Universidad de Guadalajara

CUCSH
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Colección Graduados 2011
Serie Sociales y Humanidades

10

Jorge Alberto Rodríguez Herrera

Resultados locales de los polos de desarrollo rural en dos microrregiones del estado de Guanajuato, 1992-2009

A 18 años de la puesta en marcha del Programa de Atención a las Comunidades Rurales y la estrategia de los polos de desarrollo vale la pena analizar los resultados logrados en las localidades rurales de Guanajuato. El propósito de este trabajo es conocer, analizar y contrastar los resultados del PACR y de la estrategia de los polos de desarrollo rural implementados en Guanajuato a partir de la administración de Carlos Medina Plascencia (1991-1995) hasta la actualidad, así como el papel que han jugado en dichos resultados los actores locales. Claro que hacer esto con los 400 polos de desarrollo en que se dividió el Estado representa una tarea muy ardua que requiere gran cantidad de tiempo y recursos, por lo que con el fin de contrastar los resultados de la estrategia en cuestión se tomaron en cuenta dos casos: el polo de desarrollo San Antón de los Martínez en el municipio de San Luis de la Paz y el polo de desarrollo Las Cruces en el municipio de Salvatierra.

Resultados locales de los polos de desarrollo rural en dos microrregiones del estado de Guanajuato, 1992-2009

COLECCIÓN GRADUADOS
Serie Sociales y Humanidades

Núm. 10

Jorge Alberto Rodríguez Herrera

Resultados locales de los polos de desarrollo rural en dos microrregiones del estado de Guanajuato, 1992-2009

Universidad de Guadalajara
2014

307.72
ROD
Rodríguez Herrera, Jorge Alberto
Resultados locales de los polos de desarrollo rural en dos micro-
rregiones del estado de Guanajuato, 1992-2009 / Jorge Alberto
Rodríguez Herrera.
1ª ed.
Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara,
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades,
Coordinación Editorial, 2014
Colección: Graduados 2011
Serie: Sociales y Humanidades; Núm. 10
Obra completa ISBN 978-607-450-561-0
Vol. 10. ISBN E-book 978-607-742-121-4
1.- Desarrollo rural – Guanajuato (Estado) – Estudio de casos.
2.- Planificación económica.
3.- Planificación regional – San Luis de la Paz, Guanajuato
(Estado).
4.- Planificación regional – Salvatierra, Guanajuato (Estado).
I.- Universidad de Guadalajara,
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Primera edición, 2014
D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel 130
Zona Centro
Guadalajara, Jalisco, México

Obra completa ISBN 978-607-450-561-0
Vol. 10. ISBN E-book 978-607-742-121-4

Editado y hecho en México
Edited and made in Mexico

PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Esta edición fue financiada con recursos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) 2011 a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 7

CAPÍTULO I ▪ La teoría de los polos de desarrollo 10
Orígenes de la teoría 10
Conformación de la teoría de los polos de desarrollo 16
Soportes económico espaciales de la teoría de los polos de desarrollo 19
La teoría de los polos de desarrollo en las políticas de planificación regional 21
Políticas de polos de desarrollo en México 30

CAPÍTULO II ▪ La estrategia de los polos de desarrollo en el estado de Guanajuato 36
Antecedentes 36
Implementación del Programa de Atención a las Comunidades Rurales y de la estrategia de polos en Guanajuato 45
Seguimiento al PACR y los polos de desarrollo a partir de los cambios de gobierno 53

CAPÍTULO III ▪ El polo de desarrollo Las Cruces 63
Caracterización del polo 63
Características sociodemográficas 73
Resultados del PACR y de la estrategia de los polos 82
La organización de los actores locales en los resultados de la estrategia 94

CAPÍTULO IV ▪ El polo de desarrollo San Antón de los Martínez 100
Caracterización del polo 100
Resultados de la estrategia de los polos 118
Papel de los actores locales en los resultados de la estrategia 130

CONCLUSIONES 135
Contraste entre casos de estudio 135

BIBLIOGRAFÍA 137

A Ange, Ainara y Elián

INTRODUCCIÓN

En 1988, el empresario panista Carlos Medina Plascencia fue electo presidente municipal de León, Guanajuato. Esto representó un triunfo importante para el panismo guanajuatense y la oportunidad de poner en práctica una forma de gobernar que se distinguiera de las administraciones priístas y que le permitiera al partido construir una imagen favorable con el fin de incrementar su fuerza en el Estado (Rionda, 2000; Valencia, 1998). Hasta ese momento, los gobiernos priístas se habían caracterizado tanto por aplicar las estrategias de desarrollo diseñadas y operadas desde el nivel federal como por la relación de distanciamiento con la ciudadanía (Martínez, 2008). Así que Medina Plascencia puso en marcha una administración apoyada en la metodología de desarrollo organizacional y en técnicas de gestión y sistemas participativos que le permitieran tener un acercamiento estrecho con la ciudadanía, abriendo canales para que ésta se involucrara en la programación de acciones financiadas con recursos públicos. Para esto impulsó la integración de consejos de asociaciones de comerciantes, organizaciones privadas, grupos de profesionistas y comités de colonos y campesinos (Cabrero, 1995).

El área rural del municipio fue encargada a Desarrollo Rural de Guanajuato, A.C. (DRG) para que organizara a los campesinos de las 105 localidades rurales en comités con el fin de programar acciones a financiar con recursos públicos. El programa operado por la asociación fue bien acogido en las localidades al grado que, según Cabrero, en algunos casos se logró que los comités promovidos por DRG y los comités de Solidaridad trabajaran juntos en la programación y ejecución de acciones específicas (1995: 84).

Cuando Medina Plascencia fue nombrado gobernador interino de Guanajuato, en 1991, contrató a DRG para que diseñara un programa en el que se trabajara de manera similar a como lo había hecho en León. Así en 1992 puso en marcha una estrategia territorial con el fin de promover el desarrollo rural integral a partir de la participación de los campesinos en la programación de recursos al seno de los ayuntamientos municipales (DRG, 1994). Dicha estrategia se derivó del Programa de Atención a las Comunidades Rurales (PACR) y para operarlo el estado se dividió en microrregiones llamadas

polos de desarrollo. Más de 4 000 comunidades de los 46 municipios del estado, se agruparon en 400 polos de desarrollo. De la división territorial se desprendió una estructura organizativa sumamente compleja integrada por más de 4 000 consejos comunitarios, 400 consejos de polo de desarrollo, 46 consejos municipales rurales (CMRs), seis consejos regionales para el desarrollo rural y un consejo rural estatal (DRG, 1999).

El PACR, por lo menos en México, resultó novedoso en dos aspectos: el primer aspecto fue que su diseño y operación estuvieron a cargo de una organización no gubernamental, y el segundo, fue el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones de los gobiernos municipales (Cabrero, 2000) que permitió a los campesinos participar en la programación de recursos públicos a través de los representantes de los consejos de polo de desarrollo en los consejos municipales rurales. Sin embargo, los aspectos novedosos parecen encontrarse sólo en la forma en que se aplicó la estrategia, pues en el fondo no se diferenció de la política federal que desde el gobierno salinista estaba dirigida a satisfacer necesidades de infraestructura y servicios en las localidades rurales a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Serrano *et al.*, 2003).

Como quiera que sea, a 18 años de la puesta en marcha del PACR y la estrategia de los polos de desarrollo vale la pena analizar los resultados logrados en las localidades rurales de Guanajuato. Así que el propósito de este trabajo es conocer, analizar y contrastar los resultados del PACR y de la estrategia de los polos de desarrollo rural implementados en Guanajuato a partir de la administración de Carlos Medina Plascencia (1991-1995) hasta la actualidad, así como el papel que han jugado en dichos resultados los actores locales. Claro que hacer esto con los 400 polos de desarrollo en que se dividió el Estado representa una tarea muy ardua que requiere gran cantidad de tiempo y recursos, por lo que con el fin de contrastar los resultados de la estrategia en cuestión se tomaron en cuenta dos casos: el polo de desarrollo San Antón de los Martínez en el municipio de San Luis de la Paz y el polo de desarrollo Las Cruces en el municipio de Salvatierra.

Con objeto de dar lógica a la exposición del propósito que guía al presente trabajo, el documento se ha dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo está dedicado al análisis de los elementos conceptuales que integran la teoría de los polos de desarrollo tomando en cuenta las elaboraciones de Perroux, Boudeville y otros.

Entre los autores destacan Hermansen (1974, 1977), Cuadrado (1977, 1995) y Coraggio (1972, 1973). En ese mismo capítulo se discute acerca de la aplicación de las políticas de desarrollo regional basadas en los polos de desarrollo en el ámbito mundial, América Latina y, finalmente, en México. De los distintos ámbitos se retoman casos concretos en que se aplicaron políticas de polos.

El segundo capítulo se inicia por analizar los antecedentes de planificación regional anteriores a la llegada del PAN al gobierno estatal en 1991, para después abordar el modelo de administración pública de Medina Plascencia y la implementación del PACR por parte de DRG, A. C., así como la concepción y aplicación de la estrategia de los

polos de desarrollo derivada de dicho programa. Finalmente, se da seguimiento a los cambios más importantes en el PACR y la estrategia de los polos de desarrollo a partir de su implementación en 1992 durante el gobierno interino de Carlos Medina Plascencia y tras la llegada al gobierno estatal de las administraciones de Vicente Fox (1995-1999), Ramón Martín Huerta (1999-2000), Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) y Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012).

Los capítulos tres y cuatro se dedican al análisis de los resultados del PACR y la estrategia de los polos en los casos de Las Cruces, municipio de Salvatierra y San Antón de los Martínez en San Luis de la Paz. Se hace una caracterización de cada polo en aspectos como localización, organización de los actores locales, actividades económico- productivas, marginación y migración. Después se analizan los resultados del PACR y la estrategia de polos a partir de los objetivos planteados en el programa, así como el funcionamiento de la estructura organizativa derivada de la estrategia de desarrollo rural planteada por DRG. Finalmente, se analiza el papel de los actores locales en los resultados del PACR y la estrategia de polos. En Las Cruces el eje de análisis es la organización ejidal y en San Antón la organización de los actores a partir de la pequeña propiedad.

Por último, en las conclusiones se realiza la comparación entre los dos casos de estudio. Se contrastan las características entre Las Cruces y San Antón de los Martínez y, posteriormente, se comparan los resultados del PACR y la estrategia de los polos en cada caso, así como el papel de los actores locales. Finalmente se plantean algunas conclusiones generales de la investigación.

CAPÍTULO I

La teoría de los polos de desarrollo

Orígenes de la teoría

La base conceptual de las políticas de polos de desarrollo fue importada de las elaboraciones teóricas de la escuela de economía francesa, cuyos principales exponentes fueron François Perroux y Jacques Boudeville. De acuerdo con Palacios (1983), al primero se le atribuyen las elaboraciones teóricas en torno al concepto de polo de crecimiento y al segundo la espacialización de las nociones abstractas elaboradas por el primero. Cabe señalar que Perroux desarrolló su teoría tomando en cuenta a la industria como centro generador de crecimiento económico, por lo que sus elaboraciones se hicieron en un contexto totalmente distinto al medio rural. Además, como señala Cuadrado, "el concepto de polo de crecimiento es, ante todo, un concepto analítico y funcional; abstracto; quizás excesivamente genérico y mal definido en algunos puntos" (1977: 138). Es decir, que el objetivo perseguido por las ideas de Perroux era primordialmente "explicar los procesos de crecimiento y los desequilibrios sectoriales y espaciales que se producen, ya que no pretendía alumbrar un instrumento de política industrial o económica" (*idem.*).

A continuación se abordarán algunos de los elementos más importantes del trabajo de Perroux y Boudeville, así como los fundamentos económico-espaciales que conforman la teoría de los polos de desarrollo.

La teoría de los polos de crecimiento de François Perroux

El concepto de polo de crecimiento creado por Perroux, está compuesto por el término **polo** que corresponde a una categoría del análisis espacial y el término **crecimiento** tomado de la economía. Sobre el primero, Freyssinet señala que:

> La notion de pôle désigne une catégorie très générele de l'analyse spatiale: en termes spatiux, toute unité économique, simple ou complexe, constitue un pôle qui se définit

[y completa, citando a C. Ponsard], "par l'existence d' un pouvoir de décision et d' un space qui lui sert de support" (1966: 282).

Además de esta breve definición sobre polo, Freyssinet (1966) agrega que una característica de los polos es la fuerza de atracción y repulsión que ejercen sobre los bienes y los hombres, pero también sobre otros polos, es decir que en torno a los polos se crea un campo de fuerzas. Sin embargo, más adelante señala dos posturas con respecto a la forma en que los polos se relacionan con las fuerzas de atracción y repulsión. Por un lado, Freyssinet citando a Ponsard, argumenta que cada polo participa en distintos campos de fuerza y sólo constituye un elemento del todo. Por el contrario, Perroux (citado por Freyssinet, 1966: 282) afirma que cada polo crea su propio campo de fuerzas sobre su espacio de influencia.

Por su parte, en el ámbito económico, el término crecimiento es definido como el "cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país. Según los usos convencionales, el crecimiento económico se mide como el aumento porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB) en un año" (Banco Mundial, 2009: s. p.). O bien, puede entenderse también, como "el incremento del ingreso real *per cápita* de la población, siendo el ingreso real medido a través del PIB" (Hasse *et al.*, 2004: 113).

Con relación al concepto de polo de crecimiento, Cuadrado rescata de las elaboraciones teóricas de Perroux que "el *pôle de croissance* es un generador de actividad económica que induce y arrastra con más o menos fuerza al resto, ya se trate de otros subsectores vinculados al mismo, de otras empresas o de áreas geográficamente determinadas" [y agrega que] "un polo de crecimiento puede ser: una empresa motriz; un conjunto de empresas pertenecientes a uno u otro sector (agricultura, industria, servicios); una aglomeración urbana, e incluso una región o un área económica determinada" (1977: 139). Es decir, dada su concepción abstracta, un polo de crecimiento puede ser cualquier unidad económica que induzca el crecimiento a partir de su actuación como centro de campos de fuerza.

Elementos centrales de la teoría de los polos de crecimiento

La teoría de los polos de crecimiento de Perroux no fue creada con el fin de aplicarla a políticas de desarrollo, sino para explicar el crecimiento económico desequilibrado. Para explicar la polarización económica Perroux[1] argumenta que "el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento,

[1] El trabajo original de Perroux apareció en 1955 con el título *Note sur la notion de pole de croissance*, la versión utilizada en este trabajo fue publicada en 1993 con el título en español "Notas sobre el concepto polos de crecimiento" en una compilación de Héctor Ávila Sánchez titulada *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*.

con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía" (1993: 68). A esta idea sobre el crecimiento económico desequilibrado se le atribuye la paternidad de la teoría de los polos de desarrollo (Posada, 1978).

Según Cuadrado (1977), la teoría de los polos de Perroux toma como punto de partida tres elementos:

1. Los **desequilibrios** sectoriales y espaciales que acompañan todo proceso de crecimiento económico.
2. La existencia de determinados **complejos productivos** que ejercen una acción **polarizadora** e **impulsora** muy importante sobre el resto de la economía.
3. El carácter decisivo que tiene la **innovación** en el desarrollo de las distintas secuencias del crecimiento económico y de los desequilibrios con que éste se produce.

El primer elemento constituye una reacción de Perroux (1993) a los postulados teóricos del desarrollo equilibrado, que suponen un equilibrio estático y un sistema económico estacionario. Esto se puede observar en su trabajo "Notas sobre el concepto polos de crecimiento". Tanto Perroux como Boudeville conciben los desequilibrios sectoriales y espaciales como un rasgo inherente y característico de los procesos de crecimiento económico (Rózga, 1994). Planteado de otra manera, estos postulados teóricos antagónicos se agruparían en los dos modelos teóricos discutidos por De Mattos (2000): el que trata de explicar el origen y la dinámica de crecimiento económico a partir de la convergencia, es decir, con un efecto favorable que atenúa las desigualdades; y, el que considera que el crecimiento acentúa las desigualdades económicas y sociales.

El segundo elemento se relaciona directamente con los polos de crecimiento y su función como centros generadores de fuerzas de atracción y repulsión. Muy ligado a este elemento está el concepto de industria o unidad motriz, entendida como

> una unidad de producción capaz de ejercer sobre otras unidades acciones que aumentan la dimensión de aquellas últimas, que modifican sus estructuras, y también sus tipos de organización y que suscita o favorece los programas económicos (Freyssinet, 1966: 283).

A estas unidades, Perroux las caracteriza como industrias modernas en gran escala con una "separación de los factores individuales de producción entre sí; una concentración de capital bajo un poder único; y una división técnica del trabajo y la mecanización" (1993: 85).

Por último, la innovación es un elemento que Perroux tomó de Schumpeter, quien destacó como factor principal del desarrollo económico el papel de las innovaciones (González y Maza, 1991). De la misma manera, Perroux consideró las innovacio-

nes como las inductoras de los cambios estructurales en el sistema productivo (Cuadrado, 1977). Esto gracias a las funciones que éstas desempeñan en la economía como la reducción de los costos de producción, la creación de productos nuevos y la generación de cambios tecnológicos (Thomas, 1977), pero, sobre todo, gracias a su poder de arrastre sobre las industrias que crecen junto a ellas (Cuadrado, 1977).

A pesar de que los elementos teóricos desarrollados por Perroux están íntimamente ligados al espacio geográfico, paradójicamente fueron aplicados espacialmente de manera abstracta.

La concepción del espacio en la teoría de los polos de crecimiento

Perroux introdujo en su teoría la noción de espacio abstracto elaborada por las matemáticas y la física moderna. Según Cuadrado, la lógica de Perroux está basada en que

> (...) el espacio, en su sentido territorial y geográfico no constituye más que un rígido límite que tiende a condicionar y falsear las fuerzas económicas, ya que éstas nunca se sujetan a lo estrictamente territorial, es decir, a los límites fronterizos de una determinada área, ya sea ésta una comarca, una región –en el sentido político administrativo de la palabra–, un país. Si reemplazamos el sistema tridimensional de espacio podremos, sin embargo, analizar ya en su misma esencia los fenómenos económicos (1977: 135).

Esto, se refleja en el conflicto planteado por Perroux entre las redes económicas de grandes unidades y las áreas organizadas políticamente por los Estados nacionales. Sobre ese conflicto, Perroux plantea que las áreas económicas engendradas por los polos de crecimiento no coinciden con las áreas territoriales políticamente organizadas ya que "(...) el crecimiento de las primeras, depende de las importaciones, las exportaciones, los centros de aprovisionamiento y los mercados fuera del territorio nacional" (1993: 93). La lógica de Perroux se debe, en palabras de Hermansen, a que el economista francés se interesó originalmente en el crecimiento económico y sobre todo en empresas, industrias y sus interrelaciones y no en el patrón geográfico de la actividad económica o las consecuencias geográficas del crecimiento económico (...) para Perroux, el espacio geográfico parece ser sólo un tipo de espacio y más bien banal (1977: 32).

Por esa razón la noción de polo de crecimiento es tan abstracta y la consecuencia es que se "omite la consideración de las relaciones de poder preexistentes en una economía y no contempla los cambios que la existencia y actuación del propio polo pueden determinar en dicha economía" (Cuadrado, 1977: 155). En síntesis, la teoría de Perroux no toma en cuenta el espacio social integral, sino el funcional, a partir de la formación evolutiva de ciertas estructuras (Pantoja, 2000).

