaban representadas por: dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, organismos no gubernamentales, instituciones académicas, representantes de organizaciones sociales, comunidades indígenas (nación Tohono O'odham) y sectores productivos relacionados con la protección, uso, desarrollo y conservación de los recursos naturales y culturales de la reserva y sus áreas de influencia. Empero, dicho Consejo ha generado pocos resultados favorables a la zona.⁹⁴

El anterior escenario indica cómo en la Reserva se haya priorizado el seguimiento de programas con propósitos de conservación, es decir, sin procurar la cooperación de y con los ejidatarios, o bien, dejando de lado la inclusión de éstos. Este contexto de exclusión y falta de representatividad de los ejidatarios de la Reserva en el Consejo Asesor Técnico, ha permitido que la parte técnica-científica obtenga ventaja a la parte social con sus proposiciones enfocadas a la conservación de los recursos naturales, dejando así, que las impresiones y propuestas sociales de los ejidatarios se sitúen en un segundo plano. Con esto no se discute la primacía de una parte sobre la otra, sino que se desea destacar la importancia que tiene articular a ambas perspectivas en un proyecto de desarrollo integral.

⁹⁴ Según nos refiere Martínez y Moreno, entre las principales causas de su ineffectividad se encuentran la falta de acuerdos concretos y la discontinuidad de las reuniones por motivos de ausencia de “quórum” legal (66%), planteado por el artículo 37 del reglamento interno del Consejo. Según el reglamento de funcionamiento del Consejo (Capítulo II, Art. 31), éste debe reunirse cuatro veces en el año. A la fecha no se ha cumplido con dicha disposición; de hecho, el número de reuniones se ha reducido a una sola al año y de las seis reuniones realizadas, sólo tres han tenido quórum legal mínimo para la toma de acuerdos. De acuerdo a las minutas y actas de registro de las reuniones del Consejo Asesor Técnico de la Reserva, la última sesión se llevó a cabo en noviembre del año 2000, escenario que refleja una ocupación principal de sus miembros en otras actividades, falta de interés o conocimiento de sus funciones, disenso con las decisiones que se toman, perfil no acorde con las necesidades del puesto, ausencia de representatividad y frustración con los logros alcanzados.

No obstante que el Consejo ha dejado de funcionar de manera regular, se observa que para las autoridades de la Reserva continua siendo un referente de consulta individual que guían las directrices de la Reserva. Al formar parte de su estructura organizacional se considera como un órgano permanente, que debería brindar un espacio a la comunidad para consulta de los diferentes procesos de la Reserva, como lo es la revisión y actualización del Plan de Manejo por citar un ejemplo.

De acuerdo con los administradores de la Reserva, el funcionamiento del Consejo ha sido inconsistente a lo largo del tiempo, debido en muchas ocasiones, a falta de recursos de los integrantes ejidatarios para trasladarse hacia el sitio de reunión. Sin embargo, de acuerdo con un representante del Consejo entre las propuestas sugeridas a la administración de la Reserva, se encuentra la solicitud de estímulos ya sea económicos, en especie o pago de viáticos, para que su trabajo no sea concebido como pérdida de tiempo. Además, Contar con una agenda acotada y de preferencia sobre temas concretos, rotar los miembros del Consejo, y que los acuerdos alcanzados se difundan entre sus representados.

De acuerdos a las entrevistas de algunos ejidatarios, el Consejo no ha funcionado como tal por falta de información, interés de las autoridades para consensar entre los integrantes de éste, y buscar las alternativas y mecanismos viables para su funcionamiento, esta percepción se observa en el siguiente testimonio:

“Hace unos años me dijeron que formaba parte del Consejo Asesor Técnico de la Reserva, pero la verdad (...) no sé que es eso, ni para qué sirve, yo nunca he sido llamado por nadie para ir (...) lo que siempre hemos oído en la Reserva es que nunca ha funcionado; que a nadie le importa asistir porque no les pagan a los integrantes y sólo se pierde el tiempo; alguna vez le pregunte a un amigo de otro ejido que sí el había asistido alguna vez a las reuniones del Consejo, y me dijo que no porque siempre se enteraba cuando ya habían pasado. Yo creo que eso no sirve, que las autoridades lo toman como una “buena excusa” para hacer las cosas como ellos quieren y decirnos que el Consejo así lo quiso. Pero quiero decirle que no he ido, no porque no tenga para ir, soy pobre pero no tanto, no he ido porque no me han llamado” (Alejandro,

casado, cinco hijos, 58 años, emigrado, trabaja en el campo de Estados Unidos, sexto grado de primaria, 15 años de ejidatario).

Proyectos productivos sustentables: una disputa constante de enfoque e intereses

Desde la perspectiva de los administradores de la Reserva, las necesidades de subsistencia de los ejidatarios constituyen una limitante fuerte para el respeto de la misma, al reflexionar que bajo este argumento se han llevado a cabo actividades poco sustentables que han deteriorado de manera paulatina los ecosistemas, por lo tanto, apremia impulsar con base en estudios técnicos confiables, las alternativas viables o actividades de reconversión de las actividades económicas tradicionales que estén causando un daño irreversible a la Reserva. La reconversión de estas actividades alternativas económicas según el Plan de Manejo debe ser una condición prioritaria para el desarrollo integral de la zona (INE-SEMARNAP, 1995).

Bajo este fundamento y conscientes de la importancia que deriva la reconversión de actividades económicas alternativas, los administradores están convencidos que su participación y disponibilidad como actores en materia de conservación mediante el apoyo técnico y científico, ha influido en la generación de oportunidades económicas sustentables que favorecen a los ejidatarios, de forma tal, que como resultado de su trabajo, la Reserva representa un conjunto de oportunidades de desarrollo para ellos, además de considerar que el valor de sus propiedades ha aumentado de valor. Esta percepción de los administradores con relación a los beneficios generados a favor de los ejidatarios, permite cuestionar si los esfuerzos realizados para lograr tal objetivo muestran un escenario favorecedor para éstos, porque de no ser así, el conjunto de acciones emprendidas con la finalidad de responder a las demandas sociales de los ejidatarios carecerían de sentido, y por lo tanto, de que sirve la plusvalía de sus propiedades. Y por consiguiente, reconocer que se ha fallado en la meta del Plan de Manejo, donde se establece la reconversión de las actividades económicas como condición prioritaria para el desarrollo integral de la Reserva.

Con base en el objetivo general planteado en el Plan de Manejo de la Reserva, específicamente, en el componente de desarrollo comunitario, donde se detalla la instrumentación de programas de asesoría técnica y reconversión económica de las actividades productivas tradicionales de los ejidatarios, los administrativos tienen contemplado dentro de su Programa de Proyectos Comunitarios seis proyectos productivos sustentables –tres de viverismo (cultivo de plantas endémicas), dos de forestación y uno de ecoturismo-, con la finalidad de ofrecer alternativas productivas desde sus atribuciones y recursos disponibles a las demandas de los ejidatarios.

No obstante el esfuerzo, los administrativos reconocen que la situación imperante en la zona tiene relación directa con la falta de financiamiento y no con la falta de interés de la administración en desarrollar proyectos productivos sustentables. Sostienen que el objetivo prioritario a cumplir es la ampliación y diversificación de las alternativas productivas desde sus atribuciones y recursos, a fin de incorporar al mayor número de participantes y extender los beneficios a todos los ejidatarios. Para los administradores, la justificación de rechazo de las propuestas productivas que han presentado los ejidatarios, tiene una relación directa con las condiciones adversas del entorno físico natural, el costo-beneficio de los proyectos y el ambiente de austeridad de financiamiento en que se desarrollan las áreas naturales protegidas del mundo, y específicamente, El Pinacate y Gran Desierto de Altar. Esta percepción de los administrativos con respecto al escenario actual en materia de proyectos productivos sustentables, se puede observar en el siguiente comentario:

“La función de la administración de la Reserva es recoger y analizar las demandas de los ejidatarios, para que mediante estudios de mercado y prefactibilidad económica y financiera puedan surgir proyectos productivos acorde con los objetivos de la conservación; consolidar el binomio conservación-aprovechamiento de los recursos naturales en la reserva no es tarea fácil, tomando en consideración que las condiciones fisiográficas y climatológicas de esta zona se convierten en “duras” restricciones para el

desarrollo sustentable, por lo tanto, los proyectos comunitarios implican un elevado incremento de recurso financieros, que en una etapa de recorte presupuestal y fase de austeridad, se refleja en el rechazo de la mayoría de las ocasiones de las propuestas locales” (entrevista realizada a Félix Sotelo, Jefe de Proyectos Comunitarios de la Reserva del pinacate y Gran Desierto de Altar el 18 de octubre del 2006).

Por su parte, los ejidatarios de la Reserva perciben el rechazo de sus proyectos productivos como una actitud de “poder” de parte de los administradores, al exponer que aunque los proyectos presentados se han adaptado al principio de conservación de los recursos naturales de la zona, continúan siendo rechazados por éstos. Esta percepción de los ejidatarios se puede constatar en el siguiente testimonio:

“En el mes de marzo del 2006, se presentó a las autoridades de la Reserva tres proyectos productivos para el ejido Punta Peñasco (ecoturismo, limpieza y reforestación y siembra de alfalfa), todos adaptados a su punto de vista; estábamos muy contentos porque al fin íbamos a contar con proyectos sustentables que nos permitieran tener ingresos para la subsistencia de nuestra familia. Sin embargo, las cosas no fueron así, el día 03 de mayo del 2006, bajo el oficio Núm. RBPGDA/021-06, RBPGDA/022-06 y RBPGDA/025-06 se notifica al ejido Punta Peñasco por mi conducto que las propuestas de siembra de alfalfa, limpieza y reforestación y cabañas ecológicas no fueron autorizadas por los administrativos de la Reserva, Esta situación de negación es referida a la carencia de recursos financieros y no por su inviabilidad. Entender esta situación nos es difícil, de hecho nos asesoramos por fuera de la Reserva para que nuestros proyectos fueran factibles. Sin embargo, nos encontramos con la misma actitud de negación, por eso estamos convencidos que su forma de actuar con respecto a nosotros es una actitud de poder” (Jorge, casado, tres hijos, 47 años de edad, comerciante de curiosidades turísticas, tercer grado de secundaria, 23 años de ejidatario).

En este mismo sentido, existe una clara percepción de los ejidatarios con relación a los factores que inciden en su exclusión y marginación, como sujetos de aprobación de proyectos productivos de parte de los administradores en la zona, como se puede observar también en el siguiente testimonio:

“Las propuestas de proyectos presentados a las autoridades por el ejido Punta Peñasco, generalmente son cambiadas desde la etapa inicial; primero con las manifestaciones de que debemos seguir las “líneas” de la conservación, y después, esperar a ver si les gusta o no. Ya les hemos cumplido con lo que piden, hasta nos hemos cooperado para visitar a unas gentes que saben de esto de la conservación en Puerto Peñasco para que nos asesore, y ni así, nada les gusta, todo es negación; a mí me late que esto no es sólo cuestión de dinero como dicen, sino que se creen dueños de todo; ellos dicen que tienen la autoridad para poder decidir sobre nuestras tierras” (Julián, casado, dos hijos, comerciante de ropa y calzado, tercer grado de secundaria, 16 años de ejidatario).

En esta disputa de enfoque e interpretaciones entre los administradores y ejidatarios con relación a los proyectos productivos sustentables en la Reserva, se observa que a pesar del interés manifestado por los administradores de ampliar las oportunidades productivas de desarrollo en la zona, existe una nula correspondencia con la percepción de los ejidatarios, al percibir éstos la actitud de las autoridades como una acción de poder más que de apoyo. En este contexto de contraste de puntos de vista, se puede argumentar por una parte, que de acuerdo a la perspectiva de las autoridades de la Reserva, sí existe interés por desarrollar un programa de conservación que considere el aprovechamiento racional sustentable de los recursos naturales de la zona que incorpore las necesidades de subsistencia de los ejidatarios. Por otra parte, desde la perspectiva de los ejidatarios el programa de conservación de los administradores no reconoce las necesidades locales de subsistencia, propuestas productivas generadas por los ejidos, ni incorpora los conocimientos y experiencias de ellos en futuros proyectos productivos sustentables. Ante este escenario de contradicción de enfoques, intereses y objetivos y haciendo referencia a la propuesta teórica de Vázquez

(1999) es necesario que el municipio como ente económico y político se convierta en un elemento mediador de la tensión identificada entre los actores locales, con el propósito de conciliar la perspectiva del desarrollo sustentable y el desarrollo humano a través de la negociación de una iniciativa de desarrollo local.

5.5 El municipio como impulsor del desarrollo local.

Al igual que la dimensión sociocultural de la sustentabilidad, los aspectos políticos e institucionales de la relación desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local han sido poco explorados. Se observa que las instituciones encargadas de conducir los programas de conservación en áreas naturales protegidas en México, han dado primacía a la dimensión ecológica, a perjuicio del ámbito social. A decir de Otero y Consejo (1992) este privilegio de la dimensión ecológica por encima de la dimensión humana es debido a la poca experiencia en el área, a fracasos en el intento, a falta de voluntad política y a limitaciones disciplinarias, situación que ha entrado en conflicto con las costumbres y las prácticas extractivas y productivas de la población asentada en la zona o espacio de influencia de la Reserva.

Teóricamente, si la planeación de las acciones incluyera la participación de todos los involucrados en la protección de un sitio natural, no sólo se daría un paso con relación al respeto de los derechos de los ejidatarios de tomar las decisiones que tengan que ver con su territorio, sino que se contaría con el caudal de conocimiento que ellos tienen de su entorno. Incorporar el potencial de conocimiento y experiencia que tienen los ejidatarios en propuestas de proyectos de conservación y uso sustentable de los recursos naturales y culturales de la zona, significa idear una forma efectiva de organización para dar seguimiento a los trabajos de conservación y articulación del desarrollo humano en la Reserva bajo el manto de los postulados del desarrollo local.

Sin embargo, esta idea para el caso de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar muestra una discrepancia de enfoques e intereses de dos políticas de desarrollo en un mismo espacio geográfico. Como

se ha venido sosteniendo en este capítulo, la administración representada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) es la encargada de planear las actividades administrativas y operativas de la Reserva de manera unilateral. Estas acciones exclusivas de la administración, han influido de manera decisiva en el contexto social y económico de la población local de la zona. La centralización de autoridad como un reflejo del modelo de políticas públicas imperante en México a decir de Cabrero (1995), crea un puente entre un posible acercamiento entre diversos actores -dependencias intergubernamentales e intragubernamentales, organizaciones no gubernamentales y población local- para la consolidación de acuerdos que genere beneficios individuales y colectivos en zona.

Los acuerdos entre los diferentes actores públicos y privados, que a decir de Vázquez Barquero (1997), son base para la estructuración de cualquier proyecto de desarrollo local que se desee implementar, deben considerar todos los intereses, ideologías, posturas y necesidades a fin de sustentar el éxito del proyecto y, con ello, la mejora de la calidad de vida de la población local. En la Reserva, la débil articulación intergubernamental e interinstitucional (entre actores de distinta naturaleza) es producto no sólo de las insuficiencias propias de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que están llamadas a interactuar en forma dinámica y coordinada en el escenario local, sino que además, por vacíos legislativos que dificultan la clara distinción entre competencias nacionales, estatales y municipales, cuyo resultado se manifiesta en la ausencia de acuerdos interinstitucionales.

De acuerdo a los resultados del trabajo de campo es evidente que la problemática que la Reserva en materia de proyectos productivos sustentables, lo constituye el factor financiamiento. Por lo tanto, si el problema es financiero como lo explican los administradores la lógica indica que hay que buscar alternativas que permitan que se acerquen los recursos para desarrollar un verdadero proyecto integral

que beneficie a la colectividad local. Entre estas alternativas financieras se destaca la función y responsabilidad del municipio como ente político administrativo, que puede fungir en este caso, como mediador ante dos políticas en contradicción e implementar una estrategia que genere el desarrollo local.

