

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# Tlalnepantla: Lugar entre dos mundos.

Cristina Tovar Ugalde.

Cita:

Cristina Tovar Ugalde (2009). *Tlalnepantla: Lugar entre dos mundos*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/356>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Tlalnepantla: Lugar entre dos mundos**

***Cristina Tovar Ugalde***

***Maestría en Estudios Políticos y Sociales***

***Universidad Nacional Autónoma de México***

*cristinatuga@live.com.mx / crisociounam@yahoo.com.mx*

## **Introducción**

En México, al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, los niveles de pobreza han aumentado de forma significativa, situación que al empalmarse con el proceso globalizador, genera una serie de fenómenos que han reconfigurado los espacios y actores dando lugar a nuevas relaciones sociales y espaciales. En el caso específico de la Ciudad de México y su área metropolitana ello ha significado el crecimiento acelerado de la mancha urbana que ha invadido y se ha conectado con las zonas urbanas de otros estados, teniendo como resultado el crecimiento de los cinturones de miseria que circundan a los espacios urbanizados, la depredación forestal, la

aparición de ciudades perdidas, el cambio en el uso de suelo, etc. Tlalnepantla es un poblado rural vecino a la Ciudad de México, sumido en pobreza extrema en donde se ha dado un importante crecimiento de la producción del nopal que ha transformado de forma paulatina pero substancial la vida económica, social y política de la localidad.

A principios del siglo XXI Tlalnepantla fue catalogada por el gobierno federal como una de las microrregiones con mayores rezagos del país; a ocho años de distancia la situación se ha modificado debido al desarrollo de una actividad productiva generalizada que ha tenido impacto sobre la incidencia de la pobreza y las condiciones de desarrollo, y es que de ser una localidad que expulsaba gente en busca de trabajo, ahora migrantes temporales del sur del país y localidades vecinas son atraídos para la cosecha del nopal.

No es común que una localidad catalogada como de alta marginación deje esa condición como consecuencia de una serie de procesos de desarrollo propios; sin embargo, no ha sido fácil, esto ha colocado a la localidad en un plano dicotómico entre mercados globales y locales; agricultura moderna y tradicional; riqueza y pobreza; organización comunitaria y disputa armada; producción agrícola y depredación forestal, etc., generando una serie de problemas internos que han complejizado el entramado social.

### **La Política de desarrollo regional en México**

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del presente se ha experimentado un aumento de la pobreza y un deterioro en la calidad de vida de una parte importante de la población en México. El cambio en el modelo de intervención estatal de los 70's-80's significó el giro del modelo de intervención estatal universal al focalizado. Así, los programas encaminados a la atención de la pobreza no han sido acompañados por esfuerzos que ataquen sus causas estructurales como la implementación de una política laboral, salarial o empresarial que genere fuentes de empleo sostenibles así como polos de desarrollo en las diferentes regiones del país.

México a lo largo de su historia se ha caracterizado por los contrastes y la desigualdad social a pesar de ello durante el modelo de Estado Benefactor se alcanzaron niveles aceptables de desarrollo y cobertura de los servicios sociales en general, sobre todo en las zonas urbanas del país quedando

rezagadas zonas rurales apartadas así como comunidades indígenas; sin embargo, no suceda lo mismo con la política regional. A decir de los expertos[1], la política regional ha sufrido diversos problemas entre los que destacan: la corrupción, la mala planeación así como la prevalencia de un esquema clientelar-corporativo que buscaba legitimar y preservar las estructuras de control del partido en el gobierno.

En el periodo posrevolucionario la política regional lejos de neutralizar las desigualdades generó dinámicas nuevas de desigualdad; el partido en el gobierno buscaba fortalecer su presencia y liderazgo por lo que manejó la política social, económica y regional de tal manera que se privilegió a unos sectores sobre otros agudizando aún más la disparidad campo – ciudad. Gustavo Garza (1989) sostiene que en las tres últimas décadas del siglo pasado, la política regional careció del análisis adecuado que permitiera identificar las causas de la concentración de la industria y la población lo que dio como resultado el fortalecimiento de las dinámicas concentradoras que buscaba combatir.

Así, durante el auge del modelo de sustitución de importaciones, se buscó fortalecer la infraestructura, incentivar la industria y desarrollar el sector agropecuario pero la política dio prioridad al proceso industrial potenciando la concentración espacial y agudizando las diferencias regionales. La gota que derramó el vaso fue la crisis de 1982, pues evidenció las carencias que sorteaban la mayor parte de las regiones así como diversos sectores de la población. La lucha por combatir los efectos más visibles de la crisis redujo dramáticamente el margen del gasto público, retrasando la posibilidad de reestructurar una política social o regional.