La solución, en parte, a este carácter abstracto del espacio económico creado por Perroux, se debe a Boudeville. Él aplicó el concepto y la teoría de los polos de crecimiento

a un contexto geográfico regional específico. En su trabajo "El espacio económico",[2] parte de los tipos de espacios económicos propuestos por Perroux, "espacio contenido como un plan, espacio como campo de fuerzas y espacio como conjunto homogéneo", pero desarrolla tres tipos de región tomando en cuenta las diferencias que las caracterizan. Dichas regiones son: la región homogénea, la región polarizada y la región plan.

- *región homogénea*: "puede caracterizarse por su mayor o menor uniformidad";
- *región polarizada*: "puede estudiarse desde el punto de vista de su mayor o menor coherencia, es decir, de la interdependencia de sus diversas partes, según se encuentre más o menos polarizada";
- *región plan*: "puede contemplarse de acuerdo al fin que persigue el programa que se trace" (Boudeville, 1993: 68).

La tipología de regiones propuesta por Boudeville y el trabajo de Perroux en torno a los tipos de espacios económicos, llegaron a ser tan importantes que varios autores consideraron que la discusión sobre el concepto de región se agotaba con las propuestas de los franceses (Palacios, 1983). Incluso, según Palacios, "los tipos de región más ampliamente conocidos y a los que se les ha atribuido un significativo grado de generalidad, son, sin duda, los derivados de las elaboraciones de François Perroux y Jacques Boudeville" (1983: 60). Más adelante agrega que se debe en parte a "su carácter ahistórico, aideológico y neutral, respecto de la realidad social en que cualquiera de los tres tipos de región se inscriba" (*ibid.*: 62). Sin embargo, el mismo Palacios admite que "aun cuando las concepciones convencionales se caractericen por su naturaleza ahistórica y aideológica, la verdad es que llevan implícitos estos elementos " (*ibid.*: 67). Conviene detenerse en una cuestión sumamente importante de la teoría de los polos que es el contexto ideológico en el que se elaboró, ya que éste determinaría en gran medida la pretensión de promover como única vía para superar el "subdesarrollo" el modelo occidental de acumulación técnico-económica.

Contexto ideológico de la teoría de los polos de crecimiento

La teoría de los polos de desarrollo surgió y se desarrolló en los países desarrollados de Europa dentro del sistema capitalista mundial (Coraggio, 1972), en un contexto en el que, según Armstrong, urgía buscar medidas que permitieran retardar los procesos de concentración económica y demográfica, así como encontrar vías que permitieran "una

[2] El trabajo original de Boudeville apareció en el capítulo I de la compilación presentada en el Coloquio sobre Economías Regionales celebrado del 21 al 23 de abril de 1969 en la Universidad de Lieja, Argentina. La versión utilizada en este trabajo fue compilada en 1993 por Héctor Ávila Sánchez en el libro *Lecturas de análisis regional en México.*

monopolización creciente del poder económico y político más igualitario dentro de un grupo seleccionado de entidades urbanas" (1973: 117). Lo que en realidad buscaba la teoría de los polos era expandir el sistema capitalista a través de su principal instrumento: la firma privada, sin la cual "la teoría se consideraba virtualmente inoperable" (*idem.*). Pantoja afirma que el "examinar detenidamente los postulados de la teoría de los polos de crecimiento, que tratan de remozarse, permite identificar el objetivo de la aceleración del proceso de expansión vertical y horizontal del capitalismo transnacional" (2000: 73).

Así, la expansión del capitalismo implicaba universalizar el modelo de acumulación occidental. En su artículo "Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo", Franck Petiteville señala que tanto por deformación profesional como por el etnocentrismo de la época, en su mayoría economistas de los años 50-60, "dieron por descontado sin más elucubraciones el carácter universal del modelo cultural occidental de acumulación técnico-económica y la necesidad previa de este proceso de acumulación en todo proceso mundial de cambio social" (1995: 4-5). Los economistas franceses no fueron ajenos a esta visión generalizada. A pesar de que, aparentemente, las elaboraciones teóricas de Perroux y Boudeville tienen un carácter ahistórico, aideológico y neutral, de manera implícita, están cargadas ideológicamente por la aspiración de la universalidad occidental al "postular como eterno el sistema social en cuyo seno fueron concebidas, en otras palabras, se está hablando de la esencia misma del capitalismo, al cual se le considera como un orden social inmutable" (Palacios, 1983: 67). Lo anterior no es extraño ya que la idea del desarrollo tiene su raíz, como señala Escobar, en los "procesos históricos de la modernidad y el capitalismo" (2005: 19).

Cuando la teoría de los polos se comenzó a aplicar en políticas de desarrollo regional en los países llamados "subdesarrollados", autores como Milton Santos (1974) cuestionaron la viabilidad de su aplicación en un contexto totalmente distinto al que vio nacer a la teoría. Coraggio fue más allá señalando con respecto a los polos que:

> (...) se comete aquí el repetido error de intentar la búsqueda de un mecanismo universal, ahistórico, que se aplicaría por igual a distintos sistemas y momentos, pero se lo construye sobre la misma base del funcionamiento concreto del sistema capitalista a nivel mundial en su última etapa (1973: 10).

De esa manera, se puede decir que, la principal limitación de los polos de desarrollo, radica en la pretensión universalista implícita en la teoría. Esto implica que al aplicar la teoría de los polos a realidades distintas a la que fue concebida, se dejen de lado las características específicas de los sistemas económicos y sociales. Hermansen explica lo anterior de la siguiente manera:

(...) La popularidad de que gozan esos conceptos y la idea en que se inspiran, es decir, la presunta superioridad de la concentración descentralizada de los esfuerzos de desarrollo como estrategia para acelerar el proceso de crecimiento económico, y para lograr la integración y la igualación regionales, se aprecia claramente al comprobar que esos conceptos se suponen validos cualesquiera sean los sistemas económicos y sociales al aplicarse (1974: 55).

Conformación de la teoría de los polos de desarrollo

Si bien la paternidad de la teoría de los polos de desarrollo es atribuida a los polos de crecimiento de Perroux, con el paso del tiempo se le han agregado distintos fundamentos económicos y espaciales. Incluso las concepciones sobre crecimiento y desarrollo, que en su momento fueron utilizadas como sinónimos, se han ido diferenciando.

Diferencia entre los conceptos de polo de crecimiento y polo de desarrollo

La diferencia entre polo de crecimiento y polo de desarrollo, se encuentra en el segundo término que los compone. Si bien el término polo puede resultar vago, en tanto que es una categoría general del análisis espacial de carácter multidimensional, hay un elemento en el que todos los autores que utilizan el término coinciden y es la centralidad que gira en torno a las fuerzas de atracción y repulsión generadas por el polo. En cambio, los conceptos de crecimiento y desarrollo, a pesar de que frecuentemente se utilizan como sinónimos, son diferentes.

Crecimiento y desarrollo

Como comentan González y Maza (1991), el concepto de crecimiento probablemente sea menos difícil de precisar que el de desarrollo. Se dice, en el ámbito económico, que "existe crecimiento cuando las variables macroeconómicas reales "PNB, PIB, el ingreso nacional, la inversión y el consumo" toman valores que se ajustan a una tendencia ascendente" (*ibid.*: 509). Por lo tanto, el crecimiento económico se da cuando aumentan porcentualmente las variables macroeconómicas. Pero, si bien un país puede crecer económicamente, eso no significa que los beneficios sean repartidos entre toda la población de manera equitativa. Al respecto, González y Maza señalan que el crecimiento puede resultar en una "simple expansión cuantitativa sin llegar a modificar las condiciones fundamentales de la economía ni de la sociedad" (1991: 511), es decir, puede haber crecimiento sin desarrollo.

El concepto de desarrollo, por su parte, representa una seria dificultad para definirlo debido a que "filosóficamente hablando, no es una categoría, sino una idea general por lo que su significado atraviesa distintos campos de conocimiento y crea constelaciones diferenciadas en cada uno de ellos" (Hidalgo, 2000: 2), de ahí su carácter

polisémico. Aun ciñéndose a las ideas de cooperación, progreso y globalización como lo hace Hidalgo (*idem.*) para desarrollar su trabajo sobre teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo, se han producido una multiplicidad de significados en torno al desarrollo, dependiendo del adjetivo que lo acompaña. Así encontramos: desarrollo económico, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano, desarrollo de abajo arriba, entre otros (Boisier, 2000).

En cuanto a la diferencia entre ambos conceptos, González y Maza señalan que el crecimiento económico tan sólo es parte del desarrollo y complementan diciendo:

> (...) el desarrollo implica una elevación sostenida del ingreso real por habitante, un mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, una composición equilibrada de la actividad económica, una difusión generalizada de los beneficios del progreso entre toda la población, una efectiva autonomía nacional de las decisiones que afectan fundamentalmente el curso y el nivel de la economía, una elevada capacidad de transformación de las condiciones determinantes, en lo institucional y lo material, de la vida económica, social y cultural del país, una aptitud de la sociedad para el disfrute pleno de los dones económicos y culturales, que en esencia constituyen la denominada calidad de la vida. (1991: 512).

Mientras el concepto de crecimiento se limita al aumento porcentual de las variables macroeconómicas, sin incorporar la distribución de la riqueza generada e incluso sin llegar a modificar la situación de la población en general, el desarrollo se ocupa de utilizar el crecimiento económico para mejorar las condiciones de vida de la población tomando aspectos económicos, sociales y culturales, por lo que existe una diferencia sustancial en cuanto a los alcances de ambos conceptos.

Polo de crecimiento y polo de desarrollo

Para comenzar este apartado vale la pena preguntarse, primero, si realmente existe una diferencia entre ambos conceptos o, como sugieren Gohman y Karpov (1977), refiriéndose a los polos, varios autores han utilizado términos distintos (crecimiento y desarrollo) para referirse al mismo fenómeno. Si se parte de la afirmación de estos autores, efectivamente es común que varios autores utilicen de manera indistinta los términos de polo de crecimiento y polo de desarrollo para explicar el mismo fenómeno. Casos de estos hay bastantes. Por ejemplo, Rodríguez (1997) en un apartado de su trabajo sobre teorías y enfoques del desarrollo económico, utiliza como sinónimos los términos de crecimiento y desarrollo al referirse a la teoría de los polos de Perroux. Portnoy (1964), en su trabajo "Los polos de desarrollo y la integración de América Latina", citando a Perroux, toma como definición "aceptable" del concepto de polos de desarrollo "unidades motrices (simples o complejas) capaces de aumentar el producto, de modificar las estructuras, de engendrar cambios en los tipos de organización, de suscitar progresos

económicos o de favorecer el progreso económico" (Perroux citado por Portnoy, 1964: 1). Sin embargo, los límites de esta definición son poco claros, con respecto a la que utiliza Cuadrado para definir el concepto de polo de crecimiento "unidad motriz con un centro determinado o bien un conjunto de unidades motrices que ejercen efectos de arrastre sobre otros conjuntos en el espacio económico e incluso en el geográfico" (1977: 142). A pesar de que la primera definición involucra criterios como el cambio de estructuras y de organización, en ambas aparece como elemento fundamental la unidad motriz y la idea de arrastre o empuje del polo sobre la economía. Así que no existen diferencias notables entre el significado de ambos conceptos.

Quizá lo anterior se deba a que el propio Perroux no clarificó suficientemente los conceptos. Al menos eso opinan Gohman y Karpov que dicen "el propio término polos de crecimiento fue acuñado por Perroux, de modo poco feliz" (1977: 146), Cuadrado señala que "el concepto de *pôle de croissance* es, ante todo, un concepto analítico y funcional; abstracto, quizás excesivamente genérico y mal definido en algunos puntos" (1977: 138) y Barrios (2001) enuncia entre las limitaciones de la teoría de los polos de crecimiento la ambigüedad conceptual. Sin embargo, otros autores adjudican la ambigüedad conceptual de los polos a la ampliación y a la modificación conceptual y por consiguiente a la pérdida del contenido original de la teoría de Perroux. Friedmann por ejemplo, señala con respecto al concepto de polo de crecimiento que

> aún reina una gran confusión en lo que concierne a los usos exactos del concepto su significado se ha diluido de tal forma, por lo menos entre los profesionales del planeamiento, que a menudo ha llegado a significar poco más que una política de urbanización seleccionada (...)" (1968: 1).

Por su parte, Hermansen atribuye la ambigüedad del concepto polo de desarrollo a la "diversidad de su interpretación en el contexto de problemas específicos de equilibrio interregional" (1977: 30). Ya sea porque desde su concepción original no fueron definidos de manera precisa o por su modificación y pérdida del sentido original con el transcurso del tiempo, lo cierto es que en la literatura dedicada al tema de los polos, predomina la ambigüedad conceptual.

Volviendo a la pregunta de si existen diferencias entre los conceptos de polo de crecimiento y polo de desarrollo, Barrios (2000), a partir de un análisis de diversos autores que tratan las teorías del desarrollo polarizado, llega a la conclusión de que después de años de discusión los estudiosos del tema llegaron al acuerdo de que los supuestos generales de Perroux y sus seguidores,

> (...) partían de la idea que el proceso de desarrollo era generado por olas sucesivas de innovaciones de carácter exógeno o endógeno que actuaban tanto en el plano funcional

(económico, social, cultural, político, institucional) como en el geográfico. Por lo tanto, el desarrollo económico era diferente del crecimiento económico pues tomaba en cuenta las interdependencias que se establecían entre las diferentes esferas de la vida colectiva (Barrios, 2000: 16).

De lo anterior se deduce que sí existe una diferencia entre los términos polo de crecimiento y polo de desarrollo, a pesar de que varios autores utilizan ambos términos para referir el mismo fenómeno.

Precisado lo anterior, se tomará como definición de referencia sobre el término polo de desarrollo la siguiente:

(...) los polos de desarrollo pueden ser firmas motrices de dimensión óptima; la mayor de las veces, ellas forman los complejos industriales. Lo que lo diferencia es que son capaces de aumentar la producción, de modificar las estructuras, de engendrar los cambios dentro de los tipos de organización, de suscitar los progresos económicos o de favorecer el progreso económico dentro del conjunto de su medio ambiente. (Perroux citado por Freyssinet, 1966: 284).

Esta definición, si bien es ambigua, constituye el punto de partida para abordar el concepto.

Soportes económico espaciales de la teoría de los polos de desarrollo

Al iniciar este apartado, se mencionaba que en la conformación de la teoría de los polos de desarrollo influyeron distintos elementos económico-espaciales de otras teorías. Abordar en su totalidad y a detalle dichos elementos requeriría un gran esfuerzo, pero además para la presente investigación no se requiere hacerlo, así que bastará con plantearlo de manera esquemática. Para hacer esto, se utilizará la propuesta de Posada (1978) enriquecida con los trabajos de Cuadrado (1977) y Hermansen (1977).

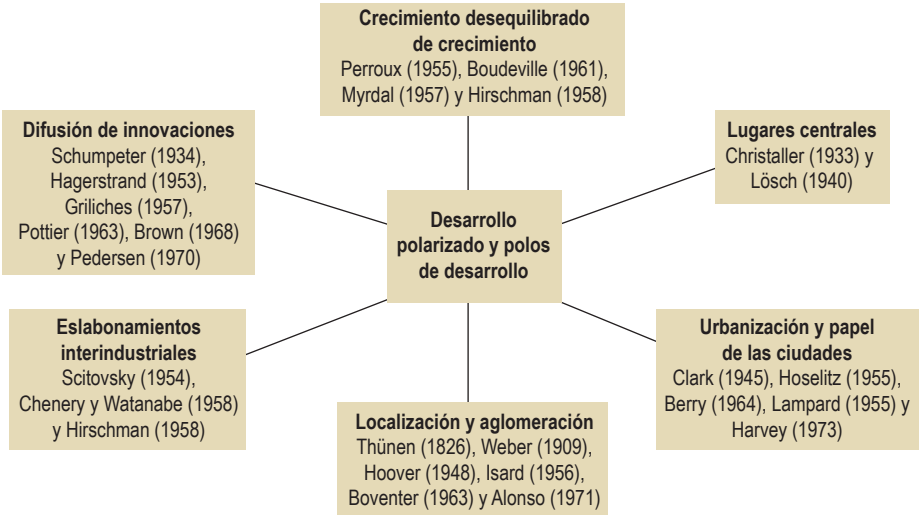
Si se observa el esquema 1 sobre las teorías que influyeron o se relacionan con la de los polos de desarrollo, en la parte de arriba se encuentra la teoría del crecimiento desequilibrado desarrollada por Perroux, Myrdal y Hirschman. De estos tres autores, es a Perroux a quien se atribuye la paternidad de los polos de desarrollo. Sobre las ideas clave de este autor ya se ha discutido anteriormente, así que siguiendo el esquema, hacia la izquierda se encuentran los planteamientos de Schumpeter y otros autores sobre el papel fundamental de las innovaciones en el impulso al desarrollo económico. Esta idea influyó de manera notable en Perroux de manera que, como Schumpeter, otorgó un papel determinante a las innovaciones y a los empresarios que las promueven en la conformación de los polos de crecimiento (Cuadrado, 1977).

Por su parte, los fundamentos teóricos de los eslabonamientos interindustriales creados por Scitovsky, fueron utilizados por Perroux para construir la idea de complejos industriales. Dicha idea, según Posada, es "el antecedente inmediato al polo de desarrollo" (1978: 149). La idea de Chenery y Watanabe sobre técnicas *input-output* o los conceptos de eslabonamiento hacia adelante y eslabonamiento hacia atrás, derivados de las interrelaciones industriales, también fueron utilizadas como instrumento de análisis en la evolución de la teoría de los polos (*ibid.*: 150).

Continuando con el mismo orden, aparecen las teorías de la localización y Aglomeración cuyo pionero fue Von Thünen, introduciendo la interrogante ¿dónde? con referencia a la localización de las actividades económicas. Weber, por su parte, introdujo el planteamiento sistemático sobre el problema de la localización de industrias y sentó las bases de la teoría de la aglomeración en tanto que Böventer, como principal exponente de dicha teoría, "presenta el primer intento por expandir la teoría de la estructura económica espacial de forma que sea compatible con un equilibrio general en términos espaciales" (Posada, 1978: 169).

Esquema 1

Fundamentos económico-espaciales de la teoría de los polos de desarrollo



Fuente: Adaptado de Posada (1978), Cuadrado (1977) y Hermansen (1977).

Las teorías sobre el proceso de urbanización y el papel de las ciudades, influyeron en la construcción de la teoría de los polos de desarrollo, a partir de la introducción del tema sobre el tamaño óptimo de las ciudades de Clark (Hermansen, 1977); de las ideas de ciudades generadoras y ciudades parásitos de Hoselitz (Posada, 1978); de la visión

sobre el papel de las ciudades y la función del desarrollo urbano-industrial como generador de cambios socioculturales de Lampard (Hermansen, 1977); y, los estudios sobre los procesos de urbanización y el papel de las ciudades desarrollados por Harvey, desde un punto de vista marxista, basados en "la construcción de una teoría de la localización espacial soportada en los principios de justicia social" (Posada, 1978: 163).