A partir del entendido teórico de que al Estado le corresponde establecer las prioridades nacionales y definir el interés público, y aceptando que las áreas naturales protegidas son el principal instrumento de conservación de la política ambiental para alcanzar justamente ese objetivo de interés público, se sustenta el papel estratégico que el Estado debe jugar como el administrador de los recursos naturales y culturales de la zona. No obstante este reconocimiento, también es fundamental dar la razón a los ejidatarios que habitan en el interior de las áreas naturales protegidas como poseedores de los recursos y territorios por derechos de tenencia, lo que les confiere legalmente la capacidad de intervenir en las decisiones y prácticas que conciernen a sus bienes comunales.

Bajo estas consideraciones, el manejo participativo de los recursos naturales propuesto desde el Estado mexicano es, sin lugar a dudas, un asunto que se debería celebrar por dos razones: 1) porque introduce la dimensión ambiental en la agenda del desarrollo nacional y hace de la conservación y el manejo ambiental un objeto de política pública; y 2) porque la inclusión de los ejidatarios de la Reserva como poseedores por derecho de los recursos naturales, participen en la construcción social y económica de su territorio.

No obstante estas consideraciones, de la propuesta discursiva a la implementación, el asunto se transforma, e incluso, a veces se desdibuja, y no queda claro si el enfoque participativo alude al mundo de

los derechos o, más bien, al de las obligaciones. Para el caso de la Reserva, los administradores no consideran el potencial de los ejidatarios, al menospreciar la capacidad de crear, proponer y decidir desde sus conocimientos, valores y experiencias, proyectos productivos acorde al principio de conservación. Si la responsabilidad del manejo y conservación de los recursos naturales es de la administración, de los ejidatarios, o de ambos, lo que implicaría esto último, es el beneficio de construir esquemas de cooperación entre estos actores que trasciendan el marco legislativo y conlleve un proceso efectivo de manejo.

La cooperación no es una solidaridad explícita de individuos y organizaciones motivadas o con el deseo de poner en valor sus recursos humanos, físicos y financieros para compartir el futuro, sino una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Los actores perciben que, para desarrollar de forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común, con otros actores, las propuestas y acciones. En la Reserva, la evidencia muestra que no existe una confluencia hacia una lógica colectiva de defensa y promoción del desarrollo del espacio local, donde la existencia de diferentes estrategias entre administradores y ejidatarios, explícitas en algunos casos, implícitas en otros, obstaculiza la acción cooperativa enfocada hacia la búsqueda del interés común. La convergencia de intereses entre los administradores y ejidatarios es un proceso complejo, plagado de obstáculos, debido a la percepción diferente que se tiene sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales de la zona, así como la utilización que cada uno hace en función de su propia lógica y estrategia, así se puede constatar en el siguiente testimonio:

“Los encuentros con los administradores generalmente no son amistosos porque no tenemos interés en común. Mientras ellos sigan empeñados en ignorar nuestras propuestas también nosotros nos les haremos caso. Algunas ocasiones los administradores nos han pedido que colaboremos con ellos en las

tareas de la Reserva, pero no se ha podido porque siempre quieren imponer su punto de vista. Definitivamente, no tenemos nada en común, no pensamos de la misma manera, simplemente porque mientras nosotros queremos producir nuestra tierra, ellos quieren que nos vayamos. No creo que podamos algún día trabajar juntos, no inspiran confianza” (José, casado, tres hijos, comerciante de ropa y calzado, tercer grado de primaria, 28 años de ejidatario).

La expresión concreta de la cooperación en un proyecto integral de desarrollo, es la conformación de alianzas entre los actores involucrados basados en la voluntad y confianza en un objetivo común. Para el caso de la Reserva estos elementos parecen estar ausentes, por una parte, la actitud de los administradores no-refleja un cambio de visión hacia el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales, por lo tanto, la voluntad para conformar alianzas estratégicas de desarrollo con los ejidatarios no está presente. Por otra parte, la confianza como factor decisivo para conjunta de intereses y enfoques, está ausente en la percepción de los ejidatarios con relación al desempeño de las funciones de los administradores. En este contexto fallido de cooperación, la explicación parece ser la concepción contradictoria de perspectivas de desarrollo del lugar, así lo constata el siguiente testimonio:

“Desde que los administradores llegaron a la Reserva han mostrado una actitud de prepotencia al decirnos que la ley les da derechos sobre nosotros, que ellos nos tienen que decir que hacer o no, como si ellos nos dieran de comer. Me acuerdo que por esto siempre hemos discutido con ellos, al decirles que la tierra es nuestra y nosotros podemos hacer lo que sea con ella, aunque a ellos no les guste, total si otros lo hacen y no les dicen nada. Si ellos nos dijeran claramente que quieren a lo mejor podríamos platicar, pero siempre están molestando con esto y con lo otro, pero no proponen algo para remediar eso. Cooperar con ellos ni locos, si sólo se burlan de nosotros, puras promesas, a ellos nos les importamos los ejidatarios, porque ellos dicen que tarde que temprano nos vamos a tener que ir” (Martín, casado, seis hijos, 60 años de edad, albañil y plomero, segundo grado de primaria, 29 años de ejidatario).

La centralidad de autoridad en la Reserva parece indicar que el proceso de cooperación en un área donde algunos actores adoptan actitudes pasivas o tradicionales, muestra la ausencia de liderazgo local, y por consiguiente, las autoridades siguen jugando el papel protagónico como catalizadores de cambio en sitios concretos bajo su visión. El proceso de cooperación entre administradores y ejidatarios debe ser analizado en función de un conjunto de factores que le explique o que le den sentido. El problema aparece cuando se trata de compartir objetivos que no responden a intereses directos o inmediatos de los actores, a metas a largo plazo, y que exigen un esfuerzo más allá de lo cotidiano.

Por esto, la relación de cooperación entre ejidatarios y administradores en la Reserva, se encuentra muy distante de ser la adecuada para llevar a cabo un proyecto de desarrollo integral; los intereses de ambos no se conducen por la misma vía, mientras que para los ejidatarios de la zona su prioridad es la creación de proyectos productivos sustentables que les permita obtener ingresos, para los administradores la conservación sigue siendo su prioridad por encima de las demandas locales. Ante esta constante disputa y ambiente de disenso entre la administración y los ejidatarios, se hace necesario reflexionar sobre la posibilidad de buscar entre las alternativas de desarrollo la participación del municipio como mediador económico y político de iniciativas de desarrollo local que logre integrar el desarrollo sustentable y el desarrollo humano en la Reserva.

Con base en lo expuesto a lo largo de este capítulo y a manera de conclusión sobre la percepción de la noción de sustentabilidad que tienen los actores locales en la Reserva, coincido con Tudela (1992) en que el desarrollo sustentable no puede ser un estado acabado, sólo podrá tener sentido si se concibe como un proceso que integre la relación conservación de los recursos naturales y culturales y el aprovechamiento

social de los mismos. Creo que esta idea puede complementarse con la propuesta de Sejenovich (1990), es decir, considerar al desarrollo sustentable como un proceso que considere a la naturaleza como una fábrica que es necesario mantener y perfeccionar para que los esfuerzos de los planes de manejo y las tecnologías derivadas, maximicen su productividad a largo plazo y minimicen sus efectos negativos. En síntesis, considero que en la Reserva es importante que el sentido del desarrollo integral flexibilice los controles administrativos y operativos de forma tal que las acciones emprendidas en el Plan de Manejo puedan aterrizar y ser entendidas por los ejidatarios, con la finalidad de concientizarlos sobre la importancia que deriva contar con un ambiente sano que permita la consolidación de proyectos productivos sustentables a largo plazo, permitiendo con ello alcanzar un mínimo nivel de calidad de vida..

Capítulo VI

Conclusiones y reflexiones finales

El análisis de la problemática de desarrollo en las áreas naturales protegidas ha orientado el presente trabajo hacia la evaluación de la aplicación de los conceptos centrales de la literatura reciente en tres dimensiones del conocimiento que convergen en la noción de desarrollo integral y articulan el bienestar humano y ambiental. Dichas dimensiones son: el desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el desarrollo local. La presente tesis se ubica en la reflexión sobre los puntos de encuentro entre el desarrollo sustentable enfocado en iniciativas de carácter conservacionistas, los postulados del desarrollo humano y las políticas de desarrollo local, que permitan reorientar los recursos existentes en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar para emprender opciones viables en lo social, lo económico y lo ambiental, con la finalidad de desarrollar el bienestar humano.

Este capítulo concluyente presenta en primer lugar un repaso sintético del objetivo principal de la tesis, su justificación, los objetivos específicos y su hipótesis, enfatizando cómo el desarrollo sustentable conservacionista ha sido aplicado en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar sin consideración para la problemática del desarrollo humano. El segundo apartado presenta los hallazgos y reflexiones sobre la falta de desarrollo humano en la Reserva, como resultado de la tensión entre los enfoques e intereses de los administradores y ejidatarios de la zona de estudio. En tercer lugar se expone los postulados del desarrollo local como elemento mediador entre el desarrollo sustentable conservacionista y el desarrollo humano, cuya potencialidad representa una estrategia efectiva para articular de manera integral los otros dos parámetros del desarrollo. Finalmente, para iniciar una reflexión sobre las posibilidades de desarrollo integral en la Reserva y cerrar las conclusiones de manera propositiva, ofreceré elementos para una estrategia de desarrollo local que negocie la preservación de la Reserva con una mejora en la calidad de vida de las y los habitantes.

6.1 Propuesta de investigación, hipótesis, objetivo y justificación re-visados

El objetivo principal de la presente investigación consistió en analizar la interrelación entre desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local en un área natural protegida, con el propósito de identificar las tensiones y desencuentros de una inadecuada política de desarrollo. Para lograr esto, se analizó la interpretación conservacionista del desarrollo sustentable que ha guiado las políticas de gestión de la Reserva. Se identificó y analizó cómo dichas políticas y la ausencia de políticas de desarrollo local influyen en el grado de desarrollo humano en la Reserva. Como capítulo concluyente, se considera la totalidad de la propuesta y resultados de investigación, y en este se analizará la posibilidad que tiene el desarrollo local de convertirse en una estrategia que pueda mediar la tensión entre desarrollo sustentable y desarrollo humano.

La hipótesis que sostiene la investigación plantea que en el área natural protegida del Pinacate y Gran Desierto de Altar existe una tensión entre el enfoque conservacionista empleado del desarrollo sustentable y la consecución de grados aceptables de desarrollo humano, lo que podría superarse con iniciativas apropiadas de desarrollo local.

Las áreas naturales protegidas a nivel internacional han sido consideradas como uno de los instrumentos de política ambiental, cuyo propósito es convertirlas en verdaderos polos de desarrollo regional, combinando la conservación de los recursos con su aprovechamiento humano. En México, las áreas naturales protegidas constituyen uno de los instrumentos integrales de la política ambiental, cuyo objetivo no sólo es la conservación de la biodiversidad de los bienes y servicios ecológicos, sino que también considera la idea de construir nuevas posibilidades de manejo armónico, esto es reconciliar a las estructuras jurídicas administrativas, económicas y sociales con las estructuras ecológicas y fisiográficas (SEMARNAT, 2001).

La historia de las áreas naturales protegidas en México tiene como referente el Desierto de los Leones, que expropió el entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, en función de la importancia de sus manantiales para el abastecimiento de agua de la Ciudad de México. En 1917 esta misma zona se convierte en el primer parque nacional del país. En el marco del Programa “El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO se introducen nuevos elementos conceptuales y de manejo para las áreas naturales protegidas, principalmente el concepto de *reserva de la biosfera*, que expresa un nuevo esquema de conservación y desarrollo regional mediante la participación de diferentes actores sociales. Las primeras Reservas de este tipo en México fueron las de Montes Azules, Chiapas y las de Mapimí y la Michilía, Durango. A partir de 1983, con la creación de la SEDUE en el sexenio de Miguel de la Madrid, se crean bastantes Reservas de la Biosfera y otras categorías de áreas naturales protegidas, que se sumaron a las ya existentes. En la década de los noventa, específicamente en 1993, a la región conocida como el Pinacate y Gran Desierto de Altar se le otorga la categoría de Reserva de la Biosfera.

Para el caso del Pinacate, la política ambiental aplicada en su administración y operación ha sido enfocada hacia la conservación sin desarrollo humano. Esta política de gestión ambiental y en particular en la Reserva, no ha logrado consolidar en los hechos los objetivos propuestos. La Reserva del Pinacate y Gran desierto de Altar no se ha convertido en polo de desarrollo regional como se ha planteado en el Programa de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006, al presentar un escenario donde ha prevalecido el enfoque de conservación de los recursos naturales y culturales sin aprovechamiento humano. Al igual que en la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, el Pinacate y Gran Desierto de Altar presenta un nivel de deterioro como consecuencia de las inadecuadas estrategias de protección y conservación ambiental.

Entre las fallidas estrategias de protección de la Reserva se identifica la falta de capacidad de las autoridades para vigilar los recursos de la zona, propiciando un espacio para la aparición de actividades

no sustentables e ilegales como el saqueo de flora y fauna, la extracción de materiales no metálicos, entre otras. Finalmente, se observa que los ejidatarios no han logrado establecer acuerdos de cooperación ni de desarrollo con las autoridades pertinentes para un manejo conjunto exitoso, influyendo en su nivel de calidad de vida y finalmente en su emigración de la Reserva en búsqueda de mejores oportunidades.

Como se ha visto, el concepto de desarrollo ha sido central en la investigación, enfocado a las acepciones de desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local discutidos en el capítulo dos de este trabajo. Por un largo período de tiempo el concepto de desarrollo estuvo asociado a la noción de crecimiento económico, sin embargo, actualmente, como consecuencia de la crisis de la pequeña y mediana producción agrícola mexicana, esta visión está cuestionada. Entre los principales cuestionamientos que se han realizado y discutido en el capítulo dos de este trabajo, están aquellos que plantean que el crecimiento económico no asegura la equidad y no contribuye automáticamente a la superación de la pobreza.

Por lo anterior, en esta tesis se considera que los planteamientos de Deneulín (2004); Rodado et al (2001); Cernea (1995) y PNUD (1990), contribuyen a conceptualizar un nuevo modelo de desarrollo integral donde la acción de dar primacía a la gente en la participación de proyectos comunitarios y hacer visible a los actores locales, permite la creación de espacios individuales o colectivos para la participación de los ejidatarios de la Reserva en la elaboración de un plan o programa de desarrollo local acorde a sus capacidades y necesidades. De acuerdo con Cernea (1995:33) esto “no es una simple idea, sino que es una enérgica exigencia de reestructuración del enfoque de planificación”.

Sustentado en los argumentos anteriores, se vio como El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha planteado una nueva perspectiva del desarrollo, insistiendo en que éste no es sólo crecimiento económico, y señalando que el desarrollo humano es el resultado de un proceso complejo en el cual influyen diversas dimensiones. Entre esas dimensiones, está la social, la económica, la

demográfica, la política, la ambiental y la cultural. Este enfoque basado en el trabajo de Sen (1996) humaniza al desarrollo, al partir no de una definición fija de desarrollo, sino de la idea creciente de los diferentes impactos que adquiere la pobreza, al afirmar que ésta puede significar más que la falta de lo necesario para el bienestar material. Significa también la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo de las personas, disfrutar de un nivel de vida, libertad, dignidad y respeto. En este sentido, ofrecer oportunidades de desarrollo a los ejidatarios de la Reserva representa la posibilidad de obtener ingresos. Dichos ingresos de acuerdo con el PNUD (1990:33) significa “el medio para lograr un aceptable desarrollo humano”.

Por ello se asume en este trabajo un concepto de desarrollo humano entendido como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas” (PNUD, 2001:21). Este rango de oportunidades y opciones que circunscribe dicha definición de desarrollo humano, debe convertirse en un aspecto primordial de la agenda de desarrollo y de las políticas públicas en el ámbito local y específicamente en la Reserva. Dicho concepto quedaría vacío de contenido si no se considera el entorno físico en buenas condiciones, la infraestructura social y propuestas productivas sustentables que permitan a los ejidatarios generar ingresos para mejorar su calidad de vida.