En este periodo se transforma, formalmente, el modelo económico modificando las formas de intervención del Estado así como los objetivos de la política social. El Estado ya no sería el responsable del crecimiento económico sino el conductor del proceso de ajuste, que incluía la desconcentración administrativa y la reducción de la intervención del Estado en materia de seguridad social (Garza, 1989). Estos fenómenos afectaron sensiblemente la política regional; la administración se volcó a tratar de resolver el problema del desempleo, los bajos ingresos, la inflación y los cada vez mayores índices de crecimiento de la pobreza. La política social se dirigió a los sectores más afectados por el crecimiento de la pobreza otorgando transferencias monetarias a las familias beneficiarias así como apoyos a la salud y educación. La evolución de la pobreza así como los efectos de programas sociales han sido ampliamente analizados[2], documentando que éstos no han logrado frenar el crecimiento de los niveles de pobreza en general ni el deterioro de la calidad de vida.

## **Programa para el Desarrollo Local Microrregiones**

En 2000 se dio la alternancia política en el gobierno federal luego de 70 años de gobierno unipartidista. Con la llegada de la oposición se esperaban cambios significativos en la política social sin embargo, hasta ahora, no se han logrado erradicar los vicios y problemas de la administración pública. En este contexto se implementa el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones como una estrategia del nuevo gobierno federal para potenciar el desarrollo regional en las localidades de mayor rezago del país.

*La importancia de la Estrategia recae en el escenario dramático que dejan ver los datos estadísticos: en los municipios considerados como de alta y muy alta marginación viven 19.9 millones de personas. El 76% de esa población percibe ingresos menores a 2 salarios mínimos; el 30.9% de las viviendas no tienen drenaje, el 25.5% carecen de energía eléctrica, 40.7% no tienen agua potable entubada. (Carmona, 2002: 52)*

Es cierto que las estadísticas muestran los focos rojos, no obstante, las desigualdades históricas tan arraigadas no pueden ser atendidas únicamente mediante una política de tipo regional, se requiere que el Estado garantice a todos los individuos servicios básicos que certifiquen la igualdad entre sus habitantes. Ciertamente, la iniciativa del microrregiones parecía incorporar las observaciones del sector académico en materia de desarrollo local pero a nivel instrumental no ha resultado adecuada.

Los estudiosos<sup>[3]</sup> del desarrollo local coinciden en que es necesario que se conjuguen una serie de características y elementos para que se den oportunidades de desarrollo local, como por ejemplo: capacidad de los actores locales, análisis de la potencialidad de la localidad, impulso a las pequeñas y medianas empresas y capacidad de interacción entre lo local, nacional y global. Así, entre los objetivos que se plantea la estrategia de microrregiones está el de generar polos de desarrollo partiendo de un enfoque territorial promoviendo mecanismos de participación comunitaria que faciliten el impulso de actividades que surjan de las necesidades identificadas por los miembros de la comunidad. El problema es que hay un desfase entre el diseño y la operación del programa, por un lado, promueve el desarrollo territorial, el impulso de actividades productivas y la participación comunitaria y, por otro, la mayor parte de recursos se dedican a la construcción de infraestructura básica, los mecanismos de participación comunitaria son inexistentes y la investigación en la materia es pobre e insuficiente.

En la evaluación que realiza Cardozo, encuentra que de los programas sociales que contempla la estrategia microrregiones “sólo cinco evaluaciones presentan una buena calidad (Abasto Social de

Leche, Abasto Rural, Tortilla, Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, e Iniciativa Ciudadana 3X1), mientras en el extremo opuesto se encuentran 13 de calidad muy baja, esto pone en entredicho los resultados de los trabajos realizados” (2005: 51). Además de la ineficacia de los programas dedicados a fortalecer las capacidades de los individuos, “ningún programa cuenta con la participación social en la gestión y evaluación que el discurso gubernamental hacía esperar (Contraloría Social, Consejos Microrregionales, etc.)” (Ibídem)

En el caso de Tlalnepantla el programa microrregiones más que impulsar el desarrollo en la localidad se sumó a las dinámicas existentes, apoyando a los productores y fortaleciendo la precaria infraestructura de comunicaciones. Sin embargo, esta estrategia termina focalizando y concentrando los diferentes programas sociales existentes en las comunidades identificadas como de muy alta marginación sin hacer un esfuerzo real por abatir e identificar las causas estructurales de la desigualdad.