Finalmente, la teoría de los lugares centrales, ha sido considerada por Hermansen (1977) como complementaria de la teoría de los polos de desarrollo, sobre todo con relación a los planteamientos de Boudeville sobre la localización de polos. Sus principales exponentes, Christaller y Losch, desarrollaron el concepto de lugar central refiriéndose a las aglomeraciones urbanas como centros regionales de atracción económica y comercial (Posada, 1978).

La teoría de los polos de desarrollo en las políticas de planificación regional

Desde fines de la década de 1950, la teoría de los polos de desarrollo alcanzó una notable popularidad como base de políticas económicas y estrategias de crecimiento polarizado. La influencia de la teoría fue tal que se extendió a numerosos países a pesar de que había sido concebida como un instrumento para la explicación del fenómeno del crecimiento económico polarizado en el espacio abstracto. Lo anterior se debió, según Hermansen (1977), al nivel tan abstracto con que se formuló la teoría lo que permitió su fácil adaptación a estrategias políticas de desarrollo y a que "la creación de polos de desarrollo se manifiesta con mayor claridad en el espacio geográfico" (*ibid.*: 71), lo que derivó en el uso de la teoría de los polos de desarrollo como herramienta útil para formular políticas de desarrollo. En cuanto al objeto de dichas políticas, Hermansen (1974) explica que la teoría de los polos de desarrollo sirvió de base para elaborar políticas dirigidas tanto a contrarrestar desequilibrios producidos por los procesos de concentración económica y demográfica como a generar desarrollo mediante el establecimiento de polos inductores a partir de cadenas de desequilibrio. Así que, puede considerarse a la política de polos de desarrollo en el espacio geográfico "(...) como la orientación deliberada del desarrollo económico mediante la creación y control de los polos de desarrollo" (*ibid.*: 95).

Políticas de polos de desarrollo en el ámbito mundial

Las políticas de desarrollo soportadas por la teoría de los polos de desarrollo se aplicaron tanto en países "desarrollados" como en los "subdesarrollados" especialmente durante las décadas de 1960 y 1970. La compilación realizada por Kuklinski en 1977 titulada *Polos y centros de desarrollo en la planificación regional*, incluye dos casos de países en condiciones económicas poco favorables y tres casos de países europeos con un nivel de desarrollo alto en los que se aplicaron políticas basadas en los polos de desarrollo.

El primer caso es planteado por Pióro en Tanzania. En ese caso, durante los años de 1967 y 1969, se crearon tres planes basados en la idea de los polos del crecimiento. El primero, llamado *Plan maestro de Dar-es-Salaan*, consistió en consolidar la capital como polo de crecimiento a partir de la expansión de las instalaciones portuarias y de la Bahía, así como la potenciación de sus atracciones turísticas. El segundo, era un plan complementario llamado *Dar-es-Salaan sistema de desarrollo polarizado*, que consistió en crear centros de atracción alternos para controlar el crecimiento demográfico de la capital. La estrategia era localizar industrias y servicios en lugares como Ruvu para atraer población que originalmente emigraría a la capital Dar-es-Salaan. Finalmente, el tercer plan llamado *Plan de desarrollo físico del distrito de Handeni*, se propuso mejorar las condiciones de esa zona deprimida a través de la introducción de agua y la concentración de población para lograr asentamientos de más de 500 habitantes. Estos asentamientos jugarían el papel de polos concentradores de servicios e infraestructura (Pióro, 1977). Es importante señalar que Pióro dedica su trabajo básicamente a describir las estrategias aplicadas en Tanzania pero no hace una evaluación sobre sus resultados.

En el segundo caso, Gruchman analiza la estructura espacial de Libia a partir de los polos de crecimiento. Este autor basa su análisis en la estructura espacial diferenciada heredada por el pasado colonial de los países en desarrollo lo que provoca un desequilibrio en el patrón geográfico de las actividades económicas. Como solución plantea "la introducción planeada de polos de crecimiento como instrumentos para el cambio de la distribución geográfica de las actividades" que permita "el ajuste del sistema a los requerimientos del desarrollo eficiente" (Gruchman, 1977: 223). Aunque no se hace explícito, en este planteamiento predomina la idea de la industrialización como única vía para superar el subdesarrollo, a pesar de que el mismo Gruchman señala que el contexto para construir nuevos establecimientos industriales es poco propicio debido a "una infraestructura subdesarrollada, sin tradiciones industriales, sin espíritu de empresa, inhabilidades, etc." (*idem.*).

Los siguientes dos casos son de Polonia: en el primero, Regulski (1977) analiza la aplicación de la teoría de los polos de desarrollo en Polonia a partir de la problemática derivada de la mala distribución de las áreas urbanizadas en el país. Este autor señala como parte del desequilibrio social y económico de Polonia la tendencia a la expansión de plantas industriales ya existentes y la construcción de plantas nuevas en regiones ya urbanizadas e industrializadas. Parte de la solución al problema se integró en una propuesta elaborada por la Comisión de Planeación del Consejo de Ministros y consistió en establecer una red jerárquica de pueblos en la que, además de Varsovia, se convertiría en centros de desarrollo a ocho metrópolis suprarregionales a partir de la introducción de universidades, centros de investigación e industrias relacionadas estrechamente con estos últimos (*idem.*). En el segundo caso, Wojtasiewicz se centra en la región industrial de Konin como un centro interesante para el análisis. Esta región a pesar de ser una de

las menos desarrolladas de Polonia fue promovida, a partir de la política de reducción de las diferencias en la estructura espacial de la economía polaca, en el periodo 1950-1969 para convertirse en una nueva área industrial. Además Wojtasiewicz (1979) evalúa los resultados de la política como favorables, soportándolos con datos como el aumento del empleo, el auge en la construcción de vivienda y, en general, en el cambio en las condiciones de vida y bienestar de los habitantes, medido a partir del consumo de bienes al menudeo por persona, el incremento de cuartos habitables, aumento de camas de hospitales y mayor número de aulas escolares.

En el último caso, Bylund (1977) estudia la política sueca de localización introducida en 1965. Esa política se realizó con el fin de controlar la migración al interior del país, principalmente la emigración y el despoblamiento de las provincias forestales, pero también para tratar de aminorar los efectos negativos producidos por la concentración de población en la capital. Lo que hizo esa política fue impulsar la creación de industrias nuevas y procurar el desarrollo de empresas ya existentes a partir de préstamos y subsidios para promover la expansión económica.

Otros ejemplos de aplicación de políticas de desarrollo basadas en los polos de desarrollo, son utilizados por Freyssinet (1966) con el fin de clarificar las abstracciones teóricas. Los casos que utiliza son: el polo petrolero de gran dimensión en Medio Oriente, el polo electro-metalúrgico de Fria en la República de Guinea y el complejo siderúrgico de Minas Gerais en Brasil. En torno al polo petrolero, Freyssinet (*idem.*) deja claro que los Estados Árabes de Medio Oriente carecían de capacidad para conformarlo así que las inversiones en su totalidad fueron externas. Para 1950, el financiamiento exterior se repartía de la siguiente manera: Gran Bretaña 50%, Estados Unidos 40%, Francia 4% y Países Bajos 4%. También el equipamiento y la mano de obra calificada eran extranjeros y solamente la mano de obra no calificada era local. Por consiguiente, la producción era destinada casi en su totalidad a la exportación. Lo mismo ocurrió en los casos de Guinea y Brasil, el financiamiento exterior fue necesario para su consolidación por lo que Freyssinet concluye que "la insuficiencia de medios de financiamiento, de factores de producción, de actividades complementarias, de infraestructura económica y social son algunos de los obstáculos para la creación de polos de desarrollo en los países subdesarrollados" (1970: 290).

En estos tres ejemplos es clara la incidencia de los capitales extranjeros en las economías llamadas "subdesarrolladas" y se cumple el planteamiento de Pantoja que señala "Perroux descubre la verdadera esencia del modelo al recomendar la inversión extranjera como factor importante del desarrollo. Se trataba, en su momento, de una mayor penetración del capital europeo abogando por el aumento de las transferencias de solidaridad " (2000: 2), esto con el objetivo de acelerar el proceso de expansión del capitalismo transnacional.

A pesar de que los resultados en el ámbito mundial de las políticas de planificación regional basadas en los polos de desarrollo han sido evaluados por distintos autores como pobres e incluso negativos, también existen autores cuyo balance resulta más optimista. Entre los primeros se puede citar a Cuadrado Roura, quien señala, refiriéndose a países europeos, que "el efecto general de la creación de un polo de desarrollo ha resultado a veces nulo o incluso negativo en términos de puestos de trabajo, debido al impacto producido en la estructura local de precios y salarios" (1955: 13). En esa misma línea Posada, refiriéndose a España en la década de 1960, dice que "Uno de los instrumentos más irresponsablemente utilizados en aquella época fue la designación por Decreto de una serie de Polos de Desarrollo que, [y continúa citando a Richardson] (...) fueron pobremente concebidos, equivocadamente seleccionados y rápidamente olvidados" (1978: 137). Esto se ve reflejado en los resultados analizados por Sánchez Domínguez (2008) sobre el polo de desarrollo de Huelva, donde llega a la conclusión de que dicho polo se convirtió en un enclave que impulsó a una industria química generadora de poco empleo y sin la capacidad de producir efectos de arrastre sobre los sectores en crisis de la región. Fernández y Mirás en su análisis sobre los polos de desarrollo implementados en Galicia dan cuenta de resultados poco favorables para el mercado inter-regional pues la política de polos favoreció "un proceso de industrialización de la economía gallega orientada hacia el exterior" (2008: 19).

Entre los autores que han evaluado de manera más optimista los resultados de los polos de desarrollo se puede mencionar a Vázquez Barquero que expresa que en algunos casos la política de polos "produjo impactos favorables sobre el empleo y la renta, contribuyó a la descentralización productiva y a la reducción de las disparidades regionales e incluso, al crecimiento de las economías nacionales" (1997: 7-8). Otro autor, Fernández García (1984) analiza los resultados del polo de desarrollo de Oviedo en el periodo 1971-1983, y compara los objetivos esperados con los resultados obtenidos y llega a conclusiones alentadoras. A pesar de que el polo de Oviedo no atrajo las inversiones externas previstas al momento de su concepción, sí logró superar la cifra de generación de empleos que se había propuesto. Climent en su análisis sobre el polo de desarrollo de Logroño, también en España, concluye que dicho polo a pesar de no haber cumplido el papel que se le había asignado "ha tenido efectos positivos para la economía riojana, como la atracción de empresas multinacionales o el apoyo prestado a las empresas previamente instaladas para la ampliación y mejora de instalaciones" (1990: 81).

Se puede decir, entonces, que las políticas de polos trajeron efectos negativos y positivos en los distintos casos en que se aplicaron. Por tanto no se puede hablar de un caso en el que contundentemente los resultados hayan sido favorables sin tener efectos negativos sobre el espacio donde se aplicó.

Políticas de polos de desarrollo en América Latina

A finales de la década de 1950 los países de América Latina enfrentaban una seria problemática debido al crecimiento desmesurado de grandes ciudades producido por la industrialización. En las urbes las carencias de vivienda, infraestructura y equipamientos, aunadas a la incapacidad del sector moderno para absorber la mano de obra congregada en las ciudades, provocaron que la pobreza se acrecentara cada vez más (Franchini y Muscar, 1993). Las respuestas de los gobiernos a esta problemática se fincaron en la descentralización, con el fin de revertir la tendencia a la "concentración espacial de actividades productivas en pocos puntos" (*ibid.*: 170). De esa manera, en países como Brasil, Colombia, Argentina y México se impulsó la creación de nuevos polos de crecimiento para intentar frenar la expansión de las metrópolis y difundir el crecimiento al interior de los territorios (*idem.*). En la formulación de las nuevas políticas de desarrollo regional influyó de manera determinante la teoría de los polos de desarrollo. Esto ocurrió de manera generalizada durante las décadas de 1960 y 1970, al grado que a nivel mundial "fueron escasas las estrategias de desarrollo regional impulsadas desde el gobierno central que omitieran la incorporación en forma explícita o implícita de alguna propuesta de implantación y desarrollo de polos de crecimiento" (Díez y Gutiérrez, 2008: 118). En el caso de Latinoamérica ocurrió de igual manera. Boisier (1994) menciona, que los polos de crecimiento fueron el instrumento favorito de la planificación regional en América Latina, por lo menos hasta principios de la década de 1970. Sin embargo, todavía hoy las teorías de la polarización continúan inspirando estrategias de desarrollo regional en países latinoamericanos.

John Friedmann fue uno de los actores más destacados en la aplicación de políticas basadas en la teoría de los polos de desarrollo. Él participó en el diseño y puesta en marcha del polo de desarrollo de la Guayana Venezolana. Restrepo (1984), lo considera uno de los autores que más influyeron en la introducción de políticas basadas en las teorías de la polarización en América Latina. El material de trabajo de Friedmann titulado *La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo*, escrito en 1968, constituye una verdadera guía para implementar políticas sustentadas en la teoría de los polos de crecimiento. En él, además de intentar clarificar el concepto de polo de crecimiento, describe los pasos a seguir para la identificación de polos de crecimiento en un espacio geográfico; el proceso para la activación de dichos polos y la creación de instituciones especiales para la implementación de estrategias (Friedmann, 1968). Precisamente, Friedmann intervino en el siguiente ejemplo de estrategias de desarrollo soportadas en la teoría de los polos de desarrollo.

Uno de los casos más sonados en que se aplicó una estrategia apoyada en los polos de desarrollo fue el de la Guayana Venezolana. La estrategia se aplicó en 1960 a través del Programa Guayana en Venezuela que se enfocó a crear, a partir de inversiones dirigidas, una región que pudiera descentralizar, demográfica y económicamente, la región cen-

tral de Venezuela. La dimensión del programa fue tal que en 1961 se creó una nueva ciudad en la región Guayana, justamente la nueva urbe fue llamada Ciudad Guayana (García, 1984). Para impulsar el programa, la presidencia de la República creó la Comisión Venezolana de Guayana. Ésta al carecer de personal capacitado en cuestiones de desarrollo polarizado, fue asesorada por un grupo del Instituto Tecnológico de Massachusetts de Harvard, entre quienes se encontraba John Friedmann (*idem.*). El modelo de desarrollo que inspiró el Programa de Guayana fue adaptado de los supuestos de desarrollo polarizado de Perroux y las ideas sobre desarrollo desequilibrado de Hirschman, por lo que la idea central de la estrategia consistió en concentrar los recursos de la agencia planificadora en algunos sectores de la economía o sectores clave (*idem.*). De esa manera, la estrategia se planteó en dos ámbitos: el regional y el de la ciudad. En el primero, se impulsó la implantación de un polo de crecimiento cuyo centro sería Ciudad Guayana, consolidada como un polo modernizante que sirviera para lograr la industrialización. Esta parte de la estrategia se llamó la Región-Plan (*idem.*). Con ella, se esperaba que la modernización a partir de la industria aportara una solución a los problemas del subdesarrollo en la región, a partir de la inclusión del sector tradicional en el moderno. En contraste con esta estrategia regional, la Corporación planteó una estrategia para Ciudad Guayana basada en el desarrollo equilibrado, con el fin de procurar el desarrollo industrial y urbano y el de la población. El equipo planificador planteó un balance al interior de la ciudad en lo referente a las actividades económicas. Se suponía que el sector industrial, en sus ramas básica, intermedia y ligera, generaría empleos para toda la población (*idem.*).

Según el balance de García (1984), los resultados de la estrategia impactaron de manera negativa tanto a la región como a Ciudad Guayana. Para empezar, la planificación en Ciudad Guayana generó una serie de desequilibrios derivados de la concentración de inversiones en la industria básica, que provocó que las demás actividades económicas no pudieran sostenerse ni mucho menos crecer. Además, el uso de tecnología importada requirió grandes inversiones y poca mano de obra lo que aumentó los índices de desempleo en Ciudad Guayana, en contraste a la gran oferta de empleos que se suponía el polo iba a generar. A nivel regional, la estrategia llevó a convertir a Ciudad Guayana en un enclave o "seudo-polo" dependiente del apoyo exterior, debido a que no se lograron los encadenamientos derivados de la industria básica como se había pensado inicialmente y al desinterés por parte de los inversionistas privados de la región para impulsar la industria intermedia y ligera. Otro impacto detectado por García (1984) fue la elevada segregación sectorial espacial en Ciudad Guayana, que se manifestó en diferencias significativas entre las zonas de la ciudad en cuanto a tipos de vivienda, dotación de servicios básicos y características demográficas y económicas de la población, llegando a ubicar zonas en las que el proceso de planificación llevó al incremento de la marginación urbana. También, la estrategia generó movimientos migratorios dentro de

la región, concentrando a la población en Ciudad Guayana lo que contribuyó al crecimiento de asentamientos urbanos no regulados.

La propia García (1984) señala que el distanciamiento de la Corporación Venezolana de Guayana con los actores de la región generó el rechazo del programa. Además, la corporación en su intento por mantenerse neutral en cuanto a los intereses políticos de la región, rechazó programas planteados por actores locales. El énfasis excesivo en los objetivos de carácter económico, fue otra de las causas que llevaron al fracaso del programa, ya que no se tomaron en cuenta aspectos sociales y culturales de la población. En síntesis, tanto el modelo de desarrollo como el equipo de planificación fueron importados de una realidad ajena a la venezolana. Además la estrategia fue elaborada y ejecutada de manera unidireccional sin tomar en cuenta a la población involucrada lo que al final provocó el rechazo al programa por parte de los actores locales.

El caso brasileño de Minas Gerais es otro ejemplo de la aplicación de políticas de desarrollo polarizado en Latinoamérica. A principios de la década de 1970 el gobierno de Brasil comenzó a impulsar una política de desconcentración industrial con el fin de revertir las disparidades regionales derivadas de la concentración económica y demográfica en la capital del país (Campolina, 1986). Uno de los estados en los que se establecieron polos de desarrollo fue Minas Gerais, en especial, Juiz de Fora que era el mayor centro urbano industrial del estado (Quinet, 2009). Para impulsar la concentración de industrias en ese lugar, el Estado implementó una política de atracción de empresas a partir de instrumentos como incentivos fiscales, capital financiero para subsanar carencias de infraestructura y recursos y la creación de organismos de apoyo a las industrias, entre los cuales estaban el Instituto de Desarrollo Industrial, la Compañía de Distritos Industriales y el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (Andrade, 1982). A partir de esos incentivos el Estado atrajo a dos empresas del sector industrial siderúrgico: la Siderúrgica Mendes Júnior y la Companhia Paraibuna de Metais. En el caso de la Siderúrgica Mendes Júnior los incentivos consistieron en la exención de impuestos municipales por diez años, además el municipio donó el terreno para la industria y se responsabilizó por las obras de terraplén y drenaje del área destinada a la siderúrgica con una inversión de 25 millones de dólares, recibiendo a cambio 5 millones de dólares en acciones preferenciales. A parte de estos incentivos, el estado de Minas Gerais reembolsó a la industria durante diez años 32% del Impuesto de Circulación de Mercaderías (Quinet, 2009). Tan sólo en el periodo de 1970-1977 el estado de Minas Gerais devolvió a la Siderúrgica 5 billones de cruzeiros de este impuesto (Andrade, 1982). Adicionalmente, el gobierno federal apoyó a la Siderúrgica con incentivos para la importación de equipos, subsidios y recursos a través de su participación accionaria (Quinet, 2009). Por su parte, la Companhia Paraibuna de Metais fue apoyada directamente por el gobierno federal con la exención de 100% de los impuestos por la importación de maquinaria y equipo, además de facilitarle la obtención de recursos a precios bajos. Como en el caso de la Siderúrgica,

también esta industria recibió el beneficio de la condonación de impuestos municipales por diez años y el estado de Minas Gerais apoyó el proyecto con obras de infraestructura como la reactivación de un ramal ferroviario (*idem.*). El apoyo de los gobiernos federal, estatal y municipal a las industrias establecidas en Minas Gerais pronto se reflejó en un aumento en la participación de la producción industrial brasileña (Campolina, 1986).

