

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.

# **El enfoque territorial del desarrollo rural. Y los territorios rurales en Tlaxcala, Mexico.**

Celia Hernández Cortés.

Cita:

Celia Hernández Cortés (2009). *El enfoque territorial del desarrollo rural. Y los territorios rurales en Tlaxcala, Mexico. 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/000-062/498>

*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>.*

# **El enfoque territorial del desarrollo rural**

## **Y los territorios rurales en Tlaxcala, Mexico**

***Celia Hernández Cortés<sup>1</sup>***

El propósito de este trabajo es revisar en forma sucinta el tránsito que han tenido los enfoques del desarrollo rural y el planteamiento del enfoque territorial del desarrollo rural y su pertinencia como marco de referencia, para abordar el estudio de las diferencias territoriales en zonas rurales, en particular en el estado de Tlaxcala en México.

### **1. El tránsito de los enfoques de desarrollo rural**

El concepto y la práctica del desarrollo en general, y del desarrollo rural en particular en México, atravesó desde 1940 por varias etapas: la etapa del desarrollo comunal y crecimiento económico, (desde los 40 hasta mediados de los 50), generación y transferencia de tecnología, la llamada Revolución Verde, (desde mediados de los 50 hasta finales de los 70), desarrollo Rural Integrado, (años 70), Fondos de Inversión Social, (años 80 y 90) y el desarrollo territorial rural a principios de este siglo.

---

<sup>1</sup> Celia Hernández Cortés es profesora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, chernandezcortes@yahoo.com.mx

A partir de la posguerra, el objetivo de la acción política y económica de los países fue el crecimiento entendido como el aumento de la producción y por tanto del consumo. En esta concepción el sector que se visualizó como la “locomotora del crecimiento” fue la industria y la agricultura, en el caso mexicano, se convirtió en proveedor de alimentos, materias primas, mano de obra barata y divisas. El desarrollo rural en los cuarentas se sumó en forma dependiente a la dinámica del desarrollo industrial en el país. El desarrollo comunal tuvo como antesala el reparto agrario, y con ello la creación de ejidos, la colonización de tierras vírgenes y el apoyo a la “empresarialidad” del campo creando las condiciones mínimas de orden productivo para los habitantes del campo<sup>2</sup> (Aguilar y Meyer, 2002).

Posterior a este proceso el esfuerzo de las acciones de desarrollo rural, se ubicó en transferir tecnología y prácticas agrícolas de los países avanzados a los agrosistemas mexicanos en un uso más eficiente de los recursos, fue el tiempo de la “revolución verde”. Sin embargo, ya a mediados de la década del sesenta, se hizo notorio, que los procesos de extensión con la orientación señalada no tuvo el éxito buscado, porque la aplicación tecnológica no respondió a las características de todos los agricultores. No todos lograron incrementar la productividad como decían los paquetes tecnológicos recomendados, lo que se tradujo en efectos redistributivos desiguales y la generación de dos grandes grupos de agricultores: los ejidatarios y los productores orientados fundamentalmente al mercado. Adicional a lo anterior, el crecimiento productivo no logró la desaparición de la pobreza, incluso en algunos casos empeoró. El incremento de la producción agrícola, tampoco se expresó en mejores servicios básicos para las zonas rurales, debido a su crecimiento y concentración en zonas urbanas por la industrialización, y con ello el inicio del trasvase de la población rural hacia las zonas urbanas.

Para dar respuesta a estos rezagos, se buscó combinar el enfoque de crecimiento productivo agrícola y la mejora de los servicios de salud, educación y otros servicios sociales diversos, (Roura, H y Cepeda, H, 1999), y con ello el nacimiento del llamado desarrollo rural integrado. Sin embargo, los logros de esta visión se vieron perjudicados por la excesiva complejidad y burocratización de los mismos, que intentaron abarcar demasiadas áreas a la vez. Otra restricción del modelo fue el exceso de endeudamiento, para el caso mexicano se inicia a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta lo que da inicio al abandono y restricciones financieras al desarrollo rural. El

---

<sup>2</sup> La institucionalización de las necesidades y respuestas políticas al campo se platearon desde la estructura política presidencial y del partido hegemónico, a través de la mediatización corporativa de los campesinos y las organizaciones rurales.

resultado fué el cambio de modelo, el Estado deja su papel de interventor y transita al modelo neoliberal, se vuelve un *facilitador* (actor) del accionar de los agentes privados y en un *promotor* del funcionamiento competitivo de los mercados. El retiro del Estado generó grandes vacíos institucionales que a la fecha no han sido cubiertos por ningún otro actor social.