### **Tlalnepantla, Morelos: el caso de una localidad entre dos mundos**

La literatura especializada en el tema<sup>[4]</sup> comienza a dar cuenta de nuevos fenómenos en las zonas rurales que se manifiestan cada vez con mayor intensidad conforme avanzan los procesos globalizadores; así, aparecen nuevas conjunciones y formas de comportamiento y de relaciones que rompen el tradicional esquema rural-urbano. Procesos que a decir de Martínez “no son deterministas ni unidireccionales, que impone una serie de transformaciones en las formas de apropiación y utilización del espacio, pero también son los propios actores quienes a partir de sus propias estrategias de vida y reproducción, imprimen las características que finalmente retoma el espacio social, en ese ir y venir de lo global a lo local y viceversa” (Martínez, 2006:2). El crecimiento incontrolado y desorganizado de las zonas urbanas cada vez más desdibuja las fronteras y las zonas rurales se incorporan a las dinámicas urbanas de mercado, transportación, servicios, etc. pero se mantienen enfrascadas en situaciones de marginación y atraso dedicándose principalmente a la agricultura o a la ganadería.

El vínculo entre ambos espacios representa para las zonas rurales una estrategia para complementar los ingresos familiares (Ávila, 2006:4) ya sea porque los habitantes de las zonas rurales se integran a trabajar en el sector servicios en las zonas urbanas o porque la producción agrícola depende prácticamente en su totalidad de la demanda de las zonas urbanas, tal es el caso de Tlalnepantla. La

producción de nopal se ha incrementado debido a la demanda del mercado de la Ciudad de México (cubre poco más del 80% de la Central de Abastos de la Ciudad de México), así como de ventajas comparativas que tiene la región para facilitar el cultivo del producto durante todo el año sobre todo en la época invernal que es cuando el producto presenta mayor demanda y tiene un valor más alto en el mercado.

Tlalnepantla se encuentra incrustado en una zona boscosa y montañosa en la que las zonas accidentadas representan el 95% de su superficie, pese a ello los pobladores han logrado que casi el 40% sea utilizado para la agricultura (Sedesol, 2003). A pesar de la capacidad de los pobladores para aprovechar los recursos, las autoridades de microrregiones no fueron sensibles ante este hecho, pues en su análisis situacional se afirmaba que *de acuerdo con la información obtenida en campo, se registra que el relieve sobre el que está asentada esta localidad es de tipo montañoso, y dadas sus características y condiciones también representa un problema para el desarrollo de la agricultura* (Sedesol, 2003). El análisis y la investigación realizada por el programa microrregiones es pobre y poco seria al no identificar ventajas del territorio aún y cuando ya se estaba dando un cultivo más intensivo del nopal.

Lo que es fundamental rescatar en este caso es la capacidad de los pobladores de potenciar el desarrollo en su comunidad, la velocidad con que se han adaptado a un nuevo proceso que implica formas de ser y hacer, apropiación de nuevos elementos y desarrollo de nuevas conductas. Las estrategias son de todo tipo, desde nuevas formas de preparar comida hasta la conformación de grupos de productores que buscan posicionar su producto en el mercado al mejor precio.

La rápida transformación ha desencadenado procesos de desestabilización social que han fragmentado a la localidad dividiéndola en dos grupos opositores. El conflicto de 2004 aparentemente fue por motivos electorales, sin embargo, a raíz del trabajo de campo para esta investigación surge la hipótesis de que se trata de la disputa por el mercado entre dos grupos de productores que se identifican también con grupos políticos antagónicos. Así, la localidad ha dejado de ser un territorio homogéneo -en donde prácticamente todos sus habitantes eran pobres y se dedicaban al cultivo para el autoconsumo o para obtener ingresos marginales- y se transformó en un espacio heterogéneo donde comienzan a observarse diferencias sociales dependiendo de la cantidad de hectáreas que tengan cultivadas, a qué organización de productores y grupo político pertenezcan, al nivel de educación que se tenga, etc.