De alguna manera, los buenos resultados de la estrategia se reflejaron en los indicadores de la renta, pero ¿qué ocurrió en realidad con la experiencia de Minas Gerais? Si bien en el plano nacional, según Redwood III (1984), las políticas de desconcentración económica y demográfica de principios de 1970 lograron revertir la tendencia concentradora de Sao Paulo con la localización de industrias en ciudades secundarias como las de Minas Gerais, a partir de la década de 1990, según Azzoni y Alves (1998), la tendencia en la disminución de las desigualdades regionales en Brasil parece estar estancada e incluso comenzó a revertirse. En el ámbito local, las políticas brasileñas basadas en los polos de desarrollo no lograron impulsar al conjunto de empresas de los territorios donde se implementaron. Eso ocurrió en el caso de Juiz de Fora pues los dos proyectos industriales que estaban enfocados a revertir la tendencia de desaceleración del sector industrial, si bien lograron aumentar la producción e incrementaron el nivel de empleo en el sector, no generaron el efecto encadenador con las demás empresas del municipio (Quinet, 2009). Así que, en realidad las inversiones del Estado no lograron incidir de manera significativa en el aumento de la renta y el empleo. Según Andrade (1982), las inversiones en Minas Gerais se concentraron en el sector industrial que utilizó gran cantidad de recursos en la importación de insumos y que se caracterizó por su baja capacidad de absorción de mano de obra. Al final, lo que sucedió en Minas Gerais fue que las tasas de crecimiento poblacional superaron a las de la población económicamente activa generando una subutilización de mano de obra (*idem.*). En suma, la estrategia de desarrollo polarizado implementada en Juiz de Fora no logró revertir la tendencia de desaceleración del sector industrial local (Quinet, 2009).

Los malos resultados en Minas Gerais tuvieron causas diversas. Una de las más importantes, fue que la estrategia de Juiz de Fora se implementó fuera de tiempo pues la Siderúrgica Mendes Júnior y la Companhia Paraibuna eran industrias típicas fordistas que se impulsaron justo en el periodo de crisis del fordismo a nivel mundial. Mientras las grandes ciudades industriales siderúrgicas estaban en crisis y los capitales se dirigían al régimen de acumulación posfordista o flexible, en Brasil se impulsaba la industria siderúrgica como motor del desarrollo regional. Por otro lado, la estrategia de Juiz de Fora estaba fuera de lugar ya que las nuevas actividades industriales no eran transformadoras de insumos locales y las complementariedades que requerían se encontraban fuera de la región, por lo que no se generaron fuerzas locales capaces de asegurar un impulso endógeno de desarrollo económico (Quinet, 2004).

En los casos de Venezuela y Brasil se puede constatar, en primer lugar, que las políticas de desarrollo implantadas desde los gobiernos centrales respondieron más a los intereses nacionales que a los de los actores locales. En segundo lugar, las industrias que se implantaron se convirtieron en enclaves, pues no produjeron encadenamientos con otros sectores económicos de las regiones. Finalmente, los resultados de las estrategias en ambos casos fueron pobres con respecto a las proyecciones e incluso provocaron efectos negativos en las regiones.

Además de Venezuela y Brasil, en Latinoamérica se implementaron políticas de polos en varios países. Los resultados en general fueron negativos. Díez y Gutiérrez comentan que:

> (...) investigaciones realizadas para casos de polos de crecimiento en América Latina pusieron en evidencia que su funcionamiento no condujo a una elevación generalizada del nivel de ingresos regional ni a un mejoramiento de su distribución en la respectiva región, lo que significa que no llegaron a desencadenarse los procesos de polarización de ingresos (...) también se ha podido comprobar que tampoco se produjo la esperada propagación de efectos positivos sobre el área de influencia del polo, sino que, en muchos casos, la gravitación del nuevo núcleo industrial en expansión ocasionó una disminución relativa de las actividades productivas y de la población respectiva (2008: 118-119).

Boisier (1972), que tiene una posición favorable respecto a las políticas de polos de desarrollo, admite que los resultados de algunas estrategias de polarización en Latinoamérica produjeron polos de "subdesarrollo" al agudizar las contradicciones centro-periferia en el área donde se implementaron. El mismo Boisier, en un trabajo más reciente (1994), señala que las evaluaciones aplicadas a principios de 1970 con el patrocinio del Instituto para la Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas y la Universidad Autónoma de Madrid a estrategias de desarrollo polarizado desarrolladas en los años de 1960 en Bolivia, Chile y Perú, permitieron darse cuenta de los malos resultados debido a los errores cometidos al copiar de manera a-crítica y a-histórica la teoría iniciada por Perroux y Boudeville.

Las apreciaciones generales sobre los malos resultados de los polos de desarrollo en América Latina de Díez y Gutiérrez (2008) y Boisier (1994) sobre Bolivia, Chile y Perú, se confirman al revisar casos como el estudiado por Pantoja (2000) en Nariño, Colombia. En ese caso se intentó impulsar en los años ochenta una estrategia de polarización contenida en el Plan de Desarrollo de Nariño, que pretendía consolidar al Puerto de Tumaco como polo de desarrollo nacional tomando la pesca industrial como motor para la difusión de innovaciones hacia regiones aledañas. Sobre sus resultados Pantoja plantea:

> El modelo que se pretendía introducir a Nariño, difusamente y por intuición más que por certeza, desde el PLADENAR, parecía ser el de los "Polos de Desarrollo". La ausencia de análisis espaciales contribuyó a que se abandonara su dinámica a la espontaneidad del mercado, lo que se vio reflejado en los resultados del mismo Plan, el cual agonizó en la más lastimosa de las muertes el Plan se convirtió en un documento de pequeños proyectos y en un rubro de empleo para unos cuantos empleados (...) (2000: 81).

Para Pantoja (2000), en Nariño se implementó una estrategia de polarización a partir de una mala adaptación de la teoría de los polos de desarrollo, como sucedió en los casos de los tres países latinoamericanos descritos por Boisier (1994) y, por esa razón, se obtuvieron malos resultados.

Sin embargo, aún en casos en que se implementaron polos de desarrollo con la asesoría de destacados planificadores, como Friedmann que acompañó el proceso de creación del polo de desarrollo de Ciudad Guayana en Venezuela (García, 1984), los resultados no fueron más prometedores. Curiosamente a pesar de los malos resultados obtenidos en el caso de Ciudad Guayana, actualmente en Venezuela las políticas territoriales continúan apoyándose en los principios de la polarización económica (Barrios, 2000).

Políticas de polos de desarrollo en México

Las políticas basadas en los polos de desarrollo comenzaron a implementarse en México a partir de la década de 1970 con el fin de corregir desequilibrios ocasionados por la concentración económica en las grandes ciudades y promover el desarrollo de regiones deprimidas (Cabrales, 2006). En general la implementación de polos en México se basó en la producción de insumos como acero, electricidad, productos petroquímicos, servicios portuarios, turísticos y obras de irrigación (Zapata, 1985). Lo que caracterizó a los polos en México fue que su promoción se hizo a partir de grandes inversiones mayoritariamente provenientes del sector público; generalmente los proyectos de polos no se derivaron de planes sectoriales o regionales sino que se formularon aisladamente; provocaron movimientos importantes de población hacia donde se implementaron; no significaron un beneficio significativo para los lugares en donde se ubicaron; y, desarticularon la economía, la sociedad y la dinámica política en los territorios donde se implantaron (Castillo *et al.*, 1992; Zapata, 1985).

Entre los polos de desarrollo que se implementaron en México están la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, la ciudad turística de Cancún, los proyectos petroleros de Tabasco y Coatzacoalcos-Minatitlán en Veracruz y el corredor turístico ecológico de Costalegre, Jalisco.

El caso del polo siderúrgico implantado en el municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán merece especial atención por ser considerado uno de los de mayor alcance

entre los que impulsó en la década de 1970 el Estado mexicano. Además fue, Según Restrepo, "uno de los más ambiciosos del hemisferio" (1984: 42). Por ese motivo se decidió abordarlo en este apartado.

El polo de desarrollo de Lázaro Cárdenas-Las Truchas

A principios de la década de 1970 sobre la desembocadura del río Balsas en una región localizada entre los estados de Michoacán y Guerrero, el Estado mexicano puso en marcha el polo de desarrollo Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Las principales acciones consistieron en la construcción del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas y la construcción de la ciudad Nueva Lázaro Cárdenas donde vivirían los operadores de la planta (Nolasco, 1984).

La justificación del proyecto se basó en el déficit de acero en la economía mexicana. Por lo que la construcción de la siderúrgica respondió a la necesidad de elevar de manera sustancial la producción de acero en México (Zapata, 1985). Con ese objetivo se inició en 1972 la primera etapa del proyecto que consistió en la construcción de la planta. Después, en 1976 la planta entró en operaciones (Nolasco, 1984). Cabe destacar que para implementar el polo, el Estado mexicano creó la paraestatal siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. (SICARTSA), que se encargó de los trabajos de construcción y producción del complejo. Además, se establecieron una serie de organismos e instrumentos para atender cuestiones relacionadas con la creación de la nueva ciudad. Destacaron entre otros la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas (CONURBAL) y el Fideicomiso Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC), encargados de la planificación urbana (Martínez, 2004; Zapata, 1985).

Por las dimensiones del proyecto, las inversiones que hizo el Estado mexicano fueron muy altas. Tan sólo la primera etapa que terminó en 1976 requirió una inversión de 23 mil millones de pesos. Lo que significó, según Restrepo (1984), un costo en promedio de 3 millones de pesos por empleo generado en la planta, ya que fueron alrededor de 7 500 los puestos de trabajo requeridos por la planta. Después de la inversión inicial el gobierno federal en 1979 tuvo que volver a inyectar 6 788 millones de pesos vía un subsidio a SICARTSA, debido al endeudamiento de la empresa que no utilizó la capacidad instalada de 1.3 millones de toneladas de acero líquido y que acumuló pérdidas cuantiosas. En 1980 se repitió el rescate con una aportación de 886 millones de pesos (Restrepo, 1984).

Económicamente, resulta evidente que el proyecto siderúrgico de Las Truchas resultó un fracaso. Pero los efectos generados por la implementación del polo permiten dimensionar la magnitud del fracaso.

Efectos del polo de desarrollo Lázaro Cárdenas-Las Truchas

Dada la importancia del proyecto Lázaro Cárdenas-Las Truchas, diversos autores han analizado con distinta óptica los efectos que se derivaron de su implementación. Eso

permite tener un panorama amplio de las implicaciones del proyecto en distintas dimensiones como podemos apreciar en el cuadro 1.

En general se observan efectos negativos desde la puesta en marcha del polo. Los cambios en la economía local resultan en desventaja para la población de la región que, de acuerdo con Nolasco (1984), antes de la implantación del polo obtenían ingresos suficientes de la actividad agrícola. Para los que llegan la situación no es diferente ya que solamente un número reducido de empleados calificados y directivos tienen sueldos altos y buenas condiciones de vivienda con todos los servicios (Hiernaux, 1984).

Cuadro 1

Efectos generados en la región por el polo Lázaro Cárdenas Las Truchas

Económicos	Antes de la implantación del polo, la región se caracterizó por su poca importancia económica debido a su aislamiento y poca población. Hasta la década de 1960 la actividad productiva predominante era la agricultura de temporal destinada al autoconsumo. Se genera un cambio en la estructura ocupacional. Antes de la implementación del polo 70% de la PEA se ocupaba en el sector primario. Después hay un cambio al sector secundario. Se redujo la producción agrícola debido a la expropiación de terrenos fértiles para la construcción de la planta. La población local que se dedicaba exclusivamente a trabajos del campo, se emplea en puestos no calificados con sueldos muy precarios. Hay desocupación debido a que llega más población de la que puede absorber la planta acerera. Se genera también subocupación por la gente que llega no alcanza empleo. Dado que no hay una participación en las inversiones de las élites locales, la riqueza generada por el polo es transferida al centro del país y no hay una derrama significativa en la región. En la región los precios de los artículos de primera necesidad suben de precio lo que afecta a la población local.
Demográficos	Antes de que se implementara el polo, la región estaba poco poblada con un patrón de asentamiento disperso. La atracción de población comienza con los trabajos previos a la construcción de la siderúrgica. En 1970 la población se incrementa 300% con respecto a 1960. Al comenzar la construcción de SICARTSA en 1972 se incrementa la población casi 50%. Hay un gran aumento de población debido a la oferta de empleo generada por el polo. En 1970 hay en la región 24 319 habitantes y para 1980 se incrementa a 99 000. Para 1978 más de 75% de la población se concentra en cinco localidades.

Planificación urbana/ servicios	Cuando se construye la planta se levanta un campamento provisional en el que los trabajadores viven sin servicios como agua potable, luz y drenaje. Hay un crecimiento urbano caótico. Se crea una ciudad para los empleados de SICARTSA, sin embargo la llegada de gran cantidad de gente rebasa la capacidad del Estado para proveer vivienda y servicios. Hay un déficit de vivienda para los obreros y una oferta elevada de viviendas para empleados calificados. A la par de la construcción de la ciudad nueva, planeada y ordenada, aparecen asentamientos irregulares, sin servicios y con problemas de tenencia de la tierra. En 1976 el 76% de los habitantes de Lázaro Cárdenas y Las Guacamayas vivían en condiciones difíciles debido a la falta de buenas viviendas, servicios y equipamiento. Las inversiones en infraestructura social se hacen respondiendo a problemas que van surgiendo después de la implementación del polo por lo que no tienen capacidad para atender a toda la población. Aumenta la oferta de servicios educativos y de salud pero es rebasada por el incremento constante de emigrantes.
Sociales	Las condiciones precarias en que viven la mayoría de los trabajadores de la planta provocan descontento social que se manifiesta a través de huelgas. El descontento de los pescadores que se ven afectados por el daño a los lugares donde desarrollan su actividad termina en protestas violentas. Descomposición social. Se incrementan de manera considerable en la zona los robos, actos criminales y la prostitución.
Políticos	Las élites locales son desplazadas por el control político federal. Los gobiernos municipales son impuestos desde fuera.
Ambientales	Se genera un alarmante deterioro ambiental en la desembocadura del río Balsas. Ya en 1984 los efectos de la contaminación sobre el aire, el suelo y el agua eran evidentes. Contaminación por aguas negras del río Balsas.

Fuente: Alcalá, 2003; Castillo *et al*., 1992; Hiernaux, 1984; Nolasco, 1984; Restrepo, 1984; Zapata, 1985.

El aspecto demográfico está determinado por la fuerte atracción de personas provenientes de varios estados de la República y de la propia región en busca de empleo, concentrados en la nueva ciudad y localidades cercanas a la planta acerera. Ligado a la demografía está el aspecto urbano. Si bien las inversiones del gobierno federal son muy elevadas en la siderúrgica para la infraestructura urbana de la nueva ciudad resultan ser insuficientes (Hiernaux, 1984). Además, las instancias encargadas de proveer de vivienda a los trabajadores de la planta construyen casas a las que no pueden acceder los obreros. Mientras las personas que llegan a la ciudad y no encuentran empleo se establecen en asentamientos irregulares construyendo sus cuartos con materiales de desecho, para 1978 hay una desocupación de 31% de casas construidas por FIDELAC, INFONAVIT, SOP y SICARTSA debido a que algunas no se habían terminado bien y otras eran para estratos altos (Hiernaux, 1984; Nolasco, 1984). Así la combinación entre la concentración de

población y la mala planeación estatal, surgen en las localidades cercanas a la planta problemas de segregación y pauperización (Martínez, 2004).

La situación anterior favorece la descomposición social que se manifiesta con robos y otros delitos. También se dan manifestaciones de descontento social debido a las condiciones en que viven y trabajan los obreros de la planta (Nolasco, 1984; Zapata, 1985).

En el ámbito de la política, con la llegada de instancias tomadoras de decisiones a nivel federal, se desplaza a los caciques y las élites locales. La principal repercusión de esto, es que desde instancias federales se impone a los gobiernos locales pero también se decide todo lo relacionado con la siderúrgica y la planificación de la ciudad construida en el polo (Zapata, 1985).

En síntesis, resulta evidente que el proyecto Lázaro Cárdenas-Las Truchas fue pensado a partir de los intereses nacionales por intentar disminuir las importaciones de acero e incluso lograr la exportación de excedentes. El análisis del caso permite concluir que el polo siderúrgico fracasó en su viabilidad como empresa paraestatal pues nunca alcanzó la capacidad productiva instalada. Además, trajo con su implementación y operación una serie de efectos negativos en la región del Balsas que afectaron tanto a los habitantes que ya vivían ahí como a los que fueron atraídos por la planta acerera.

Permanencia de las políticas de polos de desarrollo

En 1982 Boisier publicó un artículo cuyo título "Polos de crecimiento: ¿están muertos?", reflejaba la suerte que los polos de crecimiento habían corrido en torno a las discusiones teóricas en el ámbito latinoamericano. Sin embargo, en varios países las políticas de planificación regional continuaron basando sus estrategias de planificación en los polos de desarrollo. El mismo Boisier concluía el artículo contestando la interrogante: "no, no están muertos, pero indudablemente han experimentado una metamorfosis profunda" (1982: 46). En un trabajo posterior agregó que "los polos de crecimiento, lejos de estar muertos, están sumamente saludables, aunque se han vestido ahora con el ropaje propio de la revolución científica y tecnológica [así que, los llamados tecnopolos], no pueden desmentir su propio ADN que los liga indudablemente al concepto perrouxiano original" (Boisier, 2000: 97). La metamorfosis de los polos planteada por Boisier, comenzó a darse a finales de 1970 y principios de 1980 con el cambio de la economía basada en la producción masiva a la nueva tendencia económica centrada en la innovación y el desarrollo tecnológico (Benko, 1998). Así, el nuevo enfoque soportado en el medio innovador incluye aglomeraciones de industrias "(...) de alta tecnología, muy especializadas denominadas tecnopolos que guardan poca relación con su entorno inmediato [y que son iniciativas de los gobiernos locales] (...) con miras a impulsar la producción y difusión de innovaciones en sus jurisdicciones" (Barrios, 2000: 17) a partir de la atracción de industrias de alta tecnología y la creación de empresas similares a escala local.