Estas condiciones citadas en el párrafo anterior, han impedido históricamente que las comunidades rurales se asuman como un objeto de desarrollo. De hecho, a partir del índice de marginación aplicados a las zonas urbanas y rurales, CONAPO establece que las localidades menores de 5 mil habitantes (29.9 millones) caracterizadas por su dispersión y aislamiento geográfico siguen enfrentando dificultades para su integración a los procesos de desarrollo. A principios del siglo XXI, agrega, un gran número de asentamientos que se dispersan a lo largo del territorio nacional vive una significativa proporción de la

población en condiciones sumamente precarias. En efecto, la residencia en localidades pequeñas, dispersas y aisladas dificulta el aprovechamiento de las economías de escala de los servicios básicos, de la infraestructura y el equipamiento de carácter público, mismos que por razones de costo-beneficio tienden a concentrarse en las áreas urbanas. Esta situación crea una dialéctica de pobreza entre los asentamientos pequeños y la carencia de los servicios básicos. Tal es así que el Porcentaje de población que reside en localidades de menos de 5,000 habitantes se ha tomado como un indicador para medir la marginación (CONAPO, 2007).

En este contexto, el paradigma de desarrollo local, ofrece posibilidades para la satisfacción de las necesidades de desarrollo humano, siendo el crecimiento con calidad su objetivo central (Giraud: 2002:10). Por consiguiente, a partir de esta concepción de desarrollo es posible abordar simultáneamente políticas de crecimiento económico, políticas de equidad y de promoción del capital social; es decir, políticas enfocadas a fortalecer el dinamismo económico, las instituciones locales y las capacidades de la población, para hacer de ellos agentes activos en el esfuerzo de mejorar el modo de vida, el acceso a los derechos y a los recursos de la población local y garantizar la salud económica de la región.

No obstante las obvias bondades de esta concepción del desarrollo, en las áreas naturales protegidas y en particular la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, la política de gestión en la Reserva no se ha basado en ella. En su lugar, el modelo empleado teóricamente favorece la conservación de los recursos naturales de la zona a costa del desarrollo humano. Para remediar dicha situación, la administración de la Reserva debe contemplar dentro de sus planes y programas la incorporación de los ejidatarios como agentes activos, que basados en sus conocimientos y experiencias permitirán que una iniciativa de desarrollo local articule el desarrollo sustentable y el desarrollo humano desde una perspectiva integral.

La creación de la Reserva reviste gran importancia para la región al contemplar entre sus objetivos la necesidad de conservar y preservar la biodiversidad y los valores paisajísticos estéticos únicos en el

mundo que posee esta área y asimismo promover el bienestar de la población de las comunidades de la Reserva. Los valores naturales de la Reserva están representados por aproximadamente 200,000 hectáreas de suelo volcánico con una extensa variedad de formas geológicas, destacando el escudo volcánico del Pinacate que representa uno de los complejos geológicos más interesantes del gran desierto de Sonora. El área cuenta con más de 400 conos volcánicos y una de las más grandes concentraciones en el mundo de cráteres tipo “Maar” y casi 500,000 hectáreas de campos de dunas. También en este desierto existe una gran biodiversidad, caracterizada por aproximadamente 560 especies de plantas nativas, 42 especies de mamíferos, 184 especies de aves, 43 especies de reptiles, 4 de anfibios y 2 especies nativas de peces (SEMARNAP, 1997:11).

Al privilegiar la conservación de los recursos naturales en la Reserva se ha creado un ambiente enrarecido entre los administradores y los ejidatarios, en el que el diálogo es escaso, tenso y conflictivo. Dado que la política de manejo implementada desde arriba hacia abajo ha generado este contexto de contradicciones y disputa, la consolidación de una política de desarrollo para la zona que tome en cuenta el flujo de abajo hacia arriba e incorpore las propuestas generadas por los ejidatarios en una iniciativa de desarrollo local, sería el instrumento alternativo para recuperar el diálogo entre actores y lograr la armonía entre los aspectos ecológicos, económicos y sociales.

6.2. Análisis de resultados de investigación: el caso de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

La creación de ejidos en la región conocida como el Pinacate y Gran Desierto de Altar responde a una política de desarrollo implementada por el gobierno federal en la década de los setenta para poblar las zonas fronterizas del país, y asimismo como una respuesta a la creciente demanda social por tierra bajo los designios de la Reforma Agraria en su modalidad de repartición ejidal de la tierra. Este desplazamiento de la gente hacia el desierto se sustentó en las grandes esperanzas de una mejor calidad de vida cifrada en la posibilidad de la producción agrícola que el gobierno mexicano había comprometido

apoyar con soporte tecnológico para la explotación agrícola y el fomento de la ganadería (Murrieta, 2000:70)

Sin embargo, a través de los años los ejidatarios se dieron cuenta de que contar con un medio de producción como la tierra no fue suficiente para garantizar su sustento, sin los imprescindibles apoyos financieros y tecnológicos prometidos, sobre todo en áreas con las características geofísicas y climáticas como las del Pinacate y Gran Desierto de Altar. Como resultado de la imposibilidad de realizar actividades productivas la población empezó a desplazarse hacia las cabeceras municipales más cercanas en busca de oportunidades laborales que les permitieran mejores niveles de vida para ellos y sus familias. De esta manera, el despoblamiento de los ejidos en la Reserva corresponde inicialmente al incumplimiento de los compromisos oficiales en torno a los apoyos productivos y la provisión de servicios públicos, tan necesarios en un ambiente tan inhóspito como lo es el desierto. Pero la explicación profunda del fenómeno se encuentra en la incompatibilidad de aplicar dos políticas contradictorias en el mismo territorio: una de asentamiento humano y otra de preservación.

Estas estrategias incongruentes de dotación de tierra a los ejidatarios y de establecimiento de la Declaratoria del Pinacate como Reserva de la Biosfera, ejemplifican una contradicción de objetivos. Mientras por un lado se crean ejidos para la realización de actividades agropecuarias en condiciones geoecológicas adversas, aún con el apoyo oficial prometido, por el otro se busca preservar las riquezas biológicas y vedar la actividad cinegética en la región, con la finalidad de cumplir con los compromisos internacionales en materia de política ambiental conservacionista. El desarrollo de políticas públicas contradictorias situadas en el mismo espacio geográfico ha obstaculizado el logro de ambos objetivos, causando el despoblamiento de los ejidos de la Reserva y estimulando la realización de actividades no sustentables.

Declaratoria de la Reserva.

Con la declaración del Pinacate como Reserva de la Biosfera surge la necesidad de establecer personal especializado en el ramo de la conservación en los terrenos de la Reserva, con la capacidad legal para regular y controlar los usos de los ejidos mediante los lineamientos establecidos en el Plan de Manejo. Esta restricción explicada con detalle en el capítulo 4, sobre el cambio del uso del suelo, ha generado un constante malestar entre los administradores y los ejidatarios aduciendo cada uno de ellos su punto de vista, situación que indica que la comunicación entre ambos no existe, pero más aún, que no existe una participación inclusiva de todos los actores involucrados en ninguna de las etapas de diseño o aplicación del Plan de Manejo de la Reserva.

Los problemas de cooperación entre actores han contribuido a crear un ambiente de hostilidad y desconfianza, que se refleja por un lado en la percepción suspicaz que los ejidatarios tienen de toda propuesta generada por la administración, es decir, toda acción de los administradores es concebida como una violación de sus derechos como usufructuarios de la tierra, obstaculizando así cualquier iniciativa, con o sin fundamento. Por su parte, los administradores de la Reserva perciben una nula disposición de los ejidatarios para participar, como se explicó en el capítulo 5. Esta situación se ha traducido en una ruptura creciente de la relación entre ambos actores, dificultando la posibilidad de establecer negociaciones entre ambas partes y resultando en la ausencia de mecanismos de comunicación, la falta de participación social y la ausencia de promoción de proyectos productivos viables para los ejidatarios

El deterioro de la confianza mutua y la tensión entre las visiones y objetivos de los administradores y los ejidatarios provoca constantes querellas con relación al uso del suelo de la Reserva, ya que los ejidatarios perciben a las políticas de conservación de los administradores como un dispositivo permanente de marginación y exclusión. Esta discordancia profunda entre perspectivas sugiere que el instrumento de planeación de la Reserva, es un mecanismo ineficiente para conciliar e integrar los intereses de ambos

actores. Por esta razón es necesario buscar otras vías de mediación en la confrontación entre el desarrollo sustentable conservacionista y las prácticas que garanticen el desarrollo humano en la Reserva. Derivado de lo anterior, una de las aportaciones de esta tesis es plantear que los postulados del desarrollo local podrían ser una estrategia mediadora para integrar a todos los actores en un proyecto de interés común.

6.3 Desarrollo local: vínculo entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

Con relación al tema del desarrollo, las áreas naturales protegidas presentan serios problemas relacionados con la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida. Aunque el desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad, lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y sus características. A los desempleados que no encuentran trabajo hay que sumar el contingente de aquellos con problemas de calidad en el empleo y a los que optan por emigrar para mejorar sus ingresos y vivir dignamente.

Como se planteó en el capítulo dos, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde lo local en el contexto de globalización. Algunos de los aspectos centrales del paradigma del desarrollo local que se consideran clave para proponer una iniciativa de desarrollo en el caso de Pinacate y el Gran Desierto de Altar son: 1) su enfoque multidimensional e integrador, 2) su énfasis en articular lo local con lo global y 3) su exigencia de que los actores de desarrollo se orienten a la cooperación y la negociación.

Lo anterior significa que el desarrollo local es un proceso dirigido por los actores del territorio hacia un objetivo de progreso común a largo plazo. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales, así como la cooperación pública-privada son aspectos centrales del proceso. Para que esta dinámica sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas

con actores exógenos, siempre orientadas de acuerdo a las prioridades o modelo de desarrollo de la comunidad.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de cosas anterior, como una estrategia diferente y alternativa de desarrollo endógeno que ha probado su eficiencia en ámbitos y contextos diferentes del mundo como lo ejemplifican el Rancho Devure en Zimbabwe, el Parque Nacional de los Volcanes en Rwanda y la Isla Montague en Australia. Al tratarse de un concepto relativamente nuevo no existe sin embargo, una definición comúnmente aceptada, en gran parte porque uno de sus postulados es que el desarrollo se definirá a partir de las especificidades locales y por tanto existirán múltiples sendas posibles de desarrollo del territorio. A partir de la discusión realizada del tema en el capítulo dos de este trabajo, la definición de desarrollo local adecuada para esta propuesta de investigación es aquella que lo concibe como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve entidades económicas y sociales, conectando con el sector privado y con todos los agentes socioeconómicos en proyectos conjuntos o incentivándolos con el objeto principal de crear nuevos empleos y sobre todo, regenerar la estructura socioeconómica de la zona” (Pérez y Carrillo, 2000:48).

Este planteamiento propuesto por Pérez y Carrillo, basado en un análisis microeconómico incorpora tres tipos de políticas económicas interrelacionadas, la primera son las políticas sectoriales cuyos objetivos deben ser la mejora de la eficiencia y la productividad mediante la formación de mano de obra cualificada e innovación tecnológica como pilares básicos del desarrollo local. La segunda son las políticas territoriales que marcan un espacio de actuación determinado, mismas que facilitan la utilización y forma de gestionar los recursos endógenos como la mano de obra, la infraestructura y los recursos naturales, elementos básicos para crear un entorno económico favorable. Y por último, las políticas

medioambientales, que fijan el marco legal de actuación a las anteriores, imponiendo la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona.

Esta propuesta del desarrollo local rompe con la larga inercia que entendía las políticas de desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo local como tres aspectos del desarrollo sin un hilo conductor que los ligara. Esta es la aportación y la riqueza del modelo de desarrollo local que contempla con la misma ponderación las tres esferas enunciadas, y matiza el papel de cada uno de los componentes del desarrollo hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- 1) La política económica logrará la optimización del uso de los recursos en general, y los recursos humanos en particular, incluyendo una reformulación del papel del sector público, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población del territorio.
- 2) La política territorial será la articuladora de las posibilidades de utilizar los recursos endógenos como base de una adecuada estrategia de desarrollo socioeconómico a mediano y largo plazo.
- 3) La política medio-ambiental integrará a todos los actores en la conservación de la naturaleza mediante el establecimiento de canales de comunicación entre actores y la implantación de programas educativos sobre la responsabilidad en el cuidado y mantenimiento ambiental.

A partir de los anteriores objetivos planteados en un marco de desarrollo local y los resultados del diagnóstico realizado para la Reserva, las características básicas que debe contemplar una propuesta de manejo en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar son las siguientes:

- 1) Dar protagonismo principal y decisivo a los recursos endógenos de la zona como la mano de obra cualificada de los recursos humanos (ejidatarios), recursos naturales y culturales e infraestructura. En otros términos, reorganizar la planeación del desarrollo en los territorios de los municipios en los que se encuentra la Reserva a partir del manejo de sus recursos endógenos.

- 2) La atracción de recursos exógenos que refuercen las capacidades locales con acciones de promoción económica y del fomento al empleo, es decir, promover la inversión de carácter exógeno en proyectos que se adecuen a los objetivos marcados en el plan de desarrollo de la comunidad local.
- 3) Incorporar el medio ambiente como nuevo factor económico a partir de la incorporación al respeto de una simbiosis naturaleza-ser humano, que permita promover iniciativas y actividades productivas respetuosas con el medio ambiente a nivel local, pero que a su vez, cumpla con el objetivo de satisfacer las demandas sociales. Actualmente, en diversos lugares se están creando empleos localmente gracias a actividades ligadas al medio ambiente que incorporan a la comunidad. Destacan las experiencias en ecoturismo en Tanzania, Indonesia, Ghana, Australia y Nueva Zelanda⁹⁵, entre otros en el mundo.
- 4) La descentralización del sector público para la promoción y fomento al empleo, mediante efectivas competencias administrativas locales y medios técnicos y financieros que permitan el funcionamiento de la iniciativa.

Esta propuesta se dirige a un proyecto de desarrollo integral y estructural, donde el desarrollo local puede suavizar la tensión entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano identificada en la Reserva. Con base en los argumentos analizados con anterioridad en este apartado, dicha propuesta en ningún caso es absoluta ni coyuntural, sino una iniciativa de carácter económico que rescatando las características propias del territorio, espacio socialmente construido, donde se asienta la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, permita a los ejidatarios mejorar su calidad de vida y contribuya a la conservación de los recursos naturales y culturales de la zona.

⁹⁵ En este caso en concreto se señalan elementos distintivos en materia de desarrollo de iniciativas económicas referidas al ecoturismo, donde la educación medioambiental es un reflejo de la filosofía y las características básicas de la interpretación, entendida esta última como “la actividad educativa que pretende revelar el significado y las relaciones mediante el uso de objetivos originales, a través de la experiencia de primera mano, y utilizando medios ilustrativos, en lugar de limitarse a comunicar datos fríos y objetivos” (Wearing y Neil, 1999:116). Con ello se quiere mostrar que el diseño de recursos educativos adaptados a las necesidades de los operadores turísticos y sus clientes permiten combinar la educación ambiental con la mejora de las experiencias de los visitantes en un área natural protegida como lo es el Pinacate, desdibujando el mito de que no es posible el desarrollo local de la zona. Ello es posible a través de materiales o certificados de interpretación que hacen placentera la visita y fomenta el conocimiento sobre la conservación de los recursos naturales, proporcionando un valor agregado para hacer competitivo y generar ingresos que permita el desarrollo local.

6.4 Propuesta de desarrollo local: planificación del desarrollo integral en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

Uno de los principales resultados del trabajo de campo, es que para plantear un acercamiento al desarrollo integral de la Reserva, es necesario reformular el plan de manejo del área así como los planes de desarrollo de los municipios en cuyo territorio está el área protegida. El objetivo de este replanteamiento sería hacer compatible la mejora del nivel de desarrollo humano de los ejidatarios propietarios de parte de la Reserva, a través de actividades y proyectos productivos, con la conservación del medio natural y cultural. Entre las actividades productivas sustentables sugeridas en la investigación como viables, se encuentra el ecoturismo, el viverismo y la reforestación. Las condiciones particulares de la Reserva conducen a plantear el ecoturismo como la actividad principal y las otras dos como complementarias estacionales de la generación de ingreso para la población de la Reserva.