Para los años 90, con los cambios estructurales y las recurrentes crisis económicas, se incrementa en forma dramática la pobreza y la exclusión social, ocasionados por lo que comienza a tomar fuerza algunas líneas de acción política enfocadas al medio rural Mora y Sumpsi (2004). El modelo de desarrollo rural tomo otra idea: la sustentabilidad el cual consideró como valor típico la conservación del ambiente, como sinónimo de sustentabilidad. Esta idea estrecha de sustentabilidad propició la puesta en marcha de un concepto más amplio; en este se señala que existen distintas estrategias de desarrollo agrícola sostenible que representan diferentes combinaciones de acciones que buscan beneficios económicos, ambientales y de distribución entre los diferentes grupos sociales (Crosson, citado por Herrera, 2008). Para este momento, en México se inicia la creación de los fondos de inversión para atender problemas focalizados de los territorios rurales.

La permanencia de la pobreza y las desigualdades sociales, en muchos espacios rurales dio paso al surgimiento del enfoque territorial del desarrollo rural. Este tiene su nacimiento en el contexto de la Unión Europea, en la década de los ochenta, como una estrategia de desarrollo rural. La cual se sustentó en dos componentes, la primera es de carácter sectorial, ligado a la producción agrícola, (constituye el principal pilar de la política agraria para toda la unión europea) la cual incorporó medidas estructurales y de acompañamiento a la mejora de los sistemas agrarios, realizó inversiones, innovaciones tecnológicas, la conservación de suelos, forestación de tierras agrarias, la instalación de jóvenes agricultores, entre otros, para las unidades agrícolas.

La segunda es un conjunto de acciones (en los noventa) bajo el título de *Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales*, esta propuso un concepto más abierto del Desarrollo Rural (el segundo pilar de la política de desarrollo rural) orientado a complementar las políticas de mercado, lo cual generó la aparición de multitud de acciones de ordenación, inversiones, incentivos, formación y empleo; desde distintas administraciones con la finalidad de fomentar el empleo mejorar la calidad de vida y conservar el medio ambiente, en principio, en aquéllos espacios rurales donde existía bajo nivel de ingreso, despoblamiento y degradación ambiental, los programas comunitarios LEADER y PRODER (Pillet y Plaza, 2003: 2), materializaron este concepto, bajo la dirección de un Estado comunitario, que ha definido, financiado y descentralizado la operación de estos programas por más de dos décadas.

El desarrollo rural, en esta idea, sigue buscando la transformación productiva de las actividades agrícolas, y suma al territorio en esta tarea. Es decir ya no es sólo competencia del sector agrícola su transformación sino del territorio con sus actores, instituciones, cultura y condiciones ambientales. En este sentido se apela a la recuperación y activación de los recursos endógenos, del territorio rural y se defiende la promoción de estrategias adaptadas a las potencialidades específicas, de las áreas rurales, a través del esfuerzo de ciudades pequeñas y medianas y el impulso de pequeñas y medianas empresas que actúen en red. Lo anterior supone el reconocimiento de las relaciones campo – ciudad; como un intento de cohesión territorial.

Existen otras interpretaciones de este enfoque, (Janury y Sadoulet, 2004) el cual busca reducir la pobreza, la desigualdad rural, disminuir la brechas entre zonas rurales y urbanas e incrementar las fuentes de empleo y reducir la migración hacia las zonas urbanas. En esta versión del enfoque se identifican, por un lado, zonas rurales de elevada pobreza, baja densidad de población y concentración de los mismos y por otro, zonas rurales de bajos índices de pobreza, alta densidad de población, concentración de la pobreza rural y socialmente difusa. En el primer caso se denomina áreas de pobreza rural marginales, y en el segundo áreas rurales favorables.

A nivel internacional uno de los promotores de este modelo, en América Latina, es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En esta interpretación el territorio rural, es una unidad espacial integrada, (por distintas dimensiones: económica, social, ambiental, político institucional y cultural), y en él deberán expresarse las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas generadoras de valor. Para dinamizar los procesos económicos, en los espacios rurales, se requiere de una institucionalidad abierta, pluralista y participativa, por lo tanto se deberán crear los espacios de participación activa de múltiples actores, sobre la base de una diversidad territorial. En este se enuncia no comprometer las posibilidades de generaciones futuras incorporando la sostenibilidad del modelo (Barril, 2006).