Como se puede observar, un cambio fundamental en las nuevas políticas basadas en los polos es que la decisión de crear un tecnopolo no recae de manera exclusiva en el gobierno central de un país, sino en una variedad de iniciativas locales o regionales. De esa manera en la creación de tecnopolos pueden participar agencias locales y tanto organizaciones públicas como privadas (Benko, 1998). Lo anterior no quiere decir que las políticas de desarrollo regional basadas en polos de desarrollo hayan dejado de ser impulsadas desde los gobiernos centrales. Esto puede constatarse en el *Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007* de Venezuela, cuya estrategia se basa en la descentralización y la desconcentración territorial del desarrollo (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, 2001). Para lograr dicha desconcentración la estrategia contempla tres ejes que conforman regiones programa: El Occidental, Orinoco-Apure y Oriental, cada uno con un centro al cual se dirigen recursos para obras de infraestructura y mejoramiento de servicios públicos. Lo que se busca en la dimensión territorial del plan es que a partir de los ejes de desarrollo y del sistema de ciudades que los articule, se logre la polarización y el crecimiento de la población, así como el desarrollo de infraestructura de comunicaciones que permita generar las condiciones favorables a la inversión privada y los relacione entre sí y con el resto del país (*idem.*).

Para concluir este capítulo se puede decir que en la década de 1960 los polos de desarrollo fueron el instrumento de planificación regional más difundido en el mundo. Posteriormente, en la década de 1970, fueron fuertemente criticados debido a los malos resultados obtenidos, para después, en la década de 1980, sufrir una trasformación que les ha permitido mantenerse como base de políticas y estrategias de desarrollo (Benko, 1998). Al final, parece que Boisier tenía razón cuando respondía a las críticas que se hacían a los polos de desarrollo diciendo "en cuanto sigan vigentes los actuales estilos de desarrollo parecen no existir alternativas claras para formular estrategias de desarrollo regional basadas en fundamentos distintos del desarrollo polarizado" (1982: 10). En ese momento las estrategias de desarrollo regional y local apoyadas en los tecnopolos estaban difundiéndose en el ámbito mundial, de manera que la teoría de los polos de desarrollo había logrado sobreponerse tanto a las limitaciones teóricas como a las derivadas de su aplicación en políticas de desarrollo.

CAPÍTULO II

La estrategia de los polos de desarrollo en el estado de Guanajuato

Antecedentes

Antes de la llegada del PAN al poder en el estado de Guanajuato, en 1991, las estrategias de desarrollo regional estaban determinadas por los programas e instituciones promotoras de desarrollo a nivel nacional. Los mandatos de los dos antecesores priístas, Enrique Velasco Ibarra 1979-1985 y Rafael Corrales Ayala 1985-1991, se caracterizaron por estar estrechamente vinculados en materia de desarrollo regional a las decisiones centralistas de los gobiernos de López Portillo, De la Madrid y Salinas de Gortari (Martínez, 2007).

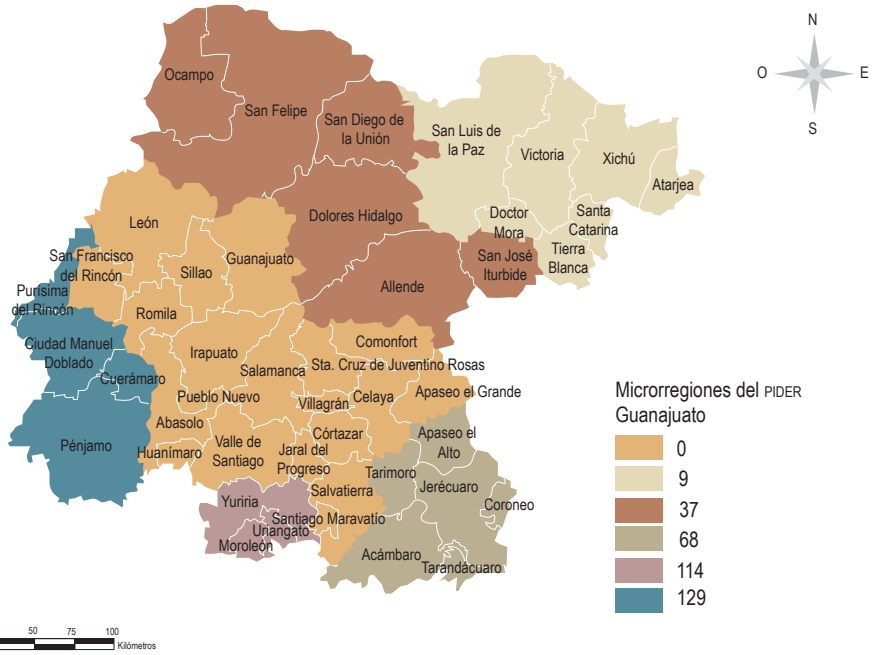
Durante el mandato de Velasco Ibarra y parte de la administración de Corrales Ayala las estrategias de desarrollo en Guanajuato fueron las mismas que a nivel federal. Se operaron programas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y la estrategia del Instituto Mexicano de Seguro Social y la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (IMSS-COPLAMAR) bajo un esquema en el que las instituciones federales se articularon con las locales, dejando a estas últimas como "sucursales regionales de los paradigmas y programas federales" (Martínez, 2008: 94).

En el caso del PIDER, cuyas inversiones se destinaron a obras y servicios de carácter productivo y social para impulsar el desarrollo de áreas rurales marginadas del país, para su operación a partir de 1973 y hasta 1980 se crearon cinco microrregiones integradas por 27 de los 46 municipios de Guanajuato dejando fuera a los municipios del corredor industrial ya que el programa estaba dirigido a municipios marginados. Siguiendo el orden en que se crearon las microrregiones fueron: 09 Noreste, 37 Dolores, 68 Jerécuaro, 114 Sur y 129 Sureste (mapa 1)[1] (Ayala, 1982).

[1] Los municipios que no entraron al PIDER aparecen agrupados con el número 0 y corresponden al corredor industrial de Guanajuato

Mapa 1

Microrregiones de PIDER en Guanajuato



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ayala, 1982.

La operación del PIDER en Guanajuato se realizó bajo un esquema centralizado en el que, al arrancar el programa en 1973, la relación entre la federación y el gobierno estatal se redujo a la participación del titular de este último en un Comité integrado por representantes de distintas dependencias federales. Después, en 1974, en un intento por descentralizar el PIDER, se asignó 40% del presupuesto autorizado a Guanajuato para que el propio Gobierno del Estado lo ejecutara. Sin embargo, debido a la baja eficiencia de la administración estatal que sólo ejerció 20% del presupuesto, en 1975 el PIDER volvió a ser operado por la Secretaría de la Presidencia de la República y en 1977 su operación pasó a la Secretaría de Programación y Presupuesto que estableció su representación en Guanajuato para ejecutar el programa. Finalmente, en 1981 gracias al Convenio Único de Coordinación (CUC) promovido por la presidencia de la República, el PIDER pasó a ser operado y ejecutado por el gobierno del estado hasta su desmantelamiento a finales de 1980 (Ayala, 1982).

Por su parte, la estrategia de la COPLAMAR, implementada a nivel federal a partir de 1977, se enfocó en Guanajuato a la programación focalizada de recursos en una zona y dos núcleos marginados en materia de salud, servicios básicos, educación, abasto alimentario y apoyo a las actividades económicas campesinas. Como en el caso del

PIDER, la regionalización del Estado fue hecha desde el nivel federal por la COPLAMAR a partir de una metodología en la que se definieron cinco estratos de marginación. En Guanajuato la zona marginada fue designada como la 32 y quedó integrada por los municipios de: San Miguel de Allende, Atarjea, Comonfort, Doctor Mora, Dolores Hidalgo, Ocampo, San Diego de la Unión, San Felipe, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tierra Blanca, Victoria y Xichú. Los núcleos marginados fueron designados como 13: Apaseo el Alto, Coroneo y Jerécuaro y 14: Santiago Maravatío y Yuriria (mapa 2). En los tres casos, los municipios fueron ubicados en el estrato de marginación muy alta por la Comisión (COPLAMAR, 1982).

Cabe destacar que tanto en el caso del PIDER como de la estrategia de la COPLAMAR el diseño y operación al principio se realizaron desde el nivel federal en coordinación con los estados. Después, en un esfuerzo por impulsar la descentralización, fueron creados en 1976, los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) cuya finalidad era la coordinación de la estrategia instrumental del Plan Global de Desarrollo y la consolidación del Sistema Nacional de Planeación que permitía a los estados aplicar recursos de los programas federales. Además de los convenios, se crearon instancias para la planeación del desarrollo sectorial y regional en los estados llamados COPRODES y después fueron sustituidos por los COPLADES (Quiroga, 1986).

Una cuestión que vale la pena resaltar en Guanajuato son los casos del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Guanajuato (COPRODEG) y el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) ya que quizás éstos sean los más ilustrativos para señalar el vínculo entre la administración estatal y la presidencia de la República en materia de desarrollo regional durante los mandatos de Velasco Ibarra y Corrales Ayala. La figura de COPRODES fue promovida por la presidencia de la República en entidades de la federación con una acentuada marginación. En total, se crearon por decreto presidencial 21 COPRODES en el país entre 1971 y 1975. El de Guanajuato se creó en 1974 (Ruiz, 1984).

La tarea más importante de los COPRODES era elaborar el *Plan Estatal de Desarrollo y la Propuesta Anual de Inversión Pública Federal*. En Guanajuato, además de las responsabilidades anteriores, el comité regionalizó el Estado con el fin de facilitar la planeación y programación de acciones del sector público en la entidad. Así, a partir de características socioeconómicas, el COPRODEG dividió el estado en tres sub regiones: Norte, Centro y Sur (mapa 3) (Ayala, 1982).

En cuanto a su funcionamiento, el COPRODEG tenía una estructura en la que el gobernador del Estado presidía el comité, además se designaba a un coordinador y se integraba un secretariado técnico con personal de la Delegación de Programación y Presupuesto en el Estado, representantes de varias dependencias del gobierno federal, todos los presidentes municipales de Guanajuato y representantes de los sectores social y privado (Ayala, 1982).

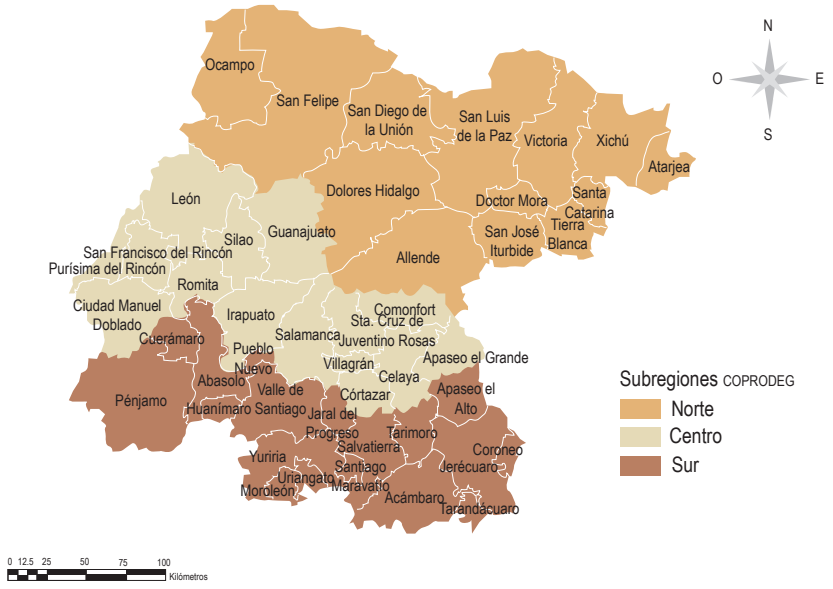
Mapa 2

Zonas y núcleos marginados por la COPLAMAR en Guanajuato

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la COPLAMAR, 1982.

Mapa 3

Subregiones del COPRODEG



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ayala, 1982.

En general, según Ruiz (1984), más que un espacio para la coordinación entre el sector público, social y privado, los COPRODES terminaron siendo dirigidos por las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y, por lo tanto, funcionando como cualquier dependencia federal. En Guanajuato, además de que no se logró la integración de los tres sectores pues prácticamente el sector social estaba ausente y el privado no asistía a las reuniones, la mayoría de los trabajos que impulsó el Comité respondieron más "a procesos de carácter nacional y bajo el apremio de la Secretaría de Programación y Presupuesto ( ) que obedeciendo a una genuina motivación de la entidad (...)" (Ayala, 1982: 90).

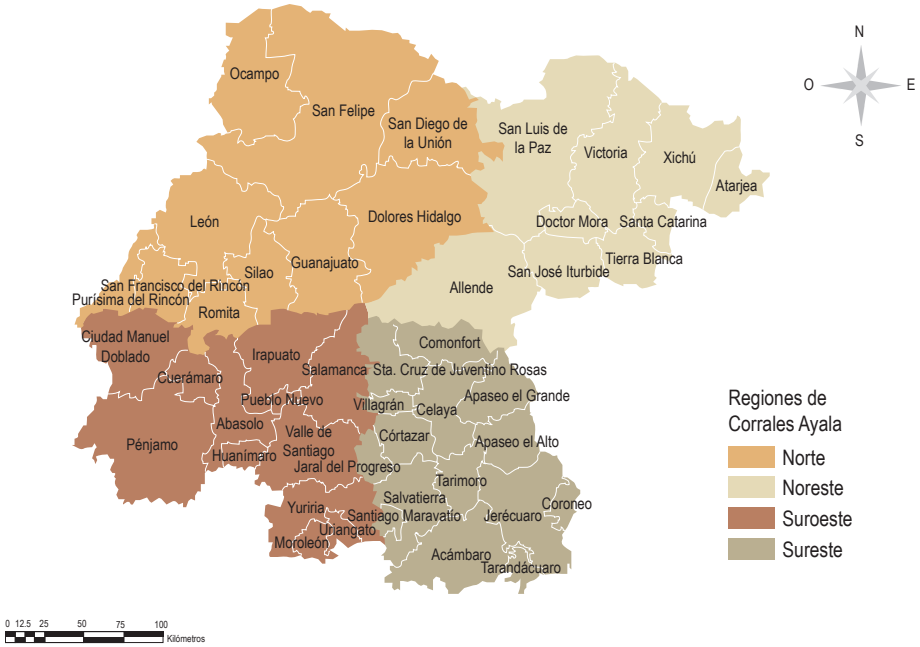
Una vez que se desmantelaron el PIDER, la estrategia de la COPLAMAR y el SAM, debido a la crisis económica a finales de los años ochenta, Corrales Ayala montó su estrategia de desarrollo en las instituciones y programas derivados del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de Miguel de la Madrid y del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) de Salinas. NAFINSA, FIRA, Banrural, Banco de Comercio Exterior, el Programa de Modernización del Campo, el Programa de Becas y Capacitación para el Campo y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fueron algunas instituciones y programas federales que se operaron en el Estado (Martínez, 2007).

En síntesis, durante los mandatos anteriores a 1991, año en que el PAN llegó a la gubernatura del Estado, las administraciones no desarrollaron estrategias locales de desarrollo. La fuerte tendencia centralista de la federación ocasionó que "desde el gobierno estatal se considerara a la entidad como parte de la dinámica nacional (...)" (Martínez, 2007: 9). En el plano del desarrollo regional las condiciones de desequilibrio existentes en el Estado no lograron ser superadas con la programación de acciones, en muchas ocasiones definidas desde las dependencias federales, con base en las tres sub regiones del COPRODEG y las cuatro regiones propuestas por Corrales Ayala en 1987: noroeste, noreste, suroeste y sureste que sustituyeron a las subregiones del COPRODEG (mapa 4).

Tanto en la administración de Velasco Ibarra como en la de Corrales Ayala, la mayor parte de las inversiones más que asignarse a partir de un ejercicio de programación regional fueron asignadas a partir de criterios poco equitativos y dirigidas a los municipios del corredor industrial (Martínez, 2008). Así, durante la administración de Velasco Ibarra la obra pública realizada se concentró en la subregión centro y durante el mandato de Corrales Ayala la mayor inversión en obra pública se asignó a los municipios de León, Celaya, Irapuato, Salamanca y Guanajuato capital (Gutiérrez, Luna y Morril, 1989). Por el contrario, en las sub regiones norte y sur las inversiones en servicios de infraestructura fueron mínimas. Sólo como ejemplo para dimensionar la diferencia de las inversiones que llegaron por medio de programas gubernamentales entre subregiones, "en 1980, la administración pública de Guanajuato autorizó 566, 175 millones de pesos, el 71.94% del total del estado, para el "crecimiento" y "desarrollo" de cuatro municipios de los 46 de la entidad: León, Celaya, Irapuato y Salamanca" (Moreno, Rubalcava y Cortés,

Mapa 4

Regiones de Corrales Ayala



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gutiérrez *et al.*, 1989.

1984: 47). El mismo comportamiento en las inversiones se observó en los recursos asignados por medio del Convenio Único de Desarrollo (CUD)[2] durante los años 1982-1983 ya que 57.97% de las inversiones se fueron a la sub región centro y la sub región norte sólo recibió 8.11% de las inversiones (Moreno, Rubalcava y Cortés, 1984). Como se puede observar, la programación de inversiones no respondió a una estrategia de desarrollo regional que permitiera revertir los desequilibrios y las desigualdades en el Estado, sino a "una estrategia de desarrollo nacional, puesta en práctica para mantener una alta tasa de crecimiento económico" (*ibid.*: 48).

Junto con la relación de subordinación que llevó a los gobernadores guanajuatenses a adoptar estrategias de desarrollo definidas desde la administración federal, la relación entre gobernantes y gobernados, en especial durante el mandato de Corrales Ayala, fue marcada por el autoritarismo y la poca participación de la sociedad en asuntos relacionados con la administración pública (Rionda, 2000). Así, ni Velasco Ibarra ni Corrales Ayala lograron avanzar en la descentralización administrativa y el impulso a la participa-

[2] La estructura financiera del CUD se componía de 70.34% de recursos aportados desde el nivel federal, 25.93% por el Estado y 7.73% por la iniciativa privada.

ción, temas centrales del Sistema Nacional de Planeación, establecido desde el sexenio de Miguel de la Madrid (Rodríguez, 2010).

Justo el vínculo de dependencia y subordinación marcado por el nivel federal al estatal, así como la relación entre gobernantes y gobernados, trataría de ser modificado por la administración panista que llegó al poder en 1991. El diseño de estrategias locales de desarrollo, dentro de las cuales se encontraba el Programa de Atención a las Comunidades Rurales (PACR) y los polos de desarrollo rural, tratarían de marcar una diferencia entre la forma de gobernar de las administraciones priístas y la nueva administración albiazul. Aunque en el fondo "tanto el gobierno estatal como el gobierno federal compartieron la misma visión neoliberal de desarrollo, sólo que uno, con un matiz azul, y el otro, con un matiz tricolor" (Ruiz, 2008: 127).

El modelo de administración de Carlos Medina Plascencia

En 1988, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo en Guanajuato un triunfo importante al ganar la presidencia municipal de León con la candidatura de Carlos Medina Plascencia. Dicho triunfo representó la oportunidad de poner en práctica una forma de gobernar que se distinguiera de los gobiernos priístas a partir de la aplicación de la metodología administrativa del desarrollo organizacional trasladada a la administración pública del ámbito de los negocios por el propio Medina Plascencia quien había administrado una empresa familiar (Rionda, 2000). Como el desarrollo organizacional surgió y se aplica en el ámbito empresarial, lo cual representó una limitante para la acción pública de la administración panista, Medina Plascencia incorporó técnicas de gestión y sistemas participativos en su administración estableciendo mecanismos para tomar en cuenta la opinión ciudadana e incluso incorporar a la sociedad de forma activa en la programación de acciones financiadas con recursos públicos. Para lograrlo, durante la administración medinista se creó la Dirección de Integración Ciudadana y Educación cuyo trabajo consistió en la organización participativa ciudadana, por lo que se impulsaron consejos con asociaciones de comerciantes, profesionistas, medios de comunicación, obreros y campesinos entre otros (Cabrero, 1995).