El ecoturismo, como proyecto productivo de mayor envergadura, de acuerdo con Eagles et al (2002) es una posibilidad de desarrollo que puede, bajo un sistema administrativo adecuado, brindar los recursos financieros para la administración de las áreas naturales protegidas y la protección de los recursos naturales⁹⁶. Además puede transmitirles a las comunidades aledañas la visión de que la protección de esas áreas es benéfica también para ellos, en el sentido de que puede generar derramas económicas a través del atractivo que representa la zona para el turismo. En el caso específico del Pinacate, el ecoturismo es viable de manera estacional de octubre a marzo debido a las condiciones climatológicas de la región. El resto del año podrían realizarse las actividades complementarias propuestas ya que estas contribuirían al compromiso de los actores con la conservación de la Reserva y podrían ser una manera indirecta de que se estableciese una forma de trabajo conjunto entre los administradores de la Reserva y los ejidatarios.

⁹⁶ Existen ejemplos de ello en países como Australia, Nueva Zelanda, Ghana e Indonesia. De acuerdo a las características de la presente propuesta de ecoturismo en el Pinacate se considera que podríamos acercarnos al caso de Nueva Zelanda al utilizar recursos educativos que pueden hacer la diferencia.

Más allá de reformular los planes de desarrollo y manejo respectivamente, es necesario replantear los procesos de planificación en sí mismos ya que actualmente están caracterizados por la exclusión de los ejidatarios, en este sentido inhiben su participación como actores de cambio en acciones de operación y administración relacionadas con su territorio y no permiten la movilización sinérgica de los recursos humanos y posiblemente de algunos otros.

6.4.1 Plan, política y planificación del desarrollo local en áreas naturales protegidas

Antes de plantear los insumos que consideramos necesario incorporar al Plan de Manejo de la Reserva vamos a definir algunos términos clave en materia de planificación que se emplean en las presentes directrices para establecer un marco de referencia común con el lector; se definen los conceptos de plan de gestión y proceso de planificación por considerarlos base para la propuesta. No obstante que algunos otros aspectos elementales del proceso de la planificación no son explicitados de manera concreta en esta propuesta, se hace una breve descripción de su importancia en el proceso⁹⁷ a lo largo de la exposición de ésta. Cabe destacar que no se está haciendo un ejercicio operativo de planeación sino planteando elementos centrales de lo que sería un Plan para la Reserva que se ajuste mejor a la visión integral propuesta en este trabajo.

El plan de gestión de la Reserva representa el instrumento que permite establecer cómo debe protegerse, utilizarse, desarrollarse y dirigirse un área natural protegida. Por su parte, la planificación entendida como proceso de adopción de decisiones y guía de acciones y solución a problemas actuales y futuros, es un proceso central para lograr los objetivos planteados en este trabajo. Incorporar a esta planificación la visión del desarrollo local ofrece la oportunidad de mejorar la calidad de vida de la comunidad en su conjunto y minimizar los casos de marginación de parte de la población. Requiere la participación de los

⁹⁷ En un marco general, una política es un curso de acción estipulado por escrito que adopta un agente interesado en un proceso de planificación aplicado a un caso concreto de estudio. La planificación es el proceso por el cual la política se estructura para que sea posible ponerla en práctica, resultando un documento que articula las metas, las estrategias, los objetivos y las actividades a realizar que se denomina plan de gestión.

ciudadanos y toma en consideración la totalidad de su contexto a partir de elementos políticos, físicos, sociales y económicos que deben tomarse en cuenta como componentes interrelacionados e interdependientes en la evolución del sistema considerado (en este caso los municipios y la Reserva). El proceso de planificación consiste en los pasos que deben seguirse al preparar el plan de gestión e implica, idealmente, una amplia participación social y una revisión y evaluación constantes en todas las etapas para ajustarse a la realidad. Al ser un proceso aplicado a unidades menores (del ámbito micro) los cambios son mayores, y en consecuencia las necesidades de ajustes y revisiones.

Definidos estos conceptos que se conjugan en esta propuesta de desarrollo local en la zona, cabe destacar que la reformulación del actual plan de gestión de la Reserva buscaría articular el desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el desarrollo local desde una perspectiva integral, que logre incorporar a los ejidatarios al proceso de planificación y gestión de los recursos naturales, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Los aspectos que se propone integrar al plan de gestión de desarrollo local se formulan como tres metas con sus correspondientes estrategias, objetivos y actividades y una forma de evaluar los mecanismos de comunicación entre actores. Con ello se busca un acercamiento al futuro estado o condición deseado para el área protegida y un camino considerado como el más eficaz y viable para alcanzarlo de acuerdo a la revisión de otras experiencias en el mundo. Las metas planteadas deben adecuarse a las políticas ambientales de la Reserva, reconociendo su viabilidad técnica, operativa y temporal, con el fin de concretizar una propuesta que genere beneficios a la conservación de los recursos naturales de la zona, y al mismo tiempo, permita a los ejidatarios obtener ingresos para su economía familiar. Los planes en áreas naturales protegidas para gestionar alternativas sustentables de desarrollo local deben maximizar los beneficios de éste minimizando sus costos. Para lograr esta situación en la Reserva las políticas de

desarrollo deben convertirse en una herramienta que guíe la propuesta global y se estructure el documento rector denominado plan de gestión.

Los aspectos centrales que se reformularían del actual plan de gestión de la Reserva son en primera instancia, el enfoque del aprovechamiento de los recursos naturales y culturales sin desarrollo humano como una condición elemental del desarrollo local; y en segunda, el proceso de exclusión de actores (ejidatarios y municipios) en los asuntos de planificación y gestión de los recursos naturales y culturales del área, precisando la incorporación de éstos en la gestión de actividades productivas sustentables y el desarrollo de infraestructuras necesarias. Con ello se construye un proyecto inclusivo de desarrollo integral.

Teóricos especialistas en directrices de planificación y gestión en áreas naturales protegidas, afirman que tradicionalmente los ejercicios de planificación se efectúan sin una estructura política o un objetivo global. Empero su importancia fue aumentando con el tiempo y, cada vez más, los organismos responsables de realizarlos e implementarlos deben, por ley o en razón de directivas políticas, elaborar y cumplir algún tipo de plan de gestión. Para el caso de la Reserva se recuerda que ya existe un Plan de Manejo elaborado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1995, que de acuerdo a los resultados del trabajo de campo no ha logrado articular en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar el desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el desarrollo local.

Consciente de la importancia que entraña el proceso de planificación del turismo y otras actividades productivas como el viverismo y la reforestación, contempladas por el Programa de Proyectos Comunitarios de la Reserva, se debe cuidar que el proceso de planeación que se proponga sea comprensible para todos los actores con la finalidad de poderlo argumentar y defender. Es decir, que

dicho procedimiento permita rastrear las decisiones y haga explícito los juicios de valor inherentes a la planificación y a las decisiones de gestión. En este proceso, como demanda principal se requiere de la adecuada participación de todas las partes interesadas. Para el caso de la gestión del turismo, la tarea no es fácil, ya que concierne no sólo a los gestores de la zona (municipio), sino también a la población local (ejidatarios), la iniciativa privada y las organizaciones no gubernamentales. Para lograr el consenso de todos los actores públicos y privados se sugiere crear un programa de participación pública, que puede iniciar con objetivos modestos y concretos y se vaya ampliando hacia la todas las etapas de planeación para el territorio considerado.

Un plan de gestión para el manejo del desarrollo local en la Reserva sería una herramienta para guiar el desarrollo del turismo y otras actividades en un área natural protegida que sintetiza y representa las ideas de todas las personas interesadas, a la vez que satisfacen los objetivos de conservación del área protegida. Éste debe contar con la visión general respecto a lo que el desarrollo local significa para la zona e incluir los siguientes temas: 1) el compromiso con la comunidad, 2) la incorporación de los ejidatarios y municipios como agentes de cambio mediante sus conocimientos y experiencias en la zona, 3) el consenso de los grupos de interés identificados en la Reserva y 4) la generación de recursos para los habitantes de la zona y la conservación de la Reserva. De esta manera, las metas de éste se ajustarían a las acciones propuestas por el concepto de desarrollo local identificado por teóricos como Gallicchio (2004:5) que lo identifica como “un proceso orientado hacia la cooperación y alianza entre actores públicos, privados y locales para definir una visión común a futuro, la cual forma parte del marco general para la planificación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de una localidad”.

Las metas para una propuesta de desarrollo local en la Reserva deben considerar la temporalidad de los objetivos propuestos, con la finalidad de evaluar adecuadamente su éxito y en su caso, modificarlas.

Después de definir las metas generales del plan es esencial desarrollar las estrategias, cuya función será traducir las metas abstractas a un nivel realista. El desarrollo de las estrategias debe estar dirigido a resolver las mayores amenazas y las situaciones críticas que se han definido en el análisis del caso, a partir de los elementos centrales del concepto de desarrollo propuesto, y de la existencia de cierto conflicto de intereses entre los actores derivado del papel que cada uno tiene en la situación actual de la Reserva y los ejidos que se encuentran total o parcialmente en un territorio.

El Plan general de gestión de la Reserva del Pinacate y Gran desierto de Altar es el vehículo para materializar en lineamientos para el territorio objeto de estudio los aspectos analizados en el marco teórico de este trabajo; permitirá determinar y articular las políticas de desarrollo del área, por lo que se trata de un plan inclusivo por naturaleza. En la presente propuesta sólo delineamos algunas actividades ambientalmente viables entre las que se encuentra el turismo en su modalidad de ecoturismo, porque el problema central que se trata en este estudio es la escisión entre el desarrollo sustentable y el desarrollo humano. Formular una propuesta sobre turismo no es tarea fácil, exige integrarlo en otros planes de la Reserva, como la gestión de la vida silvestre, la fauna y los valores estéticos de la zona. Esta integración de los planes de la Reserva en un proyecto de desarrollo local debe orientarse a que la comunidad en general y los residentes de la Reserva en particular, reciban ciertos beneficios. La mejora del nivel de vida de los ejidatarios sería uno de los beneficios principales al evitar la generación de una bolsa de marginación social, sin embargo, a medida que los diferentes sectores de la comunidad municipal se consideren implicados, se sentirán más motivados y responsables de sus respectivos papeles.

Aunque las comunidades normalmente desean los beneficios de una iniciativa de desarrollo local, pueden carecer de una comprensión realista de qué supone lograr este desarrollo y cuáles serán sus exigencias y efectos. Para el caso de la Reserva, los gestores locales deben estimular la participación comunitaria desde los primeros estadios de la planificación, de forma que todos los actores involucrados tengan

expectativas reales. Se podría aplicar un proceso de consenso sobre la manera más adecuada de participación de los diferentes actores y de cómo se pueden beneficiar mejor de ese desarrollo. Involucrar a todos los actores públicos, privados y comunidad local en un proyecto integral podría ser la mejor motivación para proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural de la zona, y con ello, lograr el consenso para apoyar las actividades propuestas.

La propuesta de desarrollo local en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar se caracteriza por el desarrollo de actividades ambientalmente viables y con posibilidades de generación de ingresos, que por un lado permita la administración de los recursos naturales de la zona, y al mismo tiempo, beneficie a los ejidatarios mediante su incorporación al proceso de gestión y planificación. Las metas objetivo pueden clasificarse en dos categorías:

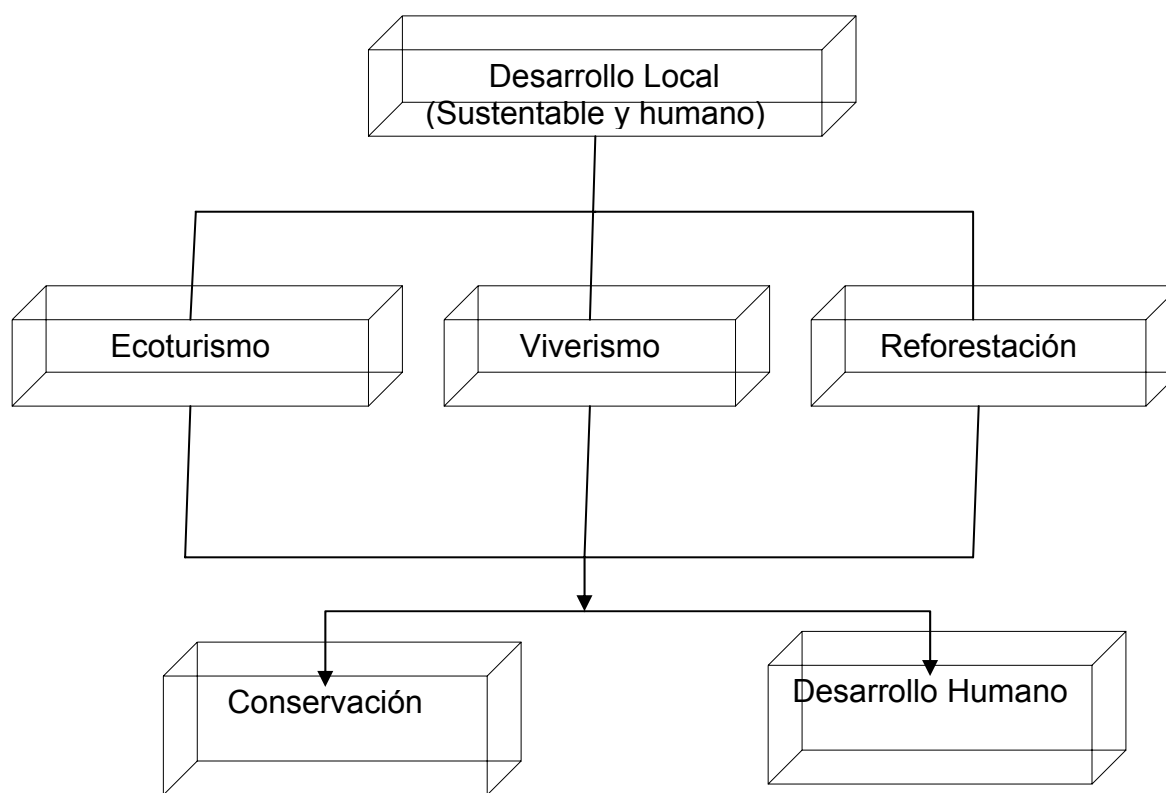
- 1) Alentar un plan de ecoturismo diversificado que ofrezca oportunidades laborales a los ejidatarios de Punta Peñasco y permita la conservación y preservación de los recursos naturales y culturales de la zona durante los meses de octubre-marzo; e impulsar el viverismo de plantas nativas y reforestación como actividades complementarias que sirvan de instrumento de promoción y venta del atractivo de la zona, además, que los ejidatarios perciban un ingreso económico durante el resto del año.
- 2) Lograr la integración de la Reserva en los planes de desarrollo municipal respectivos, así como una modificación en el sistema de planeación y gestión de la Reserva misma.

Estas metas constituyen el marco general del plan de gestión de la Reserva. Los objetivos deben guardar un equilibrio entre los aspectos económicos, ambientales y sociales. Éstos deben decidirse en estrecha coordinación con los residentes de la comunidad y sus dirigentes, así como con las autoridades locales y regionales. En ocasiones los objetivos del plan de gestión de un área natural protegida son vagos (por ejemplo “proteger los recursos”) o contienen elementos contradictorios (por ejemplo “disfrutar de los recursos de la zona a la vez que estipula que éstos deben estar intactos”). Aunque los objetivos generales

del plan pueden proporcionar un sentido del propósito social, generalmente no son tan específicos como para poder guiar las decisiones concretas de construcción del desarrollo local, por lo que deben de redactarse de manera específica. En un lugar con características especiales como lo es una Reserva de la Biosfera, los objetivos deben reunir cinco características: 1) estar orientados a unos resultados, 2) dotarse de un marco temporal, 3) ser específicos, 4) ser evaluables y 5) ser alcanzables (Shoemaker, 1984).