Los procesos de desarrollo que se están dando corresponden a lo que Boucher llama “nuevas teorías de la economía del territorio” así como a la teoría del desarrollo económico local *que insisten*

*sobre la importancia de la descentralización, de los procesos de desarrollo local, de la revitalización de las culturas regionales y de los productos del “terruño”.* (2001:5) En este sentido es fundamental para la política regional tener presente que para estas nuevas concepciones y teorías el territorio debe ser entendido como “un espacio construido histórica y socialmente, en el cual la eficacia de las actividades económicas es fuertemente condicionada por las relaciones de proximidad y de pertenencia a este espacio” (Muchnik y Sautier (1998) en Boucher, 2001: 8). El éxito en Tlalnepantla del cultivo del nopal se da a partir de elementos territoriales que han sido histórica y socialmente construidos como por ejemplo la socialización del “saber hacer” para la siembra, cuidado y cultivo de una verdura que naturalmente no se da en la región; el surgimiento de grupos de productores que se apoyan en la comercialización y en la búsqueda de financiamiento gubernamental; la apropiación e identificación del producto, sentimientos de pertenencia, etc.

## **Conclusiones**

La política regional en México no ha logrado potenciar el desarrollo en las regiones donde se ha implementado o si lo ha hecho ha sido favoreciendo la industria y la concentración poblacional, la experiencia que han dejado este tipo de políticas así como el voltear la mirada hacia las respuestas que dan las localidades a la falta de desarrollo, la pobreza y marginación debe conducir a generar políticas social y regional acordes a las necesidades de la población, tomando en cuenta el medio ambiente y la sustentabilidad de los proyectos a largo plazo.

El principal problema de la política social y ahora regional es su tendencia a focalizar programas a sectores en extrema pobreza; sin embargo, el acceso a servicios de salud, educación, comunicación y condiciones adecuadas de vida son materia de la política social en general, no se pueden plantear como objetivos de una política regional con enfoque territorial porque se trata de derechos humanos básicos que todo Estado debe garantizar, la política regional debe enfocarse a potenciar el desarrollo local a través del fomento de actividades productivas y no sólo igualando las condiciones de vida de la población.

Debe haber un sistema de distribución social, orientado a garantizar a todas las personas un mismo nivel de satisfacción de necesidades como salud y educación, y otro, territorial, dirigido a propiciar el desarrollo local. *Implica establecer dos sistemas redistributivos diferentes: uno orientado a reducir inequidades entre las personas y otro dirigido a reducir desigualdades entre colectividades territoriales.* (Finot, 2003: 25).



## Notas

1. Véase Garza (1989) y Palacios (1989)
2. Cortés (2003), Cardozo (2006) y Loria (2007)
3. Albuquerque (2001), Arocena (1995) y Boisier (2001).
4. Ávila (2006) y Martínez (2006)

## Referencias

- Albuquerque, Francisco (2001), "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en Vázquez, Antonio y Oscar Madoery (comps.), *Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Ediciones Homosapiens, 2001.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Uruguay, Ediciones Taurus-Universidad Católica.
- Ávila, Héctor (2006), "Lo urbano-rural en el estudio de los procesos territoriales", Ponencia presentada en el *VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural*, Quito, Ecuador, ALASRU, 20-24 de noviembre.
- Boisier, Sergio (2001), "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?", en Vázquez, Antonio y Oscar Madoery (comps.), *Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Ediciones Homosapiens.
- Boucher, Francois (2000), "Una visión territorial de la agroindustria rural: Los sistema agroalimentarios locales", Documento de trabajo presentado en el *II Curso Internacional sobre la Promoción de la Agroempresa Rural para el Desarrollo Microregional Sostenible*, Calí, Colombia, 11 septiembre - 6 octubre.
- Cardozo, Myriam (2006), "Políticas de lucha contra la pobreza en México: Principales resultados y limitaciones", *Revista Venezolana de Sociología y Antropología* Vol. 16, N° 45.
- Carmona, Ricardo (2002), "La estrategia de microrregiones", *Hitos de ciencias económico administrativas*, Año 8 N° 21, Tabasco, México, UJAT.
- Cortés, Fernando (2005), "La caída de la pobreza: México 2000-2004", *Estudios Sociológicos* XXIII: 69, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1989), *Una Década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, CEDUA/COLMEX.
- Finot, Iván (2003), "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local", *Serie Gestión Pública* N° 38, Santiago de Chile, CEPAL.

- Loria, Cecilia (2007), "La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México", en Arriagada Irma, *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias No. 49, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez, Alma Estela (2006), "Nueva relación rural-urbana: globalización y transformaciones socioespaciales en los altos de Morelos, México", Ponencia presentada en el *VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural*, Quito, Ecuador, ALASRU, 20-24 de noviembre.
- Palacios, Juan José (1989), *La política regional en México, 1970-1982: las contradicciones de un intento de redistribución*, México, Universidad de Guadalajara.
- Sedesol (2003), *Cédulas de Información Básica para Centros Estratégicos Comunitarios (CIBCEC)*, México.