En el área rural el esquema de participación medinista fue impulsado, en las 105 localidades rurales de León, por Desarrollo Rural de Guanajuato, A. C. (DRG). El trabajo de la asociación consistió en organizar a los campesinos en comités para que fueran ellos mismos quienes diseñaran las acciones en que invirtió el gobierno municipal. En sí la inversión asignada a las acciones en el medio rural del municipio no fue significativa, pues tan sólo se aplicaron poco más de cinco millones de pesos, pero al parecer el acercamiento de la administración municipal con los campesinos dio buen resultado ya que el propio Medina Plascencia acudía a las reuniones de análisis y programación de acciones en las localidades al menos una vez por semana (DRG, 1992). Con esto, según DRG, "los campesinos sintieron que esa manera de trabajar

estaba transformando no sólo sus comunidades, sino las relaciones entre ellos y el Gobierno Municipal, pues ya no esperaban que se les diera, sino que se les invitara a participar" (*ibid.*: 11).

La aceptación del trabajo promovido por la DRG, A.C. fue tal que, en algunos casos, se logró el trabajo conjunto para impulsar acciones específicas entre los comités de Solidaridad y los comités promovidos por la administración panista a través de la asociación (Cabrero, 1995). La buena acogida del programa por parte de los campesinos del municipio de León, le valió a la asociación para que Medina Plascencia, al ser nombrado gobernador interino de Guanajuato en 1991, contratara sus servicios con el fin de trabajar de manera similar a nivel estatal.

La estrategia política de Carlos Medina Plascencia

En 1991, Medina Plascencia llegó a la gubernatura de Guanajuato en un escenario político sumamente complicado. Su nombramiento como gobernador interino, pactado entre el PAN y el presidente Carlos Salinas debido al conflicto poselectoral, fue precipitado, lo que no le permitió contar con un proyecto sólido ni con un equipo preparado para gobernar el estado (Martínez, 2007; Rionda, 2000). Además, el congreso estatal estaba compuesto por mayoría priísta, 20 de los 30 diputados pertenecían a este partido, y el escenario en el ámbito municipal tampoco favorecía al gobierno interino ya que tras las elecciones municipales de 1991, a pesar de que el PAN avanzó en Guanajuato ganando doce municipios de los más importantes del Estado, el PRI mantuvo los 34 municipios restantes (Rionda, 1995, 2000). Según Rionda "Nunca antes en la historia política guanajuatense había existido un gobernador tan circunscrito, tan condicionado, tan acotado en sus capacidades reales de toma de decisiones" (2000: 40). En el ámbito legislativo lo que le valió a Medina Plascencia para lograr llevar a cabo sus iniciativas fue la intervención directa de Salinas de Gortari, quien instó al congreso estatal para que, primero, aceptaran el gobierno interino y, después, para que no detuvieran sus iniciativas (Martínez, 2007). De la negociación con las administraciones municipales, el propio Medina Plascencia se encargó de establecer un acercamiento sin precedentes con los 46 alcaldes a partir de reuniones organizadas por el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDEM) con el fin de plantear estrategias para fortalecer las administraciones municipales (Ramírez y Zamora, 2008; Rionda, 2000).

De esa manera, una de las estrategias políticas más importantes de Medina Plascencia fue el impulso al fortalecimiento de los gobiernos locales. Su estrategia se desarrolló en dos frentes: por un lado, durante su administración la crítica al centralismo ejercido desde el nivel federal por los gobiernos priístas fue constante (Martínez, 1997). Por otro lado, al interior del Estado, al contrario de lo que se pudiera pensar, Medina Plascencia logró un consenso amplio con las administraciones municipales aun cuando la mayoría eran encabezadas por priístas.

Surge entonces una interrogante ¿cómo logró el gobierno interino el consenso con las administraciones municipales? Valiéndose del descontento de las administraciones municipales por el gran poder que habían alcanzado los comités de Solidaridad en el Estado y sobre todo porque los recursos federales del ramo XXVI del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) no llegaban al gobierno estatal ni a los municipales para ejecutarlos, sino que se les asignaban directamente a los Comités de Solidaridad y ellos los aplicaban (Guadarrama y Martínez, 2000). Fue tal el poder que llegaron a tener los comités en el Estado que en algunos casos llegaron a convertirse en "(...) cuasi gobiernos paralelos [a los gobiernos municipales] con recursos federales en los municipios, a través de la Coordinadora Estatal y Municipal de Solidaridad orquestada por la Delegación Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, luego SEDESOL (...)" (Ramírez y Zamora, 2008: 106). Los casos más escandalosos fueron el de Celaya, cuyo comité de Solidaridad contaba con mayor presupuesto que la administración municipal (Guadarrama y Martínez, 2000), y los de León e Irapuato que en 1991 y 1992 tenían un presupuesto tres veces mayor que las alcaldías (Ramírez y Zamora, 2008).

Es importante mencionar que los comités de Solidaridad habían sido reconocidos en 1990, cuando se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, como "(...) las únicas instancias reconocidas para acceder a los recursos del Pronasol. (...) Además, (...) Los comités eran las únicas instancias encargadas del seguimiento y la supervisión de las obras y acciones concertadas entre los beneficiarios y los promotores del programa" (Barajas, 1997: 748-749). Así que prácticamente los recursos del PRONASOL estaban fuera del control de la administración estatal y de las locales.

Ante esta situación el gobierno interino y las administraciones municipales formaron un frente común con el fin de fortalecer a los gobiernos locales y evitar las "posiciones intervencionistas" (Ramírez y Zamora, 2008: 106) del gobierno federal. La maniobra de Medina Plascencia consistió en municipalizar la aplicación del ramo de Solidaridad de manera que los recursos asignados a los municipios fueran trasferidos al gobierno estatal y éste, a su vez, pudiera asignarlos a los municipios para impulsar acciones de desarrollo comunitario (Guadarrama y Martínez, 2000).

La acción de municipalización del ramo XXVI promovida por Medina Plascencia reportó a su administración beneficios en dos sentidos: primero, a través del CEDEM se logró definir, a partir de un consenso con las administraciones municipales, una fórmula para establecer los criterios de distribución de los recursos federales a los municipios (Cabrero, 2000); segundo, el gobernador interino logró desarticular a los Comités de Solidaridad, que además de manejar en su totalidad los recursos del PRONASOL habían hecho campaña de desprestigio contra su gobierno. El embate de Medina Plascencia contra los comités de Solidaridad fue tal que logró desplazar a los líderes que actuaban en su contra. El mismo PRONASOL acomodó después a los líderes en otros estados de la República (Guadarrama y Martínez, 2000).

Así el panorama, Medina Plascencia puso en marcha en 1992 el Programa de Atención a las Comunidades Rurales en Guanajuato (PACR) del que se derivó la estrategia de los polos de desarrollo. En gran medida las administraciones locales aceptaron el programa gracias a que significaba la obtención de recursos estatales que podían asignarse desde el municipio para financiar obra pública en las localidades.

Implementación del Programa de Atención a las Comunidades Rurales y de la estrategia de polos en Guanajuato

El PACR

A partir de 1991 DRG, A. C. fue contratado por el gobernador interino para poner en marcha a nivel estatal una estrategia de desarrollo rural parecida a la que habían aplicado en el municipio de León. La asociación civil diseñó entonces el Programa de Atención a las Comunidades Rurales en Guanajuato cuya principal finalidad era

> (...) fortalecer la capacidad de decisión y gestión de los municipios, pues son sus autoridades, en coordinación estrecha con los campesinos, quienes ahora elaboran las estrategias de desarrollo comunitario (DRG, 1994).

Con esta consigna, el PACR comenzó a operar a nivel estatal en 1992. En la etapa de implementación del programa DRG definió la misión, que después se convirtió en el objetivo general del PACR, y seis objetivos específicos. Los objetivos planteados fueron:

- Objetivo general

(Misión): Propiciar en las comunidades rurales de nuestro estado de Guanajuato, procesos de desarrollo integral, de tal manera que logremos que sean los mismos campesinos quienes impulsen su propio desarrollo, desde la toma de decisiones sobre los recursos estatales y municipales, hasta la realización concreta de las metas que se propongan.

- Objetivos específicos

1. Propiciar en los municipios la creación de un Consejo Municipal Rural, para que promueva el Desarrollo Integral de las comunidades campesinas del municipio, y para que tenga la decisión sobre todos los programas que atañen a la zona rural del municipio.
2. Coordinar la creación de una oficina de Promoción Municipal Rural en cada uno de los municipios del Estado, mediante la formación del personal respectivo, para que ejecuten un plan de Desarrollo Rural con una Metodología Participativa.
3. Promover en los municipios una administración autónoma, organizada y eficiente, de programas y recursos para el campo, mediante la asesoría, la capacitación y el

acompañamiento a los funcionarios municipales responsables del trabajo de la zona rural.

4. Coordinar la realización de obras de infraestructura en el campo decididas con base en un diagnóstico participativo de necesidades, y mediante la administración honesta de los recursos económicos disponibles, a través de un fideicomiso y de otros mecanismos financieros que se requieran.
5. Implementar un proceso de organización integral de las comunidades rurales mediante la formación y capacitación de Comités Comunitarios, a través del trabajo con los departamentos de Promoción Municipal Rural.
6. Desarrollar programas de educación comunitaria a nivel Estado que tiendan a elevar la calidad de vida de los campesinos, preferentemente de los más pobres, en los aspectos de salud y ecología (DRG, 1994: 71-72).

En los objetivos hay dos puntos importantes que destacar: el primero es la concepción de DRG en cuanto al desarrollo rural integral que se persigue en el objetivo general del PACR, y el segundo, el proceso de organización de las comunidades rurales dentro del cual se implementó la estrategia de los polos de desarrollo como eje fundamental para lograr que los campesinos impulsaran su propio desarrollo.

• El desarrollo rural integral

En lo que respecta al desarrollo rural integral, DRG partió de un escenario en el que 30% de la gente en el estado de Guanajuato habitaba y vivía del campo pero en condiciones de marginación por

> (...) Malos servicios, mala comunicación, poca infraestructura urbanística (...)". Además, el sistema paternalista había mantenido al sector rural "(...) desorganizado, dependiente, inerme para afrontar su desarrollo. (...) (1994: 58).

Esta era la situación que se quería atacar con el PACR a partir del impulso del desarrollo rural integral. Para lograrlo, DRG (1994) definió tres campos de acción:

Económico. Buscar la producción de bienes que satisfagan las necesidades de las comunidades. Disminuir al mínimo la dependencia de la economía de mercado y procurar el modelo de la Autosubsistencia Interdependiente.

Político. Procurar esquemas de organización democráticos donde los intereses personales están sometidos al interés común y donde cada uno tiene el derecho y la obligación de participar activamente en las decisiones que se tomen.

Social. Se tiene como criterio básico la participación consciente y activa de todos.

La estrategia de los polos de desarrollo

Por su parte, la estrategia de los polos fue fundamentada por DRG (1994) en tres puntos:

1. Facilitar la operación del PACR ya que en Guanajuato se calculaba que en 1992 existían aproximadamente 5 200 comunidades, lo que representaba un gran número de promotores y recursos para poder atenderlas individualmente;
2. La dotación de servicios básicos no podía introducirse a todas las localidades por lo que había de pensarse de manera regional; y,
3. Los polos, con la participación de los campesinos, harían más racionales los planes de los municipios.

De la estrategia de los polos se derivó una estructura organizativa que incluyó las figuras de Consejo de Polo, Consejo Comunitario y Comités Temáticos. A través de esta estructura organizativa las comunidades rurales harían llegar al Consejo Municipal Rural (CMR) las propuestas que permitieran impulsar los procesos de desarrollo con las cuales se elaboraría el Plan de Desarrollo Rural Municipal. Además, en el CMR las comunidades estarían representadas por los consejeros de polo que decidirían en conjunto con los representantes de la administración municipal como asignar los recursos del Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER) y de todos los programas que incidieran en la zona rural (DRG, 1994).

Referente a la concepción de polo de desarrollo, originalmente DRG lo definió como:

> Un conjunto de comunidades, más o menos 10, articuladas entre sí por sus condiciones geográficas, de comunicación, culturales o cualesquiera otras que históricamente faciliten su nexo cotidiano (...) (1999: 25).

Esta definición fue modificada en algunos municipios cuando se elaboraron los Reglamentos de los CMRs. Por ejemplo, de acuerdo con el Reglamento del Consejo Municipal Rural para el Municipio de Dolores Hidalgo, Guanajuato, los polos de desarrollo son:

> La estructura territorial en la cual confluyen todos los integrantes de los Consejos Comunitarios que comparten características similares en distancias, caminos, vías de acceso, usos y costumbres, etc. y que se reúnen periódicamente para revisar, analizar, definir, priorizar e integrar propuestas de inversión que contribuyan al desarrollo integral de los habitantes de las comunidades asentadas en el mismo (Presidencia Municipal de Dolores Hidalgo, 2005: 2).

Ambas definiciones difieren totalmente de la noción original de los polos de desarrollo planteada por Perroux ya que el término original fue elaborado de la siguiente forma:

(…) los polos de desarrollo pueden ser firmas motrices de dimensión óptima; la mayor de las veces, ellas forman los complejos industriales. Lo que los diferencia es que son capaces de aumentar la producción, de modificar las estructuras, de engendrar los cambios dentro de los tipos de organización, de suscitar los progresos económicos o de favorecer el progreso económico dentro del conjunto de su medio ambiente (Perroux citado por Freyssinet, 1966: 284).

De entrada, en las elaboraciones conceptuales de Perroux hay un elemento central ligado al término de polo de desarrollo: la firma motriz relacionada estrechamente con la industria y cuya dimensión tiene el poder de inducir cambios importantes en distintas esferas de la economía e incluso de la sociedad. Este elemento clave del concepto original de polo de desarrollo no fue tomado en cuenta en la definición del gobierno de Guanajuato pues de hecho el concepto de polo de desarrollo se aplicó a un grupo de comunidades del medio rural en este caso. Un segundo elemento clave de la noción original de polo de desarrollo, que no fue tomado en cuenta en la definición de Guanajuato, es la fuerza de atracción y repulsión ejercida sobre el entorno (Freyssinet, 1970). En la concepción de Guanajuato el polo de desarrollo no es concebido como un centro que ejerce efectos de arrastre sobre las comunidades de su área de influencia, sino que se define como polo de desarrollo a todo el territorio donde se ubican cierto número de localidades con características más o menos comunes. Es decir, la definición elaborada en Guanajuato concibe como polo de desarrollo lo que en realidad sería un tipo de microrregionalización.

Lo que ocurrió en el caso de Guanajuato es que se utilizó un término elaborado en un contexto totalmente distinto al del medio rural y cuya finalidad era explicar fenómenos económicos derivados de la dinámica capitalista. Se puede decir entonces, que la noción de polo de desarrollo utilizada por DRG está desprovista de su significado original. Pero de cualquier manera fue bajo esta concepción que se conformaron los polos de desarrollo con el fin de operar el PACR.

Conformación de los polos de desarrollo rural en Guanajuato

Una cuestión sumamente importante de la estrategia de los polos de desarrollo en Guanajuato tiene que ver con la metodología seguida para conformar territorialmente dichos polos, esto si es que existió una metodología bien definida para hacerlo, ya que el único referente planteado por DRG para conformar los polos de desarrollo es la definición citada anteriormente.

Esta idea más que una metodología, constituyó un esbozo muy general que difícilmente podría orientar a las administraciones municipales en la organización territorial basada en polos de desarrollo. En realidad la integración de los polos de desarrollo se realizó sin criterios previamente elaborados y en general las administraciones municipales organizaron sus territorios tomando en cuenta criterios muy simples como la

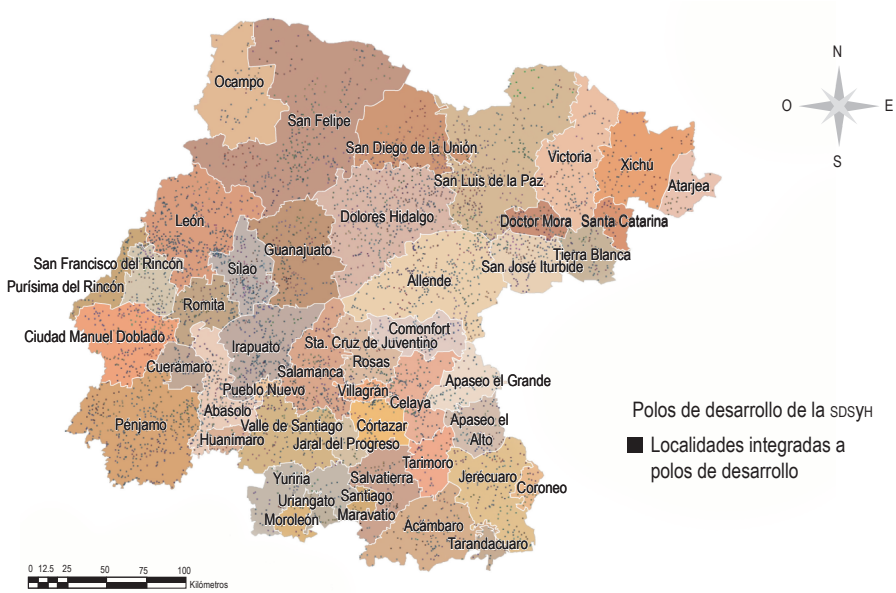
vecindad geográfica sin llegar a un análisis de los vínculos históricos, socioculturales y económicos entre las localidades (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

La falta de criterios comunes para realizar la microrregionalización con base en los polos de desarrollo arrojó diferencias muy marcadas entre los municipios en cuanto a la integración de los polos. Así, en municipios como San Luis de la Paz se definieron 14 polos de desarrollo que quedaron integrados con 50 localidades en promedio. En contraste en municipios del sur del estado como Salvatierra, que fue dividido en diez polos, cada polo se conformó con cinco localidades en promedio y en los municipios de Coroneo y Uriangato no se integraron las localidades en polos de desarrollo sino que cada comunidad tiene un representante ante el CMR (Hernández, 22 de octubre de 2009; Presidencia Municipal de Uriangato, 1998). Por supuesto, que estas diferencias complicaron después la operación del PACR ya que en el caso de polos de desarrollo integrados con una gran cantidad de localidades las obras financiadas por el programa nunca llegaron, pues como cada año, debido a los bajos presupuestos, se asignaban entre dos y tres obras por polo de desarrollo no alcanzaba para cubrir todas las localidades (Hernández, 22 de octubre de 2009).

Con esas limitaciones, el estado quedó divido en 400 polos de desarrollo integrando a más de 4 000 localidades rurales. Sin duda esto representó una organización territorial sin precedentes como se aprecia en el mapa 5.