Los elementos retomados con anterioridad para plantear mejores objetivos se aplican en la propuesta de desarrollo local sustentable para la Reserva que se desarrolla en el resto del capítulo y se esquematiza en la figura 1. Partiendo de una visión de desarrollo local sustentable se identifican proyectos productivos, en este caso 3, que permitan conjugar los objetivos de conservación y mejora de las condiciones de vida de los ejidatarios. Los requisitos fundamentales para lograr el éxito de esta propuesta son, por un lado, la participación del gobierno municipal en el proceso, con la oportunidad que ello representa de obtener recursos para capitalizar inicialmente a los proyectos. Por otra parte es necesario un esfuerzo para evitar la aplicación de políticas y normatividad contradictorias, que generan conflicto entre actores, desperdicio de recursos y la imposibilidad de lograr cabalmente ninguno de los objetivos propuestos.

Figura 1



Fuente: elaboración propia

6.4.2 Estructura del plan de desarrollo local con rostro humano para la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar

A partir de la consulta de propuestas teóricas relacionadas con la definición de programa o plan de desarrollo local realizadas por Eagles et al (2002), Drumm y Moore (2002) Ávila et al (2002), McIntyre et al (1993) y Valcárcel-Resalt et al (1991) en este trabajo se retomará que un plan de estas características es aquel que *especifica qué se puede hacer y el cómo llevarlo a la práctica para conseguir un mayor crecimiento y mejor calidad de vida en un micro-territorio determinado*. Se parte de la idea básica de que las acciones de desarrollo local propuestas, aunque sean necesarias para cumplir con los objetivos de las diferentes políticas aplicadas en la región, pueden ser complejas y difíciles de organizar bien, pero es la única forma de alcanzar buenos resultados.

El esquema básico de un plan o programa de desarrollo integrado de enfoque y ámbito local, debe presentar la propuesta de manera sistémica de forma tal que los aspectos operativos y cualitativos que la integran logren articular las acciones, y por ende, alcanzar el objetivo global. Dimensionar las acciones económicas, sociales, políticas y ecológicas integradas en el plan, permite que el conjunto de directrices y prácticas gestoras que se empleen determinen los niveles de responsabilidad y el grado de competencia que los diversos actores tienen en un proyecto de desarrollo local sustentable. Además, debe incorporar los beneficios que el desarrollo local sustentable genera y su respectiva forma de distribución, haciendo hincapié en los actores de la Reserva, la población móvil y el ámbito municipal.

La visión sistémica del proceso de planificación de gestión de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, debe interrelacionar los aspectos operativos y cualitativos con el fin de plantear metas cuantificables que permitan la evaluación de los resultados. Esta evaluación de resultados permitirá identificar en tiempo y forma si los aspectos propuestos en el plan son los adecuados o deben ser modificados.

Lineamientos operativos del plan para la Reserva

A continuación se presenta una descripción general de los aspectos operativos que estructuran el plan, precisando metas, estrategias, objetivos y actividades de acuerdo con las siguientes definiciones de cada una de las categorías.

Metas: se definen como los propósitos sociales expuestos grandes rasgos para los cuales se crea un proyecto. Para el caso de la Reserva constituyen el marco general para la planificación y gestión del desarrollo local.

Estrategias: se definen como la traducción de las metas abstractas a un nivel realista. Para el caso de la Reserva constituyen las acciones reales que se pueden llevar a cabo para accionar el proyecto de desarrollo local.

Objetivos: se definen como las acciones a lograr en forma, tiempo y práctica. Para el caso de la Reserva constituyen las acciones específicas que permitirán medir el éxito o fracaso del proyecto de desarrollo local.

Actividades: Se definen como la traducción de los objetivos a un nivel práctico. Para el caso de la Reserva servirán de base para la organización de las acciones a seguir en función de prioridades.

A pesar de haberlo denominado estructura operativa con ello sólo se quiere resaltar que son los proyectos concretos que se proponen integrar como parte del plan en el aspecto productivo y de conciliación de intereses. Se contemplan dos metas generales con sus respectivas estrategias, objetivos y actividades a implementar, mismas que a continuación se presentan:

Meta 1. Alentar un plan de ecoturismo diversificado que ofrezca oportunidades laborales para los ejidatarios de Punta Peñasco y actividades recreativas y de educación ambiental para los visitantes de la Reserva durante el periodo comprendido de octubre a abril.

Para cumplir esta meta se proponen las siguientes estrategias: 1) Coordinación y cooperación de los actores locales: trabajar intensamente con las autoridades locales, la comunidad local, los operadores turísticos, la administración de la Reserva y organismos no gubernamentales, para asegurar que se alcancen los niveles apropiados de coordinación y cooperación; 2) Inducción del flujo turístico: trabajar en un proyecto concertado con las autoridades de Puerto Peñasco y la Secretaría de Turismo para posicionar la visita a la Reserva como atractivo turístico de la región.

Los objetivos específicos consecuentes son: 1) Recabar ingresos mediante servicios específicos de atención a visitantes que beneficien a los ejidatarios de la Reserva Punta Peñasco, y al mismo tiempo,

contribuyan a la preservación y conservación de los recursos naturales y culturales de la zona a corto plazo; 2) Garantizar la constante visita a la Reserva respetando la normatividad de capacidad de carga, mediante un programa de promoción del lugar, con la finalidad de asegurar los ingresos que genera este flujo turístico a más tardar en 12 meses; 3) Después de tres años se diseñarán y construirán dos senderos interpretativos; 4) Durante los primeros seis meses, la Reserva debe contar con una estrategia de participación, por ejemplo mediante un comité asesor para el plan de manejo del ecoturismo, con el fin de ayudar al director del plan a implementar las actividades, evaluar el progreso del plan y ofrecer ideas para conciliar con el sector privado y otras instituciones gubernamentales; 5) Para el final del primer año algunos de los operadores turísticos serían incorporados al comité asesor para el ecoturismo; 6) Capacitar a parte de los ejidatarios de la Reserva como guías para el final del primer año.

Entre las principales actividades se propone 1) Formar un comité entre los ejidatarios, la administración pública del municipio y la administración de la Reserva para establecer los mecanismos de cobro de servicios específicos a los visitantes de la Reserva; 2) Elaborar un programa de promoción de la Reserva con la participación de la Secretaría de Turismo, los operadores turísticos y la administración de la Reserva; 3) Utilizar la propuesta de circuitos turísticos elaborada por SEMARNAT (1999) para identificar los senderos apropiados para el desarrollo del ecoturismo; 4) Contratar la construcción de los carteles para el senderismo y los folletos interpretativos; 5) Contratar trabajadores de los ejidos para limpiar las rutas de los senderos a utilizar y preparar las superficies; 6) Organizar una cooperativa de guías con los ejidatarios con apoyo técnico de la Secretaría de Turismo.

Meta 2. Impulsar el viverismo de plantas nativas y reforestación como actividades complementarias que sirvan de instrumento de promoción y venta del atractivo de la zona, además, que los ejidatarios perciban un ingreso económico durante el resto del año. Para cumplir esta meta se propone una estrategia de promoción en la que los administradores de la Reserva y la Secretaría de Turismo trabajen conjuntamente

para asegurar un programa de comercialización de plantas nativas que permita la valorización de éstas como mercancía de compra (artesanía) y genere ingresos a la zona si un estudio de mercado previo establece la viabilidad de esta propuesta. El siguiente objetivo sería vender las plantas nativas como mercancías de compra valorizadas como artesanías, que permitan el reconocimiento de la zona como atractivo natural que integra la conservación y el desarrollo humano mediante la generación de ingresos.

Entre las actividades se propone: 1) Organizar una cooperativa entre los ejidatarios con apoyo técnico de los administradores de la Reserva y la Secretaría de Turismo, 2) Contratar los servicios de especialistas en mercadotecnia para el diseño de artesanías locales.

Para dar cumplimiento a las metas generales del plan es esencial que se desarrollen las estrategias, ya que éstas son el paso intermedio entre el establecimiento de las metas y las actividades específicas para lograrlas. La aportación de las estrategias es que traduce las metas abstractas a nivel más realista. Los objetivos y las actividades, a su vez, traducen las estrategias a un nivel más práctico. El desarrollo de las estrategias debe estar dirigido a la solución de amenazas y a situaciones críticas previamente identificadas en el análisis, así como a asegurar que la actividad propuesta esté acorde con los principios básicos del turismo en su modalidad de ecoturismo.

Lineamientos cualitativos del plan de la Reserva

En un proceso de desarrollo local sustentable existen diversos actores que se interrelacionan a través de intereses comunes o diversos, en este aspecto consideramos la creación del entramado de relaciones entre los actores para la gestión de la zona como los lineamientos cualitativos que debe retomar la propuesta. Este aspecto es particularmente relevante para el caso de la Reserva del Pinacate dadas las circunstancias de tensión entre los diferentes actores que tendrían que cooperar en el proyecto de desarrollo local para la zona.

En el caso específico del turismo en su modalidad de ecoturismo propuesto como meta en este plan se identifican muchos grupos interesados. Generalmente, cada grupo tiene sus propios valores y objetivos particulares. Esta diversidad de intereses impone constantes demandas sobre la forma de gestión de la zona. Entre los grupos que tienen un interés directo y que se ven afectados de distintos modos por las políticas de gestión del área y del turismo figuran los responsables de la planificación (el municipio y la administración de la Reserva), los visitantes (turistas), la comunidad local (ejidatarios), los grupos de extracción de recursos de la zona (empresa privada), el sector turístico (operadores turísticos), el sector privado con fines lucrativos (empresas turísticas) y los Organismos no gubernamentales (Ong's)

Entre todos estos intereses, hay cuatro grupos especialmente importantes para la gestión del turismo en áreas naturales protegidas: 1) las comunidades locales (ejidatarios); 2) Gestores de la Reserva (el municipio); 3) los operadores turísticos; y 4) los visitantes y usuarios. Todos los responsables de la planificación y la gestión, tanto del sector público como del privado, deben entender las actitudes de los diversos agentes interesados en la Reserva. Cada grupo tiene sus propias motivaciones y perspectivas sobre los beneficios del turismo en áreas naturales protegidas, ya sean fisiológicas, psicológicas, sociales, económicas o medioambientales. Las perspectivas y motivaciones de los grupos interesados en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Perspectiva de los grupos de interés del turismo

Grupo de interés	Perspectiva del turismo
Comunidad local, particularmente ejidatarios de la Reserva	El ecoturismo es considerado como una fuente de empleo que garantiza ingresos adicionales, permite el respeto y cuidado de los recursos naturales y culturales de la zona, se puede acceder a servicios públicos y promover la autoestima de la población local.
Gestores del plan (el municipio y la administración de la Reserva)	Forjar alianzas con la comunidad local, crear empleo y rentas, desarrollar actividades económicas sustentables a largo plazo, promover la conservación de la zona, fomentar la valoración del patrimonio natural y cultural, lograr que las visitas se repitan, crear experiencias positivas de desarrollo integral.
Operadores turísticos	Operar obteniendo beneficios, responder a la demanda del mercado, identificar y desarrollar mercados meta, desarrollar productos turísticos para el mercado meta y apoyar a los visitantes y ayudarles a comprender los recursos.
Visitantes (turistas)	Mejorar las experiencias personales de aprendizaje sobre la naturaleza, participar en actividades de recreación y turismo sustentable, intercambio de experiencias entre diversos grupos, estrechar lazos amistosos y familiares y promover la conservación de sitios naturales protegidos.

Fuente: adaptado de Eagles et al (2002)

La importancia de reconocer e integrar las motivaciones y percepciones de todos los grupos de interés en el plan para el manejo del ecoturismo de la Reserva, significa detallar un proceso de gestión eficaz con miras a largo plazo. En caso contrario, el asunto puede generar serios conflictos surgiendo problemas políticos, sociales o económicos. Ante esta situación, se recomienda ampliamente que los grupos interesados cuyas opiniones no se consideran prioritarias estén seguros de que, de todos modos, éstas fueron plenamente tomadas en consideración.

6.4.3 Resolución de conflictos entre grupos de interés en la Reserva

No obstante que las opiniones de los grupos sean incorporadas en el plan de un sitio determinado, generalmente, los conflictos surgen siempre que dos o más grupos compiten por el aprovechamiento de recursos similares, y alguno de ellos considera que el otro interfiere en su persecución de un determinado objetivo, como puede ser el tipo de producto turístico que se ofrezca al mercado meta, las actividades de

recreación y turismo permitidas en la zona, permanencia y temporalidad de la visita, capacidad de carga del área, determinación de la tarifa de cobro de entrada a la Reserva, administración de fondos, entre otros. Debido a la fragilidad de las áreas naturales protegidas es inevitable cierto grado de conflicto, por lo que se recomienda que sean los gestores de la Reserva que busquen alternativas para mediar los problemas y resolverlos eficazmente.

Para resolver eficazmente una acción de conflicto existen metodologías aplicadas que permiten reducir el nivel del problema. Entre ellas se recomienda utilizar la aplicada por Eagles et al (2002:58-59) que implica el uso de tres métodos: 1) Prohibiciones de ciertas actividades, 2) Separación de actividades en el tiempo y el espacio y, 3) Suministro de información y educación. Con estos métodos es posible abordar un conflicto y ofrecer alternativas de solución dentro del marco normativo que impere en la zona, buscando siempre adaptar las disposiciones legales a los objetivos planteados del proceso turístico.

Tabla 2 Posibles casos de conflictos entre grupos de interés en la Reserva

Grupos de interés	Caso de conflicto	Resolución viable
Entre gestores de la Reserva y visitantes	La responsabilidad de los gestores es proteger los recursos naturales y culturales de la Reserva, por lo que su opinión puede entrar en conflicto con lo que buscan los visitantes. Por ejemplo, la visita a los cráteres en condiciones no apropiadas que pongan en riesgo la integridad de las personas. Por su parte, los visitantes quieren aproximarse lo más cerca posible para tomar una buena foto o tener la experiencia propia de escalar. Ambos grupos pueden entrar en conflicto al ver en el otro una intromisión en sus objetivos.	En este caso de conflicto, se recomienda a los gestores de la Reserva ofrecer una explicación de por qué es importante que obedezcan las instrucciones formuladas para el uso adecuado del circuito turístico utilizado, y de los posibles riesgos que presenta la zona para su integridad física.
Entre visitantes que realizan la misma actividad	En la Reserva es posible que converjan dos o más grupos en una actividad de recreación y turismo, y algún grupo presente un comportamiento que otros consideren no apropiado, inaceptable o desagradable. Por ejemplo, una actitud ingenua de algunos aficionados a la fotografía puede molestar a los otros experimentados en la materia.	En este caso de conflicto la zonificación, la educación y la información, así como la aplicación obligatoria de los reglamentos de la Reserva son elementos estratégicos que pueden ser utilizados por los gestores para reducir estos obstáculos.
Entre visitantes que realizan actividades diferentes	En ocasiones, diferentes actividades asociadas a la recreación y turismo tropiezan entre sí. Por ejemplo, actividades de ocio pasivo como observar los paisajes, la flora y la fauna de la Reserva, con actividades de recreación más agresivas como la escalada de cráteres de la zona.	Para este caso de conflicto, se recomienda la zonificación espacial o temporal como una estrategia efectiva para disminuir los encuentros negativos entre ambos grupos en la zona de uso.
Entre visitantes y la población local	Existen actividades no recreativas como la extracción de materiales y que se llevan a cabo en la Reserva que pueden entrar fuertes enfrentamientos con el ecoturismo, al ser observadas por la población local como una agresión a sus intereses y al uso de los recursos que tradicionalmente han constituido su fuente de ingresos.	En este caso de conflicto se recomienda una zonificación cuidadosa, particularmente, utilizar la propuesta de circuitos ecoturísticos realizada por SEMARNAT (1999), así como el apoyo de información que permita ofrecer una explicación de por qué el ecoturismo es una actividad recreativa que puede generar beneficios a la conservación y a los ejidatarios del lugar.

Técnicas de participación pública para reducir los conflictos durante la planificación en la Reserva

Puesto que los conflictos en torno al ocio se deben a la interferencia en las metas de cada uno, existen dos enfoques básicos para solventarlos. Uno consiste en tratar de que se entiendan mejor esas metas y establecer entonces un régimen de gestión que permita alcanzarlas sin interferir en las metas de otros grupos. El otro consiste en cambiar las metas. Para superar las diferencias, es preciso que se reconozcan una serie de valores y haya cierta integración entre ellos. Existen varias ópticas posibles: desde forzar a un grupo a subordinarse, o al menos a ceder en cierta medida a favor de una posición fuertemente mantenida, hasta un enfoque más constructivo de colaboración.