En el caso mexicano el desarrollo rural impulsado por el Estado, ha implementado diversos programas que son congruentes con el esquema de libre mercado, y su operación en el campo: en 1991 se crea ASERCA (apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria) con una orientación de fortalecimiento a la comercialización agrícola, en 1993 el programa de subsidios al campo (PROCAMPO), con la finalidad de incrementar la competitividad de los agricultores mexicanos, en 1996 Alianza para el Campo (APC), el cual incorpora un grupo de programas e instituciones que atienden varias vertientes productivas y descentralizan las actividades. Este programa se convirtió

en la parte central de la política de impulso agropecuario en México, bajo un enfoque todavía sectorial con la idea de disminuir los impactos del tratado de libre comercio, entre los productores mexicanos y establecer una nueva relación, entre la sociedad rural y el gobierno en un entorno de libre mercado.

Fue hasta 2001, que oficialmente se emite la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y con ello se incorpora un instrumento legal para las actividades productivas y de desarrollo social del campo y sus territorios. En esta se observa una influencia importante del enfoque sustentable del desarrollo y del territorial. La ley actualmente es el contexto, de los discursos sobre sustentabilidad, territorialidad y de las actividades multisectoriales, en los espacios rurales mexicanos.

En este contexto de cambios estructurales, de políticas y enfoques, nos preguntamos sobre la particularidad de los territorios rurales en el estado de Tlaxcala, el cual se encuentra ubicado en el altiplano central de México a 125 kilómetros de la Ciudad de México y 32 kilómetros de la ciudad de Puebla, áreas metropolitanas importantes por su concentración poblacional y económica.

## **2. Los territorios rurales en Tlaxcala, México.**

Bajo esta idea general buscamos distinguir, la ruralidad del Estado, a partir de reconocer tres ámbitos de su multidimensionalidad rural: las condiciones económicas, sociales y ambientales de los territorios, resultados que esbozamos aquí, el estudio fue más amplio (Hernández, 2007).

Para ello realizamos una primera aproximación, a través de un ejercicio de tipo cuantitativo con la construcción de una matriz de 64 variables: demográficas, económicas, sociales y datos ambientales. Para su análisis se utilizó análisis factorial con el que se obtuvo la estructura de la matriz, y con los resultados de las cargas factoriales, se clasificaron (con la técnica de conglomerados) los territorios rurales para ver las diferencias respecto al resto de los territorios estatales. La unidad territorial para el análisis fue el municipio.

En el estado de Tlaxcala, encontramos 26 municipios, de los 60 existentes, con características de ruralidad, 18 en la zona centro- sur del Estado y ocho en las regiones ubicadas al poniente, norte y oriente. Estos últimos se caracterizan por ser espacios semi agrarios con baja densidad demográfica, agricultura de autoconsumo y para mercados locales y regionales, predominan actividades comerciales y servicios poco desarrollados, forman parte de un polo de atracción mayor, en cada

una de las regiones, existe pérdida de vitalidad económica y son expulsores de mano de obra hacia el interior del país y a nivel internacional.

En el centro norte, centro sur y sur; encontramos situaciones similares y aunque son espacios semi-agrarios, estos cuentan con una densidad demográfica por encima de la estatal, se trata de espacios saturados, en términos demográficos, sin embargo, por la estructura económica se mantiene la agricultura de autoconsumo y para los mercados locales y regionales, las actividades comerciales y servicios se dirigen al consumidor, forman parte de un polo de atracción mayor en cada una de las regiones, cuentan con corredores industriales (con más de treinta años y menos de diez) que ejercen poca atracción en el empleo, existe una proporción importante de profesionales, ubicados en servicios (educación y gobierno), sin embargo, también son expulsores de mano de obra hacia el resto del país y a nivel internacional, lo que se traduce en una fuerte movilidad de la fuerza de trabajo a los centros urbanos cercanos (Puebla y Ciudad de México).

#### Cuadro 1.

Estos patrones se han desarrollado sobre dos grandes regiones naturales relativamente diferentes. En el primer caso, la región es más extensa que la segunda, con condiciones climáticas, hidrológicas y de suelos menos favorables para la agricultura; por eso ahí se asentaron menos pueblos indígenas y más fincas rurales de grandes dimensiones. La segunda región ocupa menos extensión, reúne mejores condiciones para la misma actividad, condición que favoreció la aglomeración de la población y el desarrollo de otras actividades industriales y recientemente la concentración de servicios.

Tlaxcala ha seguido el patrón de polaridad y desigualdad (concentración – dispersión de la población), que se reproduce con distintos matices en todo el país, procesos que tuvieron como base inicial un conjunto de elementos naturales y el desarrollo histórico de actividades económicas, asociadas a actores sociales, y políticos que han venido construyendo estos espacios.