Mapa 5

Polos de desarrollo en Guanajuato



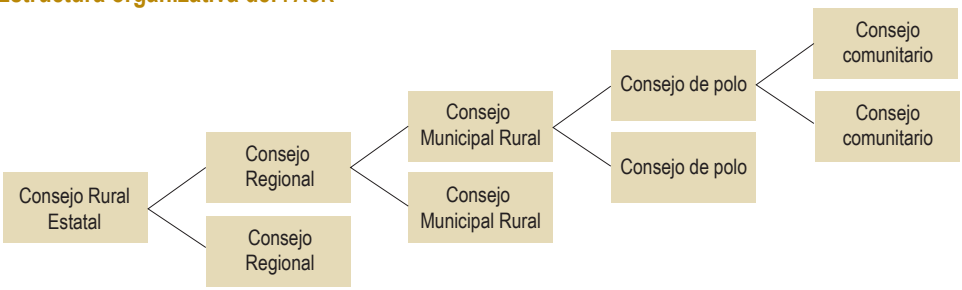
Fuente: Elaboración propia a partir de capas de información geográfica de la SDSyH de Guanajuato.

Estructura organizativa derivada del PACR y de los polos de desarrollo

Dado que DRG fundamentó el PACR en una metodología participativa, la implementación del programa requirió del involucramiento de los campesinos a través de la creación de una estructura con cinco niveles de participación que incluyó las figuras de consejo comunitario, consejo de polo, consejo municipal rural, consejo regional y consejo rural estatal (esquema 2).

Esquema 2

Estructura organizativa del PACR



Fuente: Elaboración propia a partir de información del DRG, 1999.

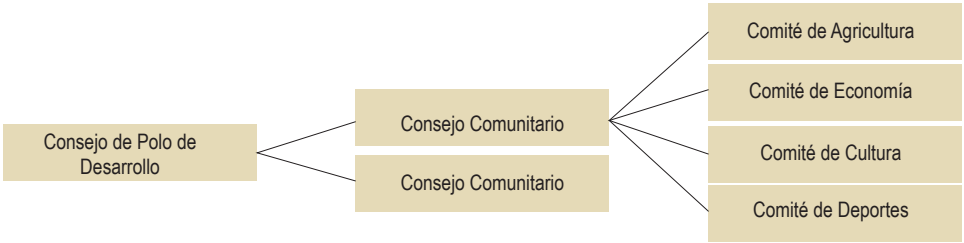
En cada nivel se eligieron representantes a través de procesos participativos, por ejemplo para la elección de un representante del consejo comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural del municipio convocaba a los habitantes de la localidad y se elegía en asamblea al representante. Eso se hacía en cada comunidad, después se conformaba el consejo de polo eligiendo a tres representantes (presidente, secretario y tesorero) entre los consejos comunitarios. El presidente del consejo de polo era el representante de las localidades ante el CMR (Chávez y González, 2003). Esta estructura organizativa fue pensada por la asociación civil de manera horizontal, es decir, los campesinos por medio de los consejos, son quienes "realizan el análisis de sus necesidades, la planeación de las acciones y las obras, siendo ellos quienes deciden en diálogo con la autoridad municipal" (DRG, 1999: 21).

La estructura organizativa a nivel de los polos de desarrollo (esquema 3) además de los consejos de polo y comunitarios incluyó comités temáticos. Aunque no en todos los municipios se crearon estos últimos.

Con respecto a las funciones para cada tipo de consejo en el cuadro 2 se pueden observar las correspondientes a los CMRs, consejos de polo y comunitarios. En la práctica, la mayor parte de funciones asignadas a los consejos fueron pasadas por alto sobre todo después que DRG dejó de operar el PACR.

Esquema 3

Estructura organizativa a nivel de polos de desarrollo y localidades



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por Francisco Quezada (Comunicación personal, 21 de octubre de 2009).

Cuadro 2

Funciones de los consejos comunitarios, de polo y municipal rural

Consejo comunitario
• Conocer su comunidad.
• Fomentar la organización y participación comunitaria.
• Convocar y asistir a reuniones.
• Conocer el plan de desarrollo del polo al que pertenecen y también el municipal.
• Representar a la comunidad ante el consejo de polo.
• Relacionarse y saber quiénes son los integrantes del consejo de su polo y del CMR del municipio.
• Realizar un plan de desarrollo comunitario junto con toda la gente de la comunidad.
• Gestionar ante los consejos de polo y municipal rural la solución a las necesidades comunitarias.
• Informar a las comunidades sobre el avance de sus propuestas.
• Propiciar en su comunidad procesos de reflexión que permitan ir motivando a la gente para que asuma sus responsabilidades de manera activa, solidaria, organizada, eficaz, respetuosa del medio ambiente y creativa.
Consejo de polo de desarrollo
• Conocer a las comunidades que pertenecen al polo al que representan.
• Tener constante comunicación con los consejos comunitarios.
• Promover y fomentar la organización de sus comunidades.
• Convocar y asistir a reuniones.
• Fomentar y vigilar el impulso al desarrollo para que sea equitativo (que el consejo de polo no trabaje únicamente por ciertas comunidades o grupos).
• Participar en el diagnóstico y elaboración del plan de desarrollo del polo.
• Tener una suficiente comunicación con el CMR.
• Ser gestor ante el CMR.
• Tener conocimiento de los acuerdos del CMR.
• Tener una visión regional para que al presentar las propuestas al CMR éstas sean más justas.

Consejo municipal rural
• Tener pleno conocimiento de los diferentes polos que conforman su municipio.
• Conocimiento cercano de las comunidades que pertenecen al municipio.
• Convocar, participar y asistir a las reuniones del CMR.
• Ser promotores de todos los polos y comunidades del municipio.
• Buscar conjuntamente las alternativas del desarrollo.
• Capacitación permanente.
• Tomar a la Dirección de Desarrollo Rural como su órgano operativo.
• Decidir sobre los recursos del FIDER.
• Llevar el seguimiento organizativo, educativo, productivo, administrativo y técnico de las acciones que se hayan aprobado en el consejo.
• Representar ante el H. Ayuntamiento a las comunidades rurales del municipio.
• Devolver la información completa y oportuna a los consejos de polo.
• Asegurarse de que los acuerdos queden en actas.
• Respetar los acuerdos.
• Promover la continuidad de apoyo al proceso de desarrollo junto con las administraciones municipales y otras instancias.

Fuente: DRG, 1999.

Las primeras instancias que dejaron de funcionar conforme a lo establecido en el PACR fueron los consejos comunitarios y de polo. Se dejaron de hacer reuniones para el análisis de problemática e identificación de alternativas para solucionarlos; los representantes de polo comenzaron a llevar solamente propuestas de su comunidad y no de todas las comunidades del polo; no se realizaron planes de desarrollo comunitarios y de polo, entre otras funciones abandonadas (Hernández, 22 de octubre de 2009). Los CMRs también dejaron de funcionar como se había planteado al principio. En algunos casos, como en Salvatierra, llegaron al grado de dejar de sesionar y sólo se reunían para avalar la obra financiada por el FIDER (Gutiérrez, 22 de octubre de 2009).

Estructura financiera del PACR

Con el fin de concretar las obras y acciones propuestas por los consejos comunitarios y de polo y programadas en los CMRs, la administración estatal creó el Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER). El techo financiero de este instrumento se integraba con recursos estatales provenientes de la Secretaría del ramo agropecuario, una aportación por parte de los municipios y otra de las localidades beneficiadas. Para acceder a los recursos del fideicomiso los municipios tenían que cumplir una serie de requisitos entre los que se encontraban la entrega del proyecto donde se definían los polos de desarrollo, la definición de un comité técnico para regular el recurso del FIDER y la aportación inicial para abrir el contrato con el banco. Cabe destacar que en 1992 los 46 municipios firmaron la carta de intención donde aceptaban participar con el PACR

y colaborar en la conformación del FIDER, fue así como quedó constituido el fideicomiso (DRG, 1994, 1999).

Seguimiento al PACR y los polos de desarrollo a partir de los cambios de gobierno

Carlos Medina Plascencia, 1991-1995

Durante este periodo la operación del PACR estuvo a cargo de DRG, A. C. Principalmente se impulsaron acciones encaminadas a lograr la organización de los campesinos a partir de la estrategia de los polos de desarrollo y la conformación de consejos comunitarios y CMRs en 33 municipios del Estado, con la finalidad de promover el desarrollo rural integral. Además de la conformación de consejos, se impulsaron talleres de capacitación para promotores rurales y se realizaron autodiagnósticos comunitarios. También se creó el Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER) con el que se financió obra pública en las localidades rurales sobre todo caminos rurales, aunque esto se hizo para fortalecer la participación de los campesinos ya que ellos mismos definieron las acciones a realizar con los recursos del FIDER (Medina, 1994). Es decir, las obras realizadas no significaron el fin mismo del PACR sino un medio para involucrar a los campesinos en la toma de decisiones sobre los recursos públicos dirigidos al medio rural.

Por cierto, la estrategia de la administración estatal basada en la promoción de una gran cantidad de obra comunitaria financiada con el FIDER, que "( ) no era espectacular pero sí muy demandada por la ciudadanía" (Rionda, 2000: 41), le sirvió a Medina Plascencia para generar el respaldo de varios sectores de la sociedad a su gobierno. En el cuadro 3 se observan los detalles sobre el monto de inversiones, así como las acciones encaminadas a impulsar la organización campesina.

Cuadro 3

El PACR durante la administración de Carlos Medina Plascencia, 1991-1995

Institución a cargo del PACR	DRG, A.C. El Gobierno del Estado contrata a DRG, A.C. para que se responsabilice de la promoción del desarrollo integral de las comunidades rurales de Guanajuato.
Concepción del PACR	Impulso al desarrollo rural integral a partir de la organización de los campesinos para que sean ellos quienes decidan su propio desarrollo y tengan poder de decisión sobre todos los programas y recursos públicos destinados a la zona rural.
Acciones/ inversiones realizadas	Se realizaron autodiagnósticos en las localidades donde se conformaron polos de desarrollo y comités campesinos. Se creó el Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER) con recursos provenientes del Estado y los municipios.

	Creación de 33 consejos municipales rurales e igual número de comités técnicos del FIDER.
	De 1992 a 1993 se realizaron 18 cursos para capacitar a promotores rurales.
	En el periodo 1992-1993 se invirtieron $54, 465,197 en obra pública observándose que 42% de los recursos se utilizaron para construir caminos rurales, el resto se utilizó para realizar obras de infraestructura básica como puentes, aulas escolares, centros de salud, canchas, etcétera.
Impulso a la organización campesina	Se definieron en promedio diez polos de desarrollo por municipio y cada uno aglutina por lo menos a diez localidades rurales atendiendo a 1 632 localidades.
	Formación de 1 632 comités campesinos en el estado.

Fuente: DRG, 1994, 1999; Carlos Medina Plascencia. *Informes de Gobierno*, 1992-1995.

Algo que hay que destacar es que durante la administración de Medina Plascencia el PACR fue bien acogido en las localidades rurales, pues significó una nueva forma de relación entre las autoridades locales y los habitantes de las comunidades, sobre todo aquellos que habían sido marginados de las estructuras organizativas priístas (Rodríguez y Rodríguez, 2008). A diferencia de las administraciones municipales, que en algunos casos aceptaron el PACR para acceder a los recursos económicos del FIDER, una buena parte de los habitantes de la zona rural acogieron el programa porque se sintieron tomados en cuenta a la hora de programar acciones con recursos públicos (Hernández, 22 de octubre de 2009). Sin embargo, también una parte de la población rural fue marginada de la estructura organizativa del PACR, esto con el fin de impulsar nuevos liderazgos que fueran afines al PAN. Sobre todo se dejó fuera a las organizaciones ejidales y delgados municipales afines al PRI (Ruiz, 2008).

Vicente Fox Quesada, 1995-1999 y Ramón Martín Huerta, 1999-2000

Cuando Fox llegó al poder en Guanajuato la manera de gobernar cambió de manera significativa sobre todo con respecto a la relación con las administraciones municipales y a los mecanismos de participación ciudadana. A decir de Rionda "Vicente Fox impuso un estilo muy diferente al de su antecesor. Se le ha caracterizado como una administración jerárquica, vertical, ejecutiva y gerencial" (2000: 42). Paradójicamente durante esta administración se puso en marcha, dentro de un proceso de reingeniería de la administración pública, una iniciativa de municipalización tendiente a superar aspectos negativos de la gestión gubernamental como los elevados gastos administrativos, la deficiencia al prestar los servicios públicos y la poca cercanía entre la ciudadanía y la administración pública (Muñoz, 1999; Zamora, 1996).

Sin embargo, la postura foxista con respecto al manejo y programación de recursos públicos por parte de los gobiernos locales se deja ver en la motivación de la Coordinadora para el Desarrollo Regional de Guanajuato (CODEREG) para promover un modelo de desarrollo regional:

(...) los municipios tienen cada día mayor presupuesto, quedándose en la mayoría de los casos en un desarrollo localista, basado principalmente en obras de infraestructura y equipamiento y no en acciones de desarrollo integral, articulado a su propia realidad y a la región a la que pertenece (2000: 5).

Lo anterior para el PACR significó un cambio sustancial en cuanto a su operación y alcances ya que el programa se operaba directamente con las administraciones municipales. Con Fox, para empezar, la relación entre DRG y la nueva administración se modificó drásticamente. Pero además se dieron una serie de cambios, observados por DRG (1999) entre los que están:

- La administración foxista no mantuvo un acercamiento con las administraciones municipales como durante el mandato de Medina Plascencia, esto provocó un distanciamiento entre DRG y los municipios.
- El PACR se insertó en la Subsecretaría de Desarrollo Rural que fue creada por la nueva administración y que cambió la concepción que DRG tenía sobre el trabajo con los campesinos, que procuraba la promoción del tejido social y la organización social, por una visión técnica del trabajo que buscó aplicar recursos estatales para generar servicios básicos en las localidades rurales.
- Debido a la falta de respaldo por parte de gobierno del estado, DRG entró en un desfase en el trabajo participativo, es decir, no pudo dar seguimiento constante a los procesos organizativos en las localidades.
- Varias administraciones municipales solicitaron al gobernador la incorporación directa del recurso FIDER a sus partidas financieras. Esto, según DRG (1999), para poder tener a su disposición el recurso y aplicarlo sin procesos participativos.
- Algunos municipios pidieron al gobierno del estado que los recursos pagados por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural (SDAyR) a DRG para el seguimiento del PACR fueran utilizados para financiar directamente la estructura de promoción rural en dichos municipios.
- Los cambios de administración en algunos municipios, puso en riesgo la continuidad y el funcionamiento de los CMR, consejos de polo y comunitarios, ya que los consejeros buscan la asignación de obras públicas a partir de compromisos políticos en lugar de hacerlo desde la estructura organizativa derivada del PACR.
- Se dio una regresión de las administraciones municipales a los modelos paternalistas y verticales en la toma de decisiones.
- Para la nueva administración, la dotación de obra pública en las localidades constituyó la finalidad del PACR, mientras que para DRG la inversión en obra pública sólo representa un aporte externo que permite alcanzar metas planteadas por la organización comunitaria.

El poco acercamiento entre DRG y el gobierno del estado, así como los cambios en cuanto a la operación del PACR durante el mandato foxista, ocasionaron que en el año 1999 el Programa dejara de ser operado por la asociación civil para pasar a ser responsabilidad de la SDAyR (cuadro 4).

Cuadro 4

El PACR durante la administración de Vicente Fox Quesada, 1995-1999

Institución a cargo del PACR	DRG/SDAyR
Concepción del PACR	El PACR se concibe bajo dos vertientes: la organización de las comunidades rurales para decidir en instancias municipales y la cobertura de servicios básicos con recursos del FIDER manejados por los CMRs
Acciones/inversiones realizadas	Se logró ampliar la cobertura de agua potable para alcanzar 79.28%. Por lo que toca a la energía eléctrica, se dotó de este servicio a 127 comunidades, con lo que la cobertura alcanzó 91.97%.También se tienen avances en lo que corresponde a caminos rurales; 162 comunidades fueron beneficiadas con obras de este tipo, con lo que la cobertura de caminos en el medio rural guanajuatense alcanza ya 96.30%. Se realizaron tres diplomados para la formación de 90 profesionales en Desarrollo Rural. Hay 46 comités técnicos municipales operando los recursos económicos del FIDER.
Impulso a la organización campesina	Se constituyeron 380 consejos comunitarios rurales, con lo cual se logró tener 4 mil 116 consejos conformados, lo que representa 98% del total de comunidades mayores de 100 habitantes. Se realizaron 4 mil 445 asambleas comunitarias para tratar asuntos diversos. Se logró el reconocimiento de 38 CMRs ante los COPLADEM. Para 1998 se formaron 2 460 consejos comunitarios y 41 CMRs cinco municipios suspendieron su participación en el PACR.
Cambios en la operación del PACR	Los resultados del PACR aparecen ya como parte del reto de gobierno sobre Desarrollo Social pero el programa se mantiene en la SDAyR que contrata a DRG, para seguir con la operación del programa.

Fuente: DRG, 1994, 1999; Vicente Fox Quesada. *Informes de Gobierno*, 1995-1999.

Sin embargo, el PACR continuó siendo un programa al que se le dio seguimiento aunque con cambios sustanciales. Por ejemplo, en la sección Desarrollo agropecuario del *Quinto informe de Gobierno* presentado por Ramón Martín Huerta aparece una nueva misión del PACR:

> El Programa de Atención a las Comunidades Rurales del Estado tiene como misión propiciar, a través de la promoción de la organización comunitaria, participativa y autogestiva de

los Consejos Municipales Rurales, la definición de los planes, proyectos y programas de desarrollo rural integral, que apliquen y administren los recursos del Fideicomiso para el Desarrollo Rural (2000: 1).

En esta nueva visión, el alcance del PACR quedó restringido a los recursos del FIDER y es abandonada la idea de que los CMR, los consejos de polo y comunitarios sean quienes tengan en sus manos la asignación de los recursos provenientes de todos los programas dirigidos al medio rural. Además, en el mismo informe, los resultados del PACR durante el mandato de Fox y Huerta solamente se refieren a la ejecución de obras de infraestructura y no a proyectos encaminados a lograr el desarrollo rural integral, propuesto originalmente por DRG en la misión planteada en el PACR (cuadro 5).

Cuadro 5

El PACR durante la administración de Ramón Martín Huerta, 1999-2000

Institución a cargo del PACR	SDAyR
Concepción del PACR	El PACR se concibe como un programa para propiciar la definición de planes, proyectos y programas de desarrollo rural integral, que apliquen y administren los recursos del FIDER, a partir de la organización campesina.
Acciones/inversiones realizadas	Durante el periodo se constituyeron 152 consejos comunitarios rurales con lo que se llegó a 4 mil 268 consejos integrados en el estado, 100% de la meta establecida en el PACR. Se amplió la cobertura de servicios básicos en comunidades mayores a 100 habitantes. En agua potable se alcanzó 83% de cobertura, 98% en caminos y 93% en energía eléctrica.
Impulso a la organización campesina	Se obtuvo el reconocimiento de 100% de los consejos comunitarios rurales como la instancia rural del COPLADEM.
Cambios en la operación del PACR	El PACR pasa a la SDAyR.

Fuente: Ramón Martín Huerta. *Quinto informe de Gobierno*, 1999-2000.

También, durante la administración de Fox y el interinato de Martín Huerta se continuó impulsando la estructura organizativa derivada del PACR. En el *Quinto informe de Gobierno* de Martín Huerta se mencionó la creación de 152 consejos comunitarios rurales, la reestructura de 628 consejos y el reconocimiento en todos los municipios de los consejos comunitarios como la instancia rural del COPLADEM (cuadro 5).