Como se ha explicado anteriormente, las áreas naturales protegidas debido a su condición de fragilidad están propensas a cierto grado de conflicto entre grupos de interés en determinado sitio. Por ello, para resolverlo se tendrán que centrar más los esfuerzos en la gestión que en la prevención. Se está consciente que no siempre se puede resolver con éxito los conflictos, por lo tanto, para el caso de los ejidatarios de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, se recomienda que los gestores utilicen una serie de herramientas formales como la negociación o el arbitraje e informales como la cooperación y colaboración que permitan a través del diálogo y la comunicación minimizar los impactos del problema.

Para lograr una aproximación al éxito del proceso de planificación del turismo en su modalidad de ecoturismo en la Reserva, es necesario evaluar las posibilidades de superación de obstáculos que puedan surgir entre los interesados, particularmente, de la comunidad local (ejidatarios) quienes ante un diagnóstico de tensión con los administrativos de la Reserva, requiere de puntos clave y concisos de participación. Por esto, basándose en el modelo de Eagles et al (2002) se propone evaluar el esquema que muestra las técnicas de participación comunitaria en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

Para analizar el esquema se utiliza el enfoque del Marco Lógico que es un instrumento de la planificación que tiene su base en la programación por objetivos y que trata de establecer una secuencia temporal lógica entre los medios y fines de un plan de manera sistemática, así como la fijación de indicadores que reflejan cuando se ha alcanzado el éxito en cada uno de los niveles de objetivos que conducen al objetivo global. De esta manera, se establece una estructura que cierra todo proceso de planificación. Resumiendo su importancia éste se convierte en una herramienta de integración de las funciones de planificación, ejecución evaluación y gestión del plan.

El Marco Lógico presenta un conjunto de conceptos interrelacionados entre sí. En el eje vertical de la herramienta se presentan las técnicas de comunicación masiva e instrumentos de planeación que permiten visualizar el escenario que presenta la zona de estudio, mientras que el eje horizontal muestra las acciones a evaluar en términos de objetivos. Esta es una evaluación cualitativa que nos permite observar el nivel de complejidad de participación de los actores en el diseño y aplicación de las políticas para la Reserva con el fin de adaptar las decisiones de implementación y evaluación del plan. La primera columna de la matriz denominada técnicas (información masiva e instrumentos de planeación) refleja la relación ordenada y jerarquizada de los objetivos, incluidos los medios para conseguirlos; la segunda, los indicadores que afectan a cada uno de éstos que servirán de base para su comparación con los realmente alcanzados a partir del nivel de adecuación de objetivos y el grado de éxito alcanzado.

Tabla 3 Evaluación de las técnicas de participación de la comunidad

TÉCNICAS	OBJETIVOS				EVALUACIÓN			
	Suministro de información	Recepción de información	Intercambio de información	Proceso participativo de adopción de decisiones	Nivel de contacto con la comunidad	Capacidad de abordar intereses específicos	Nivel de comunicación de doble dirección	Capacidad de resolver conflictos
Información general Hojas informativas y folletos Teléfonos de información Campañas en los medios de comunicación Exposiciones y simulaciones por ordenador	*	*			+	+		
Instrumentos y proceso de planeación Proyectos, planes y políticas Revisión de planes y publicaciones Evaluación ambiental Entrevistas con interesados particulares, Visitas guiadas Reuniones públicas con grupos interesados Comités de asesoramiento Grupos de discusión y talleres de capacitación	***	***	***	***	+++	+++	+++	+++

Clave: *** alto nivel de adecuación de objetivos; ** regular nivel de adecuación de objetivos; * bajo nivel de adecuación de objetivos. + éxito limitado; ++ éxito razonable; +++ éxito claro.

Fuente: adaptado de Eagles et al (2002)

De acuerdo a la propuesta anterior, para lograr un éxito razonable en el proceso de planificación del ecoturismo en la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, se recomienda utilizar las técnicas de visitas guiadas, las reuniones públicas con grupos interesados. Asimismo, para lograr un escenario con éxito claro las técnicas apropiadas son el establecimiento de Comités de asesoramiento, Grupos de discusión y talleres de capacitación y asesoría continua que garantice la sostenibilidad a largo plazo.

Una vez acordado el plan o una política hay que cumplirlo. El primer paso es darlo a conocer entre todos los grupos interesados. Normalmente, se publica un documento y se distribuye entre todos los involucrados en la preparación y aplicación de ese plan o de esa política. En los últimos tiempos, muchos organismos responsables de áreas naturales protegidas han difundido sus políticas y planes a través del Internet, lo que permite una distribución fácil y rápida. Aunque para el caso de la Reserva, posiblemente este medio no sea tan efectivo para los ejidatarios, debido entre otras cosas a la falta de infraestructura social y servicios públicos en la zona de estudio.

6.5 Reflexiones finales

Como se mencionó al principio del actual capítulo esta investigación tuvo como objetivo primario analizar los desencuentros y articulaciones entre tres paradigmas de desarrollo, el desarrollo sustentable con enfoque conservacionista, el desarrollo humano y el desarrollo local en la Reserva del Pinacate y gran desierto de Altar. Dicho objetivo fue para analizar en este contexto particular las contradicciones entre las políticas conservacionistas y el desarrollo ejidatario en la Reserva incluyendo la ausencia del desarrollo local.

La hipótesis de la investigación enfatiza que dicha contradicción del enfoque conservacionista del desarrollo sustentable en la Reserva y el acceder a grados aceptables de desarrollo humano puede mediararse a través de iniciativas apropiadas de desarrollo local, de tal manera que de acuerdo a nuestra propuesta el desarrollo local se vuelva en la clave para la realización de un desarrollo integral.

Como he demostrado a lo largo de la investigación del desarrollo teórico del paradigma del desarrollo sustentable, éste se ha traducido en una propuesta de desarrollo integral como lo define Leff (2002). Sin embargo, la concentración exclusiva de su aspecto conservacionista suele no priorizar las necesidades humanas. Esto es lo que ha pasado en el transcurso histórico del desarrollo de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, registrándose dos políticas públicas correspondientes a dos visiones distintas y contrastantes de desarrollo en un mismo espacio territorial: 1) representado por el reparto agrario promovido por la Reforma Agraria en la década de los setenta, que sustentó la constitución de 23 ejidos en la zona entre ellos Punta Peñasco y Aquiles Serdán. Dicho reparto de tierra en la zona responde a procesos de movilizaciones e invasiones en los estados de Sinaloa y Sonora en 1971, aunadas al significado político de amenaza al sistema empleado en el movimiento estudiantil de 1968, contribuyeron a crear un ambiente propicio para que el Estado concediera beneficios a la gente demandante. Dicha política encerró en sí misma no sólo objetivos de aminoración sociopolítica de la época, sino los anhelos personales e individuales de los solicitantes de tierras y sus familias, creando así las expectativas de progreso que debido a la aplicación de la segunda vertiente de políticas no fueron satisfechas, aunado a la falta de apoyo financiero e inversión en servicios públicos; 2) la segunda visión está representada por la figura jurídica de la Reserva misma, que a pesar de incluir referencia a los bienes culturales ha sido comprendida desde una perspectiva conservacionista, entrando así en contradicción con las propuestas que descansan prioritariamente en la productividad percibida desde las necesidades humanas.

Esta tensión entre paradigmas de desarrollo se ha materializado en los actores representativos de cada modelo, entrando en conflicto y complicándose al grado que existe una ruptura de los canales de diálogo y del funcionamiento en conjunto de los instrumentos de planeación de la Reserva, como el plan de manejo, el Consejo Asesor, entre otros.

La marginalidad del territorio comprendido en la actual Reserva, no sólo deriva de sus características físicas y climatológicas que no la hacen propicia para el desarrollo de actividades productivas, sino de la

visión de quienes eran sus pobladores tradicionales, los grupos indígenas O'odam. Esta etnia, de tradición nómada, no fue considerada como objetivo de políticas de apoyo en México, y tras el surgimiento de iniciativas de arraigo en Estados Unidos, se establecieron en el vecino país. En este sentido, se podría pensar que los más entregados defensores del territorio como área natural protegida son los administradores de la Reserva, que han puesto en primer lugar la conservación de los ecosistemas del sitio en coincidencia con la creencia O'odam en ver el lugar como sagrado que debe ser respetado. Esta visión sin embargo, no ha sido capaz de integrar las necesidades de los habitantes de la Reserva y la conservación de los recursos naturales en una propuesta integral de desarrollo.

El Pinacate y Gran Desierto de Altar, como las otras Reservas mexicanas, fue creada con la consideración explícita del respeto a las necesidades de desarrollo humano de sus habitantes, como lo expone su Plan de Manejo, que guía las directrices de desarrollo en la zona. No obstante explicitarse la necesidad del desarrollo humano en la Reserva, la práctica cotidiana de aplicación de las políticas de conservación en el área no ha sido congruente con este planteamiento. Esta contradicción histórica de objetivos de la gestión identificada en las áreas naturales protegidas, deriva de la aplicación de una política de desarrollo agropecuaria federal en la década de los setenta, que promovió asentamientos de comunidades rurales en regiones apartadas y marginadas consideradas estratégicas por alguna circunstancia particular, entre ellas varias Reservas. En este punto surge un nuevo actor en la Reserva del Pinacate, los ejidatarios, que a diferencia de los pobladores originales sí habían respondido, para ubicarse en la Reserva, a una propuesta pública de apoyo para “progresar”.

Con la declaración de la Reserva la consideración de excepción de las áreas protegidas ha jugado en su contra respecto a su posibilidad de ser incluidas en la planeación del desarrollo de los territorios en los que se ubican (municipios y estados). Efectivamente su definición desde el ejecutivo federal las ha aislado y limitado a tener como único instrumento de gestión sus planes de manejo, demasiado acotados para solucionar parte de sus problemas. Por otra parte, la situación de estas áreas marginadas y relegadas de los

beneficios de la urbanidad, y específicamente el Pinacate y Gran Desierto de Altar, se han asociado a una visión reduccionista de los municipios con respecto a la relación urbana-rural. Lo urbano ha ejercido una fuerte dominación sobre lo rural, confinando el ámbito rural en términos de Pacheco (2002) al lugar no humano, de la no cultura, y por añadidura del no desarrollo. A partir de los planteamientos del desarrollo local como aproximación a su planeación por parte de los municipios, puede surgir una alternativa en la que una visión sistémica del territorio altere esta relación asimétrica y se plantee una integración y complementariedad rural-urbana, medio humanizado-medio protegido. Esta visión integral busca lograr un continuo social de los pobladores de los distintos puntos del territorio municipal y la articulación de las distintas regiones del municipio hacia un proyecto de desarrollo común.

Frente a un contexto de centralismo de autoridad, el municipio aparece como la instancia administrativa pública más cercana a los ciudadanos, se convierte en el receptor de las demandas tanto sociales como económicas y ello, tiene como destino la posibilidad de incorporarse en un proyecto de desarrollo local. Esta nueva forma de acercamiento puede ser el vehículo que facilite la interacción entre actores públicos, privados y locales en la Reserva, a partir de un conjunto de acuerdos, tácitos y expresos, y de contratos. El municipio tiene la capacidad de articular a los actores internos de la Reserva entre sí y con otros actores que permitan incorporar nuevos recursos endógenos, del municipio, a la búsqueda de mejores alternativas para la conservación y la mejora de la situación de los ejidatarios. La cooperación y la competencia de esfuerzos entre actores permiten la convergencia de esfuerzos, lo que estimula la dinámica económica y el desarrollo. El cambio en la dinámica de organización municipal podría reflejarse en el funcionamiento interno de la Reserva, como subsistema de ese todo municipal.

En el texto de la tesis se utiliza la teoría de la proximidad para exponer que la coordinación estratégica y las acciones colectivas de los actores económicos, políticos y sociales son la base para lograr el desarrollo del territorio, objetivo que planteamos desde una perspectiva municipal como alternativa a futuro para la Reserva y los ejidatarios. En otras palabras partimos de que el acercamiento físico entre los actores facilita

la cooperación y coordinación de acciones, responsabilidades, derechos, costos y beneficios delimitados de forma tal, que cada actor tenga conciencia de su participación y las obligaciones y beneficios que conlleva un proyecto de desarrollo local. De nuevo el municipio, como nuevo actor, externo a las fricciones anteriores en la Reserva, podría lograr la construcción de consenso traducida en un proyecto compartido.

Para que se produzca una respuesta coordinada entre actores locales es necesario que tengan una visión conjunta compartida de la problemática y sus posibles soluciones, es decir, un proyecto común. Además, la articulación de las acciones del sistema productivo local liderado por el municipio como ente mediador y regulador que afiance el compromiso institucional que permita la coordinación sinérgica. Por ello, la propuesta de desarrollo local de este trabajo sostiene que uno de los pilares en que se asienta el desarrollo de un proyecto económico, una de las principales carencias del sistema estudiado, es el funcionamiento adecuado de las instituciones que están en la base de la coordinación de la acción colectiva de los diversos actores identificados en la Reserva: el municipio como ente público mediador, los administradores de la reserva como gestores de la conservación de la zona, los ejidatarios como receptores del desarrollo humano y la iniciativa privada como elemento de experiencia en el ramo turístico para el diseño, promoción e implementación del plan.

En este contexto, el desarrollo local considera la coordinación estratégica de las acciones colectivas de los actores económicos, políticos y sociales como elemento esencial en los procesos de desarrollo integral. Se argumenta basándose en la propuesta teórica de Gilly y Torre (2000) que el municipio para el caso de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar puede ser el vehículo que facilite la interacción de las organizaciones y actores entre sí y con el territorio, por lo que sería el eje del que se articulan los procesos de desarrollo. Esta interacción entre instituciones de manera coordinada puede apoyar iniciativas de desarrollo local que incidan entre otras cosas mejorar las condiciones de vida de una población en particular.

El trabajo de campo hizo visible la existencia de una población reducida con residencia permanente en la Reserva, pero que cuenta con vínculos a este territorio a través de los derechos de propiedad de la tierra y el interés manifiesto de integrarse en el sistema productivo del área respetando la normatividad y la perspectiva de sustentabilidad. Su intención de permanecer vinculados a la Reserva es compatible con el marco normativo y los mecanismos de regulación de actividad sustentables como el turismo en su modalidad de ecoturismo. La Reserva en sí misma podría volverse una fuente de desarrollo local con beneficios para diferentes actores del municipio y base del sustento de los ejidatarios de la Reserva. La búsqueda del desarrollo humano de los ejidatarios no pasa necesariamente por ubicarlos físicamente de manera permanente en el territorio del área protegida, sino por lograr que ellos se integren como actores propositivos, que desde el municipio participen en la gestión sustentable a largo plazo de la Reserva como recurso de preservación ambiental y como recurso turístico. En esa medida serán partícipes de los beneficios derivados de las actividades relacionadas con la Reserva, incluido el equilibrio ambiental de la región.

En el sentido de lo planteado en el párrafo anterior sobre la ubicación de la población de la Reserva queda planteada en la tesis la reflexión sobre el reacomodo de los ejidatarios en las inmediaciones del área geográfica del ejido Morelia, cuya cercanía a la zona urbana de Sonoyta ha permitido que tenga un mayor nivel de desarrollo apoyado por el municipio. Tal propuesta sugiere la movilización del visitante de la Reserva hacia este espacio con la finalidad de desarrollo del ecoturismo rural, que permita cuidar el medio ambiente y contar con una derrama económica que permita el desarrollo humano.