De las variables sociales, sobresalen los servicios de salud proporcionados por el gobierno estatal, ante la presencia de ocupaciones agrícolas y terciarias asociadas a bajos salarios y sin prestaciones de sociales. En este sentido, la participación del gobierno estatal y en general el estado mexicano ha tomado en sus manos el costo de la salud de la población rural, para mantener la fuerza laboral, en condiciones en su reproducción social. La importancia de esta variable dentro de la estructura territorial rural, nos habla de la cobertura que estos servicios tienen en Tlaxcala, lo cual se explica en buena parte por las dimensiones de la entidad.

Las variables de educación y vivienda, también son representativas en términos de la cobertura. Estas muestran, al igual que en salud, el cubrimiento de la educación a nivel primaria y los servicios básicos (electricidad, agua y drenaje) de las viviendas en todos los territorios rurales, lo que no implica la buena calidad de los mismos.

En el ámbito demográfico, no se encontraron diferencias importantes entre los municipios rurales y los urbanos, lo cual sugiere que existe un comportamiento muy similar en todos los municipios del estado, en términos de la población joven, las tasas de natalidad y fecundidad y los tamaños de hogar que fueron las variables más importantes. Finalmente los territorios rurales se encuentran distribuidos en todo el estado lo que sugiere que no se trata de territorios continuos.

### **3. Reflexiones finales.**

El concepto de desarrollo rural, ha oscilado entre la idea de incrementar la producción, el bienestar social, la sustentabilidad de los procesos económicos y sociales y *atacar* la pobreza. Estas visiones del desarrollo rural en lugar de ser contradictorias han ido sumando elementos que no han logrado, a la fecha, dismantelar las desigualdades económicas entre los grupos sociales, ni entre los territorios rurales y urbanos.

El enfoque territorial del desarrollo rural, al reconocer la diversidad territorial rural, requiere definir criterios para distinguirla. Estos tendrían que tomar en consideración, las distintas dimensiones de los territorios, lo que nos lleva al análisis de la complejidad. Desde nuestra experiencia, consideramos que un primer acercamiento se podría realizar en términos cuantitativos, como se hizo en este ejercicio, pero no tendría que ser la única forma, ya que es necesario el reconocimiento de otros ámbitos: la presencia de los actores sociales a nivel económico y el papel político que tienen en el territorio, así como los procesos sociales y culturales, ayudarían a mirar al territorio en términos de la acción política y las formas de apropiación cultural y social que se han desarrollado.

El análisis territorial, en las zonas rurales, por la complejidad que plantea requiere el acercamiento multidisciplinar y la definición de una estrategia de participación social, para incorporar a la población en estos diagnósticos, bajo esquemas de planificación con distintos alcances que den respuesta tanto a necesidades inmediatas como a problemas estructurales de los lugares.

En el caso mexicano, aunque existe una política sectorial orientada al desarrollo de la competitividad rural esta sigue siendo de carácter subsidiario, el resto de las políticas de apoyo al sector y desarrollo territorial siguen operando bajo esquemas de fragmentación operativa con estructuras gubernamentales burocratizadas.

## Bibliografía

- Aguilar, Héctor y Meyer Lorenzo (2002), *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y
- Arena, México.
- Hernández, C (2007) Estructura territorial en el medio rural de la región oriente del estado de Tlaxcala, Colegio de Postgraduados Campus Puebla, Puebla, México.
- Herrera, F (2008) Políticas Públicas para el Desarrollo Rural: Estudio de los programas de Alianza para el Campo en México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Investigación en Ciencias Agropecuarias y Rurales, Estado de México, México.
- Janvry, Alain y Sadoulet Elisabeth (2004) Hacia un Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Como cosechar las oportunidades disponibles: El desarrollo rural en el siglo 21", Costa Rica.
- Mora, Jorge y José María Sumpsi (2004), *Desarrollo rural: Nuevos enfoques y perspectivas*, Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina, FAO, Chile.
- Roura, Horacio y Cepeda, H(1999) Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES.
- Barril Alex (2006) Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, la Propuesta del IICA  
[http://www.iica.org.uy/online/cyber\\_ficha.asp?grupo=8&doc=181](http://www.iica.org.uy/online/cyber_ficha.asp?grupo=8&doc=181)
- Pillet Capdepón ,F y Plaza Tabasco J (2003), El enfoque territorial del Desarrollo Rural como base de la ordenación del territorio, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio Facultad de Letras, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, España.
- [http://www.geogra.uah.es/inicio/revista/pdfrevista11/ok-05-revista11-felix\\_pillet-julio\\_plaza-79a90.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/revista/pdfrevista11/ok-05-revista11-felix_pillet-julio_plaza-79a90.pdf)