La situación del PACR y los polos de desarrollo durante el mandato foxista y huertista puede sintetizarse en un retroceso en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en el desaliento de la participación social a través de los CMR, consejos de polo y consejos

comunitarios (Rodríguez y Rodríguez, 2008) debido al distanciamiento de la administración estatal con los ciudadanos y a la pérdida del sentido original del PACR, que buscaba el desarrollo rural integral a través de la programación de los recursos públicos provenientes de todos los programas orientados al área rural, sustituida por la promoción de obras de infraestructura básica. Si bien la estructura derivada del Programa no fue desmantelada en este periodo e incluso se siguió promoviendo, a partir de entonces se fue relegando a planos cada vez menos trascendentes.

Juan Carlos Romero Hicks, 2000-2006

El suceso más importante, con respecto al PACR y la estrategia de los polos, durante el periodo de gobierno de Romero Hicks fue el cambio del programa de la SDAyR a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSyH) creada en 2000. Sobre dicho cambio, Teresa Hernández ubica que con la reestructura para operar el PACR, consistente en dejar de encargado de la coordinación del Programa a un representante de la SDSyH en cada una de las seis regiones del estado, el trabajo de promoción se cargó demasiado como para atender a todas las localidades de la manera que lo hacían los promotores de DRG. Entonces cada vez fue decayendo más el programa, incluso los CMRs comenzaron a dejar de sesionar de forma regular y en muchos casos sólo sesionaban para asignar el recurso del FIDER dejando de lado las actividades de planeación (22 de octubre de 2009).

Cuadro 6

El PACR durante la administración de Juan Carlos Romero Hicks, 2000-2006

Institución a cargo del PACR	SDSyH
Concepción del PACR	Al principio de la administración el PACR se concibe como un programa que fomenta la cultura del autodiagnóstico y la planeación participativa y que promueve la cobertura de servicios básicos en las comunidades rurales. En el último informe de gobierno (2006) el PACR se concibe como un programa para incrementar infraestructura básica en las comunidades a través de la participación comunitaria y la programación de recursos por parte de los CMRs.
Acciones/inversiones realizadas	De 2000 a 2001 se llevaron a cabo 469 autodiagnósticos comunitarios y 106 de polo de desarrollo. Se realizó una inversión de $ 83'858,568.00 para incrementar servicios de infraestructura básica. Se llevaron a cabo 213 obras de agua potable, que beneficiaron a 55 mil 380 personas; 163 obras de electrificación, con lo que se dotó del servicio a 42 mil 380 personas; 216 obras en caminos que facilitan el acceso a sus comunidades de origen a 56 mil 160 habitantes. Se realizaron 187 obras de urbanización, mejorando la calidad de vida de 44 mil 620

Institución a cargo del PACR	SDSyH
	personas, y se concretaron 460 obras de infraestructura deportiva, proyectos productivos y equipamiento diverso beneficiando a 119 mil 600 personas. En 2001-2002 se realizaron 760 autodiagnósticos comunitarios y 170 de polo de desarrollo. Se ejercieron $ 94, 585,306 en la realización de 1 400 obras de infraestructura básica. En 2002-2003 se alcanzó una inversión de $278, 900,671 para ampliar la cobertura de servicios básicos en las comunidades rurales. De esa cantidad sólo 1% se destinó a proyectos productivos, el resto fue para agua potable, caminos, electrificación y urbanizaciones. 2003-2004 se invirtieron $ 33, 460,990 en obras de infraestructura (caminos, electrificaciones, agua potable, saneamiento y urbanizaciones). 2004-2005 se realizaron 1 139 obras con una inversión de $120, 178,736 en los rubros de infraestructura educativa, salud y deportes, caminos rurales, electrificaciones, urbanizaciones y acciones de desarrollo social. 2005-2006 se invirtieron $160, 799,310 en 1 486 obras de urbanización, caminos rurales, electrificaciones, agua potable, alcantarillados.
Impulso a la organización campesina	De 2000 a 2001 se constituyeron 367 consejos comunitarios en comunidades mayores de 100 habitantes con delegado municipal. En 2001-2002 se constituyeron 211 nuevos consejos comunitarios agrupados en consejos de polo de desarrollo. A partir de 2002-2003 no se constituyeron nuevos consejos comunitarios. Ya no se habla de la organización de los campesinos a través de los consejos comunitarios y consejos de polo.
Cambios en la operación del PACR	En 2000, el PACR pasa a la recién creada SDSyH. Se impulsa la organización social a partir de la creación de consejos microrregionales y ya no se crean nuevos consejos comunitarios ni de polo de desarrollo. A partir de 2003 con la creación de los CMDRS los CMR pierden importancia como instancia municipal de planificación del desarrollo rural y sólo tienen la decisión sobre los recursos del FIDER.

Fuente: Juan Carlos Romero Hicks. *Informes de Gobierno*, 2000-2006.

A pesar del cambio, la programación de acciones del FIDER se siguió llevando a cabo en los CMRs. El tipo de obras financiadas con recursos provenientes del FIDER durante la administración de Romero Hicks se observa en el cuadro 6.

Si bien, el cambio del PACR a la SDSyH complicó la operación y provocó una baja en la participación de las localidades rurales; lo más importante de esa administración fue el cambio del área de desarrollo rural a desarrollo social del PACR ya que esto muestra el abandono de la concepción original de DRG, basada en la promoción del desarrollo rural integral, a la promoción de un programa con fines de asistencia social dirigido a la ejecución de obra pública.

El cambio del PACR al área de desarrollo social significó el fin de la pretensión de DRG de consolidar como instancias para el manejo de los recursos públicos dirigidos al campo a los CMRs. Esa atribución se le daría a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) promovidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y creados en Guanajuato a partir de 2003 cuando se estableció a nivel federal que 35% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo serían asignados a través de los CMDRS (Caire, 2009), éstos fueron concebidos como:

> (...) el medio a través del cual, se propone instituir y consolidar la participación de la población rural en las instancias de decisión y ejecución de las políticas públicas rurales. Reconocerlos como órganos colegiados de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural, en la definición de las prioridades regionales, la planeación y la distribución de los recursos que la federación, las entidades y los municipios destinan al apoyo del desarrollo rural (SAGARPA, s. f.: 3).

Así, la estructura organizativa del PACR fue relegada aún más de la toma de decisiones sobre los recursos públicos para el campo. Sólo en los municipios de Dolores Hidalgo y Tarandacuao los CMRs se fusionaron con los CMDRS. En el primer caso el CMDRS se integró con un representante gremial de cada sistema-producto y uno por cada polo de desarrollo (SAGARPA, s. f.). En el caso de Tarandacuao el CMDRS se conformó con un representante por localidad de los que venían trabajando en el CMR y representantes de distintas cadenas productivas (Hernández, 22 de octubre de 2009).

Juan Manuel Oliva Ramírez, 2006-2012

En la administración más reciente, la tendencia del PACR y de la estrategia de los polos a ser un programa que valida y financia obra pública a través de su estructura organizativa quedó consolidada. Basta con decir, que en estos años de gobierno se cambió el nombre de PARC, primero a Obras por Cooperación y posteriormente a programa Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal (FAIM). De acuerdo con las reglas de operación de este último, los recursos del programa deben destinarse al impulso de "(...) obras y acciones de infraestructura básica e infraestructura comunitaria, con un enfoque de atención orientado al desarrollo social de los habitantes de las zonas rurales (...)" (SDSyH, 2009: 1).

En el cuadro 7 se puede observar el tipo de obras financiadas en lo que va de la administración por el FAIM.

En cuanto a la estructura organizativa que se derivó del PACR, ésta continúa funcionando pero solamente con la atribución de programar obra pública asignada a través del FAIM y algunos otros subprogramas de la SDSyH como el Programa de Desarrollo Social Rural vertiente CMR. Por su parte, la organización a nivel de comunidades y polos

Cuadro 7

El PACR durante la administración de Juan Manuel Oliva Ramírez, 2006-2012

Institución a cargo del PACR	SDSyH
Concepción del PACR	Se concibe al PACR como programa financiador de obra de infraestructura básica asignada a través de los CMRs.
Acciones/inversiones realizadas	2006-2007 Se invirtieron $ 23, 886, 397 en 598 obras en localidades rurales de los 46 municipios del estado (electrificación, drenaje, agua potable, urbanizaciones y apoyos a las actividades productivas). 2007-2008 A través del Programa de Desarrollo Social Rural (vertiente CMR) se concluyeron 578 obras de infraestructura básica invirtiendo $88, 174,163 y $178,889,975 adicionales con los que se impulsaron obras de electrificación, urbanización, caminos rurales, drenaje, agua potable, espacios públicos y vías de acceso. 2008-2009 Se invirtieron $14, 724,236 en pavimentaciones con recursos de los programas Fondo de Apoyo a la Infraestructura Municipal (antes PACR), Fondo de Apoyo para la Dignificación de Tu Calle e Infraestructura de Apoyo Social.
Impulso a la organización campesina	No hay referencia en los informes de gobierno sobre la renovación de consejos comunitarios y de polos de desarrollo. Ya no se hace énfasis en la organización campesina como fundamento del PACR. Los CMRs solamente programan obra pública del FAIM.
Cambios en la operación del PACR	El PACR se transforma en un subprograma de la SDSyH que financia exclusivamente obra pública. Cambia su nombre primero a Obras por Cooperación y después a Programa Fondo de Apoyo a la Infraestructura Municipal.

Fuente: Juan Manuel Oliva Ramírez. *Informes de Gobierno*, 2006-2009.

de desarrollo prácticamente están desarticuladas. Las funciones planteadas por DRG (1999) para los consejos a ese nivel fueron abandonadas poco a poco hasta que se dejaron de lado. Por ejemplo ya no se hicieron reuniones de diagnóstico y programación de acciones para resolver la problemática de las localidades. Desde luego que tampoco se han elaborado planes comunitarios ni de polo de desarrollo (Hernández, 22 de octubre de 2009).

Así que la estrategia de los polos de desarrollo quedó disminuida a la validación de obra pública al seno de los CMRs. Obra que en muchas ocasiones no responde a las necesidades de las localidades sino a compromisos políticos pactados entre las administraciones municipales y grupos afines a sus partidos.

En síntesis, el seguimiento a los cambios ocurridos al PACR y a la estrategia de los polos de desarrollo a partir de la llegada de distintas administraciones estatales, permite

darse cuenta del sistemático abandono de la concepción original del programa, cuya búsqueda del desarrollo integral bajo procesos campesinos autogestivos fue perdiéndose hasta que el programa y la estructura organizativa de los polos de desarrollo y los CMRs terminaron persiguiendo como fin último la introducción de infraestructura básica a las localidades rurales.

CAPÍTULO III

El polo de desarrollo Las Cruces

Caracterización del polo

Conformación y localización

El polo de desarrollo Las Cruces se localiza en el municipio de Salvatierra que, de acuerdo con la organización territorial derivada del PACR en 1992, fue dividido en diez polos de desarrollo (mapa 6).

Mapa 6

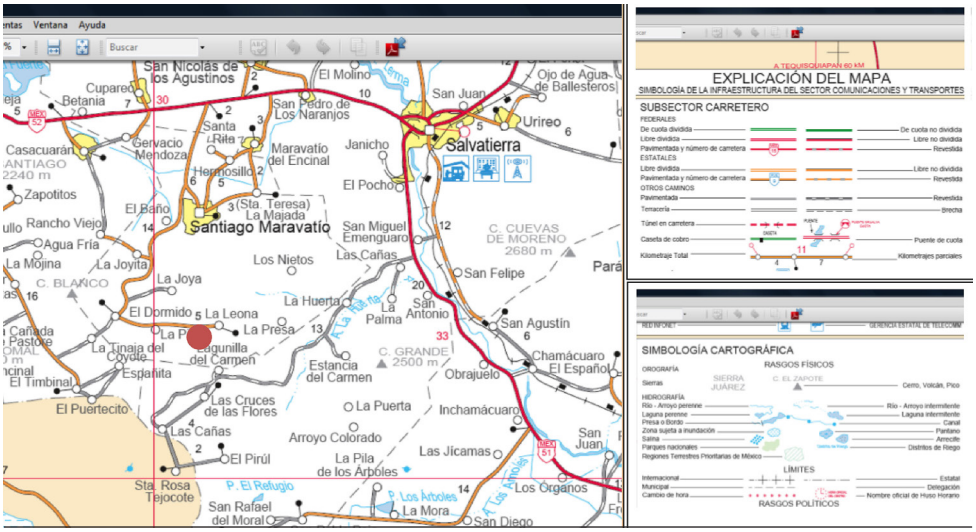
Localización del polo Las Cruces

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato.

El polo Las Cruces se localiza al sur del estado de Guanajuato en los límites con el estado de Michoacán y corresponde al polo de desarrollo II del municipio de Salvatierra integrado en 1992 con cinco comunidades: La Lagunilla del Carmen, La Huerta, Las Cañas, Santa Rosa Tejocote y, como cabecera de polo, Las Cruces. Esta última se localiza al suroeste de la cabecera municipal y se puede acceder a ella por tres vías. Dos de ellas parten de la ciudad de Salvatierra y una desde el municipio de Santa Ana Maya en Michoacán. La distancia de Salvatierra a Las Cruces es de aproximadamente 20 kilómetros pavimentados. Desde la comunidad Santa Ana Maya son 15 km de recorrido, los cuales la mitad son de terracería[1] (mapa 7).

Mapa 7

Localización y vías de acceso a la cabecera del polo Las Cruces



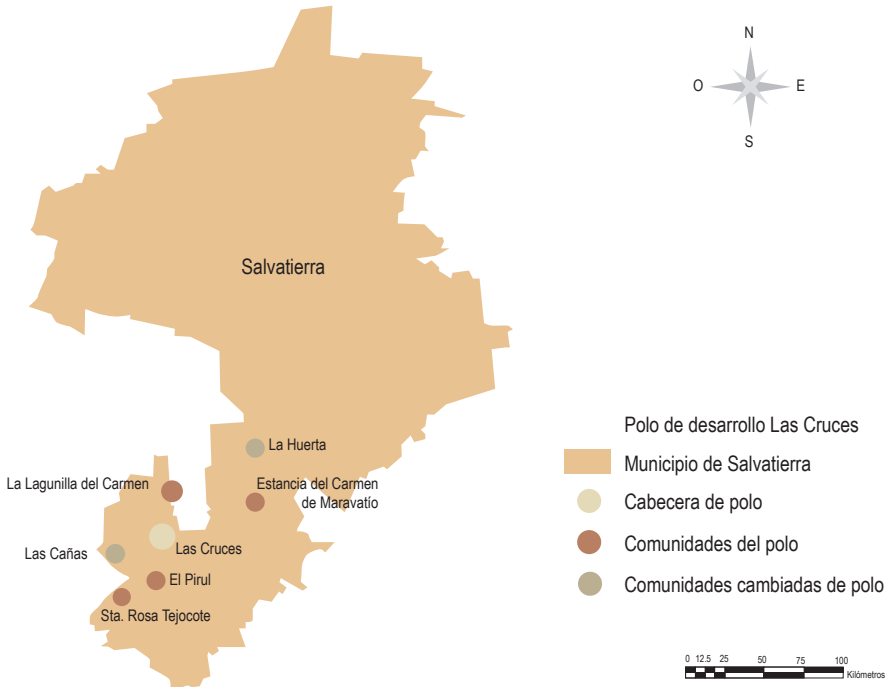
Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2006.

La integración territorial original del polo de desarrollo fue modificada posteriormente por las autoridades municipales, quedando integrada por las comunidades de la Estancia del Carmen de Maravatío, La Lagunilla del Carmen, El Pirul, Santa Rosa Tejocote y, nuevamente, como cabecera de polo Las Cruces. Esta reestructuración se debió a que la comunidad de Las Cañas se quedó sin población y la comunidad de La Huerta se integró al polo de desarrollo de San Miguel Eménguaro ya que se encontraba más cerca de la cabecera de ese polo (Quezada, 21 de octubre de 2009). A continuación podemos observar la conformación del polo Las Cruces con las modificaciones realizadas por la administración municipal.

[1] Información obtenida durante recorridos de campo en 2009.

Mapa 8

Polo de desarrollo Las Cruces



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la SDSyH de Guanajuato.

Formación histórica

El proceso de conformación de la localidad Las Cruces está marcado por tres momentos históricos que modificaron de manera importante la forma de organización de la población. El primer momento corresponde a los últimos años del siglo XIX, época en que se formó la hacienda de Las Cruces o de Los Flores y se comenzó a aglutinar la población que después formó la localidad de Las Cruces. La vida social y económica giraba en torno a las decisiones del amo o dueño de la hacienda. Los peones vivían en los terrenos de la hacienda y eran controlados por los patrones, quienes, en muchas ocasiones contaban con el apoyo de los sacerdotes católicos (Ruiz y Tarrío, 2008). Después, en 1927, comenzó una reorganización social importante al conformarse el ejido Las Cruces. Los dueños de la hacienda fueron desplazados y las decisiones comenzaron a ser tomadas de manera colectiva por la Asamblea Ejidal. Esa forma de organización colectiva ha perdurado hasta hoy en día. Sin embargo, en 2005 el ejido entró al PROCEDE y se otorgaron certificados parcelarios a los ejidatarios y la mayor parte de la propiedad colectiva fue repartida de manera individual. Con lo anterior, se modificó el papel fundamental de la organización ejidal que era vigilar y normar el uso de las tierras que se

habían dotado al ejido. Además, en la localidad de Las Cruces se reafirmó un proceso de cambio con respecto a la toma de decisiones que se había iniciado a finales de la década de 1990, y que permitió a los habitantes de Las Cruces que no eran ejidatarios tener una mayor participación en las decisiones que afectan a la localidad.

La hacienda

Los terrenos donde se encuentra la localidad de Las Cruces pertenecieron originalmente a la Hacienda de San Nicolás, que era propiedad de los frailes Agustinos. Los orígenes de dicha hacienda se remontan a 1550. Los agustinos administraron la hacienda hasta el siglo XIX y la vendieron después de que México obtuvo su Independencia. El comprador, Gregorio Lámbarri, comenzó a fraccionar la hacienda vendiendo extensiones de la misma. De las extensiones vendidas por Lámbarri se formaron las haciendas de Santo Tomás, Maravatío, Santa Teresa y Las Cruces (González Orea, 2000). Según don Ángel Zamora (9 de junio de 2009), el señor Jesús Flores compró los terrenos que se convirtieron en la hacienda de Las Cruces o de Los Flores.

El señor Jesús Flores construyó el casco de la hacienda y pobló los terrenos de la misma permitiendo que las familias de los peones que trabajaban para él se asentaran en distintos puntos dentro de los límites de su propiedad con el fin de protegerla. A su muerte, heredó la hacienda a su hijo del mismo nombre. Éste hizo reacomodos de población y permitió que las familias que se encontraban en los límites de sus terrenos, edificaran sus casas alrededor del casco de la hacienda (Municipio de Salvatierra, 2009). Según doña Margarita Díaz (20 de marzo de 2009), las familias primero se asentaron en un lugar llamado Los Zapotes, cerca de un ojo de agua que aún existe en las orillas de la comunidad. Más tarde las familias recorrieron sus casas hasta quedar pegadas al casco de la hacienda.

Fotografía 1
Vestigios de la Casa Grande de la Hacienda de Los Flores en el centro de Las Cruces