Como comentario final me parece importante mencionar que la dimensión del trabajo de campo, representativo y suficiente a los efectos del trabajo de investigación, me permitió elaborar un primer diagnóstico del área considerada para describir y analizar el tipo de relación que se daba en este caso concreto entre las fuerzas del desarrollo sustentable y del desarrollo humano. Ese diagnóstico, junto con el marco conceptual del desarrollo local, fundamenta la elaboración de una propuesta analítica que no

obstante haber sido aplicada a este caso concreto tiene el potencial de aplicarse a otros casos similares donde se identifique la misma tensión entre proyectos de desarrollo, este sería el principal logro de la tesis. La propuesta que se presenta para la Reserva del Pinacate es apenas un borrador que únicamente marca líneas generales de acción que me ayudan a mostrar cómo aterrizar los elementos del marco analítico que se propone, en una propuesta concreta. Este ejercicio de primer diagnóstico debe profundizarse de acuerdo con los principales puntos identificados, para poder plantear soluciones puntuales de manejo de la Reserva del pinacate y Gran Desierto de Altar.

Bibliografía

Abdel-Malek, A (1985) Del desarrollismo a la búsqueda de la civilización, civilización: configuraciones de la diversidad, México 3, pp. 63-81.

Aguilar Barajas, Ismael (2002) Sustentabilidad ambiental en la industria: Conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas. El Colegio de México y Tecnológico de Monterrey, México, D.F.

Aguilar Villanueva, Luis F., John Bailey, Enrique Cabrero Mendoza, Rolando Cordera Campos, Lucia Dammert, Jose Wolderberg Karakowki y Adrian Acosta Silva Coord. (2005) Democracia, desarrollo y políticas públicas. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas División de Economía y Sociedad, Universidad de Guadalajara.

Aghón Gabriel y Cortés Patricia (1999) “descentralización y gobiernos municipales en América Latina” Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1995) “Estudio introductorio: La hechura de las políticas”, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antología de Políticas Públicas) pp. 15-74

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio introductorio: El estudio de las Políticas Públicas”, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antología de Políticas Públicas) pp. 15-74

Angulo Carrera, Alejandro y Córdova Díaz, José Saúl (2001) “La administración en áreas naturales protegidas” en Delgadillo Macias, Javier (2001) El desarrollo regional en México en el vértice de dos milenios, Instituto de Investigaciones Económicas y Miguel Porrúa.

Arandia, Iván L. (2002) “descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia” en Convergencia núm. 30, diciembre, UAEM, México, D.F. pp. 19-45.

Arellano Gault, David, Gil, José Ramón, Ramírez Macías y Rojano, Ángeles (2000) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). Revista del CLAD, núm. 17, junio, Venezuela. Pp. 9-44.

Alonso, Osvaldo (2003) La lógica de los actores y el desarrollo local. Centro Universitario Regional Zona Atlántida Universidad Nacional de Comahue, Argentina.

Álvarez, J. Francisco (2001) “Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen” en Maíz, R. comp. (2001) Teorías políticas contemporáneas, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 381-396.

Angulo Carrera Alejandro, Córdova Díaz José Saúl (2001) “Política y gestión gubernamental: administración en áreas naturales protegidas” en Delgadillo Macías, Javier coord. (2001) *Los terrenos de la política ambiental en México*. DGAPA, colección Jesús Silva Herzog, Editorial, Porrúa, pp. 213-265.

Bartra Roer (1975) Estructura agraria y clases sociales en México. Serie Popular Era

Boiser, Sergio (1996) Modernidad y territorio, ILPES, Chile.

Brañes, Raúl (2000) Manual de derecho ambiental mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Búrquez, M.A. y S.C. Castillo (1993) Propuesta para decretar la reserva de la biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar. Gobierno del Estado de Sonora, México.

Cabrero, Enrique (2000) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre. Pp. 189-227.

Calderón Ortiz, Gilberto (1996) “Estado y gobierno, algunas reflexiones sobre el presente régimen” en *Gestión y Estrategia* versión Internet, núm. 10 edición de aniversario, julio-diciembre, UAM-A.

Canto Sáenz, Rodolfo (2000) Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre. Pp. 231-256.

Carnoy Martín (1993) *El Estado y la teoría política*. Alianza editorial, Madrid España.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, octubre..

Casalís, Alejandro (2004) <http://www.pais-global.com.ar>. 7/5/2004.

Cernea, Michael M. (1995) *Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural*. Fondo de Cultura Económica, México.

CONABIO, (1998) *La diversidad biológica de México: Estudio de País*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México. Versión preliminar.

CONAPO-SEMARNAP (2000) *Población, Medio ambiente y desarrollo sustentable*. Dos casos de estudio: regiones de la Mariposa Monarca y la Costa Chica de Guerrero.

Daltabuit, Magali, Héctor Cisneros, Luz Ma. Vázquez y Enrique Santillán (2000) *Ecoturismo y desarrollo sustentable: Impacto en comunidades rurales de la selva maya*. UNAM-CRIM, Cuernavaca, México

Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe, Gasca Zamora, José (2001) El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios, UNAM, México.

Deneulin, Séverine (2004) Desarrollo humano, participación y género. Curso organizado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

Eagles, Paul F. J., Stephen F. McCool and Christopher D. Haynes (2002) Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management. UICN -The World Conservation Union.

Eckstein Salomon (1966) El ejido colectivo en Mexico. Fondo de Cultura Económica. Mexico

Escobar, Arturo (1995) Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. New Jersey, Princeton University Press, Princeton Studies in Culture/Power/History

Escobar, Arturo (1997) Anthropology and Development, International Social Science Journal/154, pp. 497-515.

Finot, Iván (2003) Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local, CEPAL, serie Gestión Pública, núm. 38, Octubre, ILPES, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Finot, Iván (2001) Descentralización en América Latina: teoría y práctica, CEPAL, serie Gestión Pública, núm. 12, ILPES, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Gallicchio, Enrique (2001) “El desarrollo local, sus retos y desafíos” en Comures y Funde-Fundaungo: Desarrollo local y descentralización, COMURES, San Salvador, El Salvador.

Gallopín, Gilberto (2003) Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas/ CEPAL/ECLAC, Santiago De Chile.

Graf, Sergio, Justo Rafaela (2001) Proceso de gobierno, empoderamiento y manejo de áreas naturales protegidas, el caso de la reserva de la biosfera Sierra de Mazatlán. CONANP-SEMARNAT

Giraud, P-N (2002) “¿Qué hemos aprendido?”, Istor-Revista de Historia Internacional, Núm. 10, Otoño, pp. 10-24.

Gligo, Nicolo (2001) La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina, CEPAL.

Góngora Izquierdo, José Miguel (1998) Cultura ecológica y áreas naturales protegidas: el caso de la reserva de la biosfera Ría Celestúm. COLEF. Tesis de maestría, Tijuana, Baja California.

González Santana, Octavio Martín (2005) Construyendo el desarrollo local: la organización del espacio agrícola en rincón Grande, Michoacán (1930-2000). El Colegio de Michoacán- Universidad de Guadalajara.

Gordon, Sara (1998) “Formulación de políticas” en *Políticas Públicas y gobierno Local*: ensayos. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. pp. 195-221.

Guimaraes, Roberto P. (2003) Tierra De sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas y CEPAL, Chile.

Hartmann, W.K (1989) Desert Heart. Chronicles of the Sonoran Desert. Fisher Books, Tucson, Arizona, 216 pp.

Hernández Licona, Gonzalo, Gustavo Merino Juárez y Ericka Rascón Ramírez (2003) Situación actual y retos: desarrollo social en México. Cuadernos de desarrollo humano Núm. 7, México.

Halfter, Gonzalo (1991) La ecología ante la crisis global. La ciencia y el hombre. Revista de la Universidad Veracruzana. Núm. 8, mayo-agosto, 7-10 pp.

Hayden Julián D. (1988) The Sierra del Pinacate. In Simposio de investigación sobre la zona ecológica de El Pinacate. Comité de Ecología y Medio Ambiente, Comisión Sonora-Arizona. Hermosillo, Sonora México. Octubre 52-56 pp.

Hiernaux Nicolás, Daniel (1998) “En la búsqueda de un nuevo paradigma regional” en B. Ramírez (comp.) *Nuevas tendencias en el análisis regional*, UAM-X, México. Pp. 135-178.

Kliksberg, Bernardo (1994) El rediseño del Estado: una perspectiva internacional, INAP.

INE (1997) Áreas naturales: economía e instituciones. Cuadernos de trabajo núm. 3, INE, México.

INE-SEMARNAP (1995) Programa de manejo de áreas naturales protegidas: reserva de la biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar, INE-SEMARNAT núm. 2, México, D.F.

Lachman, Beth E. (1997) Linking Sustainable Community Activities to Pollution Prevention. RAND, Washington, D.C.

Lahera P. Eugenio (2004) Política y políticas públicas, División de Desarrollo Social, serie Políticas Sociales, núm. 95, Naciones Unidas-CEPAL.

Lahera P. Eugenio (2004) Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 16, febrero, Venezuela. Pp. 7-30.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1996) México.

Leff, Enrique (2002) Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo XXI editores S.A. de C.V. PNUMA-UNAM.

Leff, Enrique (1993) “La cultura y los recursos naturales en la perspectiva del desarrollo sustentable” *Gaceta ecológica*. México, Instituto Nacional de Ecología y SEMARNAP.

Léonard Eric (1995) Una historia de vacas y golondrinas: Ganaderos y temporeros del Trópico Seco Mexicano. Fondo de Cultura Económica.

López Calva, Luis F., Lourdes Rodríguez-Chamussy y Miguel Székely (2004) Medición del desarrollo humano en México. Estudios sobre desarrollo humano, PNUD México, No. 2003-6.

López Pardo, Cándido M. (2001) Desarrollo humano: concepto y medición. Revista Salud Pública y Nutrición, Vol. 2 No. 3, julio-septiembre, la Habana Cuba.

López Pardo, Gustavo y Palomino Villavicencio, Bertha (2001) “El turismo sustentable como estrategia de desarrollo”, en Delgadillo Macías, Javier coord. (2001) *Los terrenos de la política ambiental en México*. DGAPA, colección Jesús Silva Herzog, Editorial, Porrúa, pp. 263-297.

Maier H. Elizabeth (1998) Género femenino, pobreza rural y cultura ecológica. El Colegio de la Frontera Sur y Potrerillos editores S.A. de C.V., México.

Malé, Jean-Pierre (2001) “Desarrollo local, reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI”, en Funde-Fundaungo: *Desarrollo local y descentralización en Centroamérica*, COMURES, San Salvador.

Martínez, Ifigenia (1994) “Significado y alcance del desarrollo sustentable” Foro ecología compromisos de campaña. Secretaría del Medio Ambiente del CEN del PRD.

Martínez López, Angélica del Consuelo (2001) Turismo rural, una alternativa viable de desarrollo para Los Altos de Jalisco: Lagos de Moreno. Universidad de Guadalajara, Tesis de Maestría.

Martinelli, José Maria (1998) El estatuto teórico de las políticas públicas. Memoria revista mensual de política y cultura, núm. 113, julio, México.

Medellín Torres, Pedro (2004) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en los países de frágil institucionalidad, División de Desarrollo Social, serie Políticas Sociales, núm. 93, Naciones Unidas-CEPAL.

Melgar López, Mayra patricia (2004) El ecoturismo como una alternativa de desarrollo local en el ejido Revolución del área de protección de flora y fauna “Valle de los Cirios”. Tesis de maestría, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, baja California, México.

Messner, Dirk (1996) “Dimensiones espaciales de la competitividad internacional”, en A. Casalet (1996) *Redes y regiones: Una nueva configuración*, en Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, año 2, núm. 3. pp. 187-234.

Morales males, Pablo (2001) Cultura y territorialidad: aportes etnológicos para la gestión ambiental comunitaria. Instituto de Cultura de Baja California/PACMYC/CONACULTA, México.

Moore, Mark H. (1998) “Movilización del apoyo y la legitimidad para la coproducción: las funciones de la gestión pública” y “Promoción, negociación y liderazgo: las técnicas de la gestión pública” en Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1996). *La Reinención del Gobierno. Cómo el Espíritu Empresarial Está Transformando al Sector Público*. Paidós, Barcelona, España.

OCDE (2002) *Mejores prácticas de desarrollo local*, cuaderno de trabajo No. 27, Librería El Correo de la UNESCO, S.A., México.

Ortiz, Enrique (1994) “Grandes ciudades, medio ambiente y calidad de vida: los desafíos de la globalización y el libre mercado” Foro ecología compromisos de campaña. Secretaría del Medio Ambiente del CEN del PRD.

Ortíz de Cevallos y Pierina Pollarolo (2000) *Reforma del Estado: Descentralización*. Instituto Apoyo, Lima Perú.

Padrés León, Elvira (1996) *Modelo estratégico de planeación de reservas de la biosfera: Propuesta metodológica para el caso de Organ Pipe, Arizona y el Pinacate, Sonora*. Tesis de maestría en la Universidad Autónoma de Baja California, México.

PRONATURA (2005) *Programa de involucramiento público y de educación ambiental para la conservación de humedales costeros del noroeste de México*. PRONATURA A.C., México.

Penso D Albenzio, Cristina Teresa (1998) *La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad*. Gestión y estrategia edición Internet, núm. 14, julio-diciembre.

Peschard, Jacqueline (1996) La cultura política democrática, Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, num. 2, México.

Peters B. Guy (1995) Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre. pp. 257-276.

Repetto, Fabián (2000) ¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 16, febrero, Venezuela. pp. 31-64

PNUD, (2002) Informe sobre desarrollo humano: Informe nacional de México. PNUD.

PNUD, (2001) Informe sobre desarrollo humano: Informe nacional del Salvador. PNUD.

PNUD, (1997) Informe sobre desarrollo humano. PNUD.

PNUD, (1995) Informe sobre desarrollo humano. PNUD

PNUD, (1993) Informe sobre desarrollo humano. PNUD

PNUD, (1990) Informe sobre desarrollo humano. PNUD

Rodado Noriega, Carlos, Grijalba de Rodado Elizabeth (2001) *La tierra cambia de piel: una visión integral de la calidad de vida*. Editorial Planeta Colombiana, S.A., Colombia.

Retortillo, Sebastián M. (1985) “Descentralización Administrativa y Organización Pública”, en revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F. núms. 63-64, julio-diciembre. Pp. 139-156.

SEMARNAT (2002) Informe de la situación general del medio ambiente en México. SEMARNAT, México.

SEMARNAT (2001) Programa de Trabajo de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006. SEMARNAT.

SEMARNAT (1999) Subprograma de ecoturismo de la reserva de la biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar en el marco del programa de manejo. SEMARNAT, México, D.F.

SEMARNAT (1997) Áreas naturales: economía e instituciones. INE-SEMARNAT.

SRA (1998) La transformación agraria: origen, evolución, retos y testimonios. Secretaría de la Reforma Agraria, México

Serrano, Claudia y Fernández, M. Ignacia (2001) descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿reformas paralelas? Serie de estudios Socio/Económicos núm. 18, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Subirats, Joan (1994) “Evaluación de políticas públicas”, en Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas, pp. 139-161.

Subirats, Joan y Gomá, Ricardo (2000) Cambios en las políticas del bienestar e innovación social en la Unión Europea, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 17, junio, Caracas Venezuela. Pp. 45-76.

Sáenz, Alejandro (1999) Contribución al desarrollo endógeno: participación comunitaria, poder local, ONGs. Scripta Nova revista Electrónica de Geografía y Ciencia Sociales, Num. 45 (26) 1 de agosto, Universidad de Barcelona (ISSN 1138-9788).

Sen Amartya (1996) “Capacidad y bienestar” en Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen comps. *La calidad de vida*. México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, México.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1999) El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., vigesimosexta edición, México.

Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (1980) Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. Fondo de Cultura Económica, lectura 36, México.

Tamayo, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración publica*, Madrid, Alianza Universitaria, Textos, pp. 281-311.

Toledo, V. M. (1992) Modernidad y ecología. La nueva crisis planetaria, Ecología Política núm. 3, pp. 9-22.

Touraine, Alain (1994) Crítica de la modernidad. Fondo de Cultura Económica, México.

UICN (1994) Parks for life: Action for protected Areas in Europe, UICN.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998) La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F.

Uvalle Berrones, Ricardo (1994) “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso mexicano” en Gestión y estrategia versión Internet.

Valadez Fernández, Francisco (2004) La desarticulación de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización de la gestión ambiental en Baja California, México (2000-2003). COLEF, Tesis de maestría, Tijuana Baja California.

Vázquez Barquero, Antonio (2005) Las nuevas fuerzas del desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid, Antoni Bosch editor, España.

Vázquez Barquero, Antonio (1998) “Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas” en J. M. Mella, *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Akal.

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

Valcárcel-Resalt, Germán, Troitiño Vinuesa Miguel Angel, Cava Luis esteban (1991) “Desarrollo local, turismo y medio ambiente”. Seminario de ponencias en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, editorial Excma. Diputación Provincial de Cuenca, España.

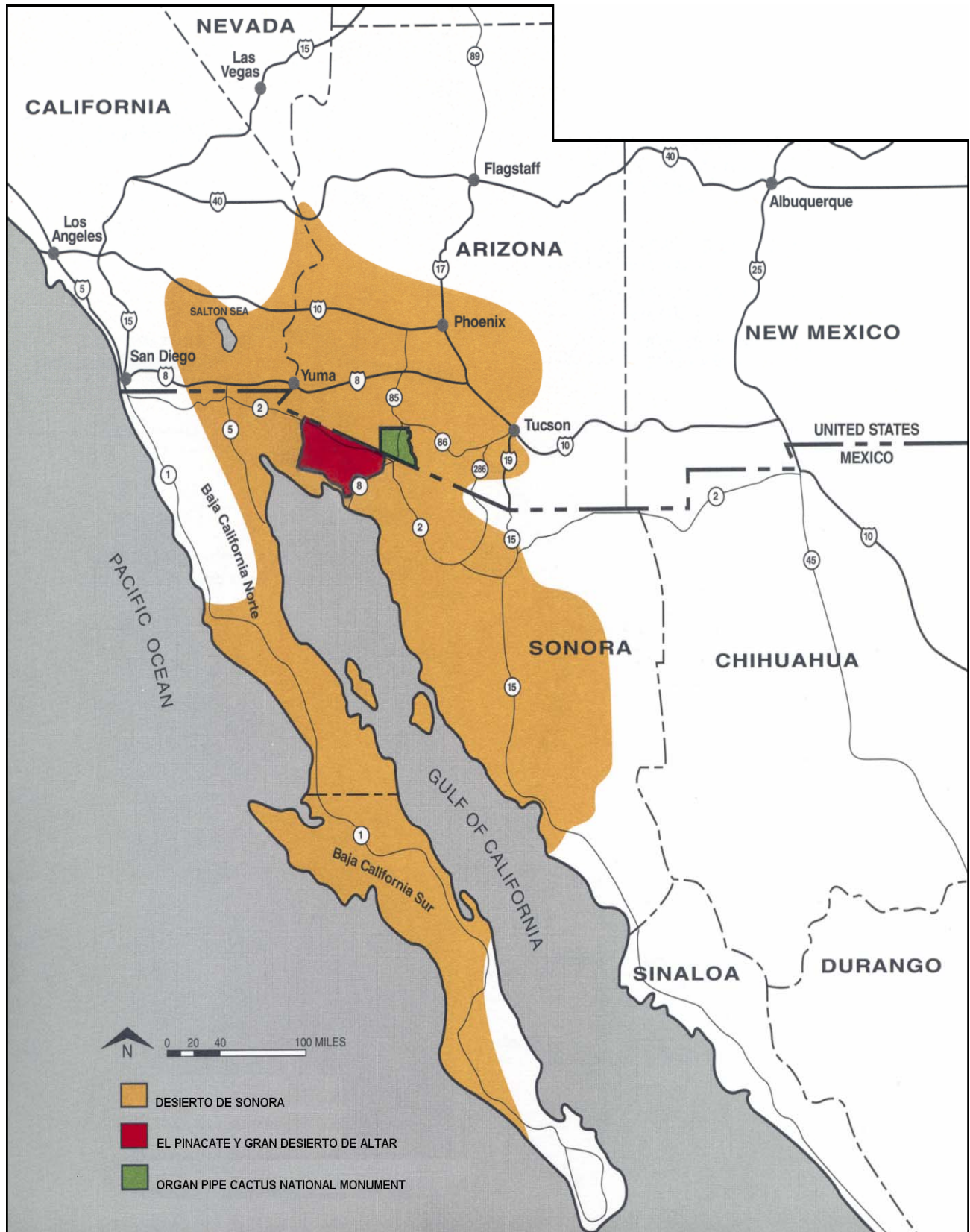
Viola, Andreu (2000) “La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. En
Viola, Andreu comp. *Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina*.
Editorial Paidós, Barcelona, España.

Warman, Arturo (2001) *El campo mexicano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica, México.

Wearing Stephen y John Neil (1999) *Ecoturismo, impacto, tendencias y posibilidades*, Editorial Síntesis,
Madrid, España.

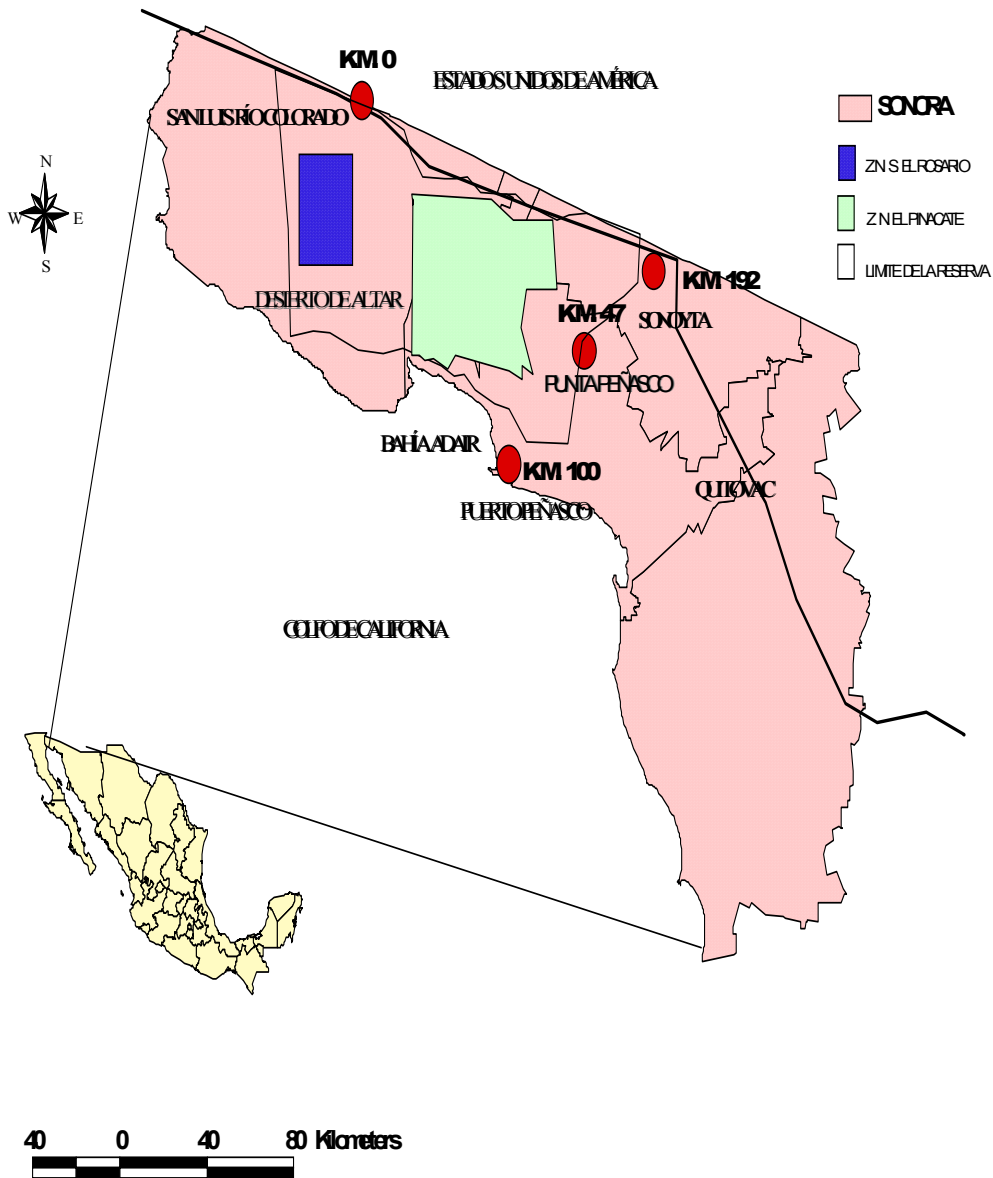
ANEXOS

Mapa de localización de la Reserva del Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora



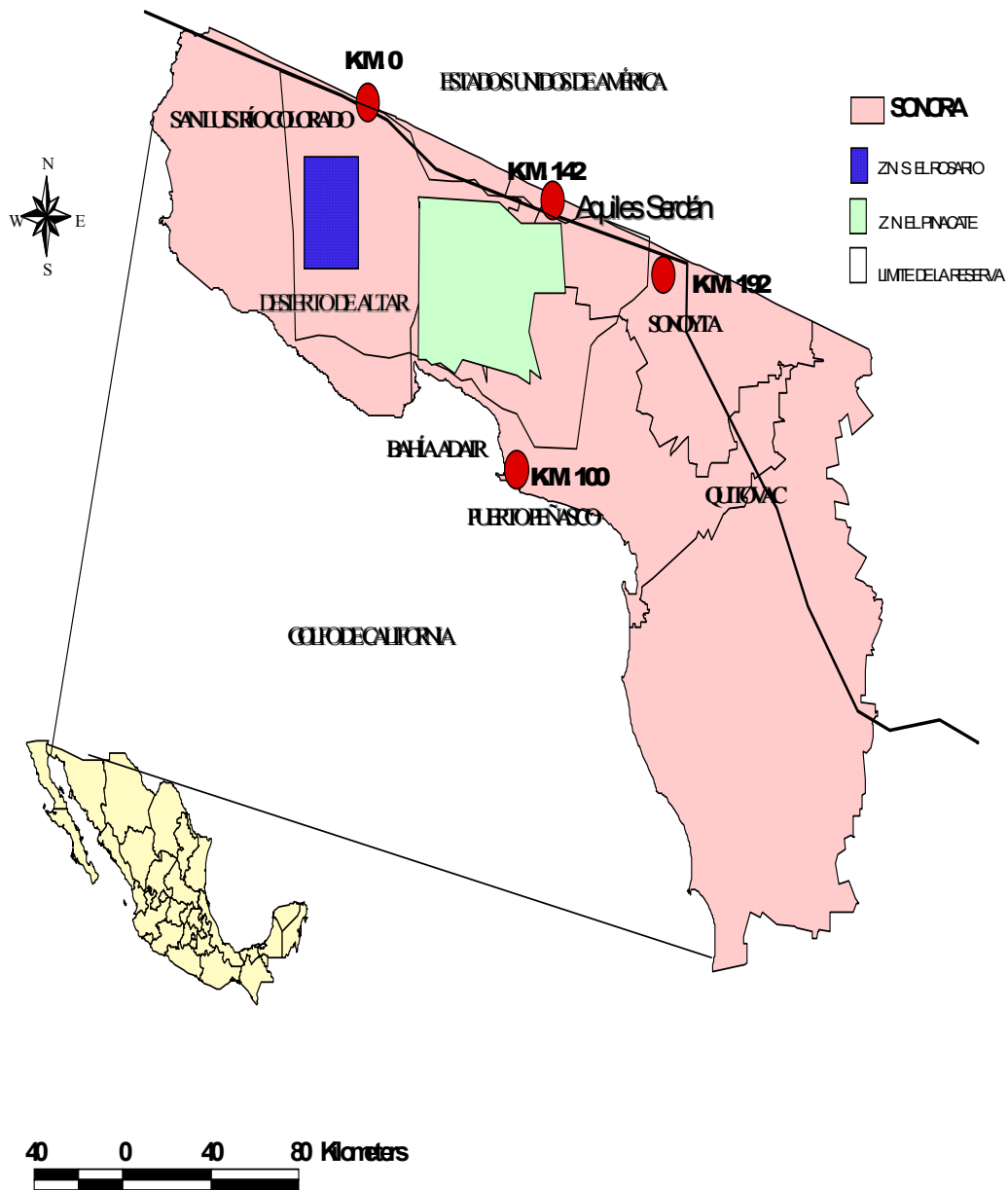
Mapa de localización del ejido Punta Peñasco

Estado de Sonora localización del Ejido Punta Peñasco



Mapa de localización del ejido Aquiles Serdán

Estado de Sonora localización del Ejido Aquiles Serdán



Guía de entrevista

Entrevista a pobladores de los Ejidos Aquiles Serdán y Punta Peñasco en la Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora.

I. Datos del entrevistado

1.1 Nombre: _____

1.2 Años de residencia ()

1.3 Edad: _____

1.4 Género: () Masculino () Femenino

1.5 Estado civil () casado (a) () Soltero (a) () Divorciado (a) Otro
especificar _____

1.6 Escolaridad: () Ninguna () Primaria () Secundaria () Preparatoria
() Superior

II. Antecedentes de la población y desarrollo humano

2.1 ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en su decisión para emigrar hacia este lugar? ¿En qué fecha llegó aquí?

2.2 ¿Quién tomó la decisión?

2.3 ¿Cuáles fueron sus anhelos cuando llegó?

2.4 ¿Cuáles de estos anhelos se han realizado? (Explicar)

2.5 ¿Cuáles han sido sus frustraciones con este sitio? (Explicar)

2.6 ¿Cuáles han sido sus logros en este lugar?

2.7 ¿Vive Usted todo el año en el ejido? (Explicar)

2.8 ¿A qué se dedica cuando esta fuera de la reserva?

2.9 ¿En la reserva gana lo suficiente para mantener a su familia?

2.10¿Qué tipo de oportunidades te gustaría tener en la reserva?

2.11¿Hay escuelas en la comunidad? ¿Hasta que nivel?

2.12¿Le es importante que sus hijos estudien?

2.13¿En que grado van sus hijos?

2.14¿Hay una clínica de salud en su comunidad? ¿Hay médicos privados? ¿Curanderos?

2.15¿Cómo y dónde se atienden las necesidades de salud que tienen Usted y su familia?

Padres	Esposa	Hijos	Usted

2.16¿Cómo cambiaría su vida y la de su familia si existiera una clínica de salud en la reserva?

2.17Información personal

No. De Hijos	Género	Edad	Ocupación	Aportan dinero al gasto familiar

2.18¿Dónde residen? ¿Por qué?

2.19¿Qué condiciones necesitaría Usted y su familia para que pueda vivir todo el tiempo en la reserva?

III. El principio de conservación en la Reserva

3.1 ¿Considera Usted que la conservación de la Reserva es importante? ¿Por qué?

3.2 ¿Cree que es posible preservar la biosfera y también desarrollar a las comunidades para que la gente viva mejor? ¿Cómo?

- 3.3 ¿Cómo se lleva con las autoridades de la CONANP y SEMARNAT? ¿Cree que ellos representan a sus intereses? ¿Por qué?
- 3.4 ¿Ha participado en proyectos comunitarios en el marco de la conservación apoyados por estas dependencias?
- 3.5 ¿En cuál y cómo?
- 3.6 ¿Considera que su participación le ha beneficiado a Usted? ¿Cómo?
- 3.7 ¿Considera que este proyecto le ha beneficiado a la comunidad? ¿Por qué?
- 3.8 ¿Surgieron algunos problemas o conflictos del proyecto? (Explicar)
- 3.9 ¿Cree que es importante el trabajo que ha hecho la CONANP y la SEMARNAT? ¿Por qué?
- 3.10 ¿Qué tipo de proyectos comunitarios considera viables para impulsar el desarrollo local?

IV. Condiciones de vida en la reserva

- 4.1 ¿Cuáles son las características de su vivienda?
- 4.2 ¿Cuentan con los servicios básicos (Luz, Agua, Drenaje, etc.)?
- 4.3 En ausencia de estos servicios ¿Cómo suplen estas necesidades?
- 4.4 ¿Su familia come tres veces al día? ¿Podría describir las comidas?
- 4.5 ¿Dónde consigue sus alimentos?

Gracias por su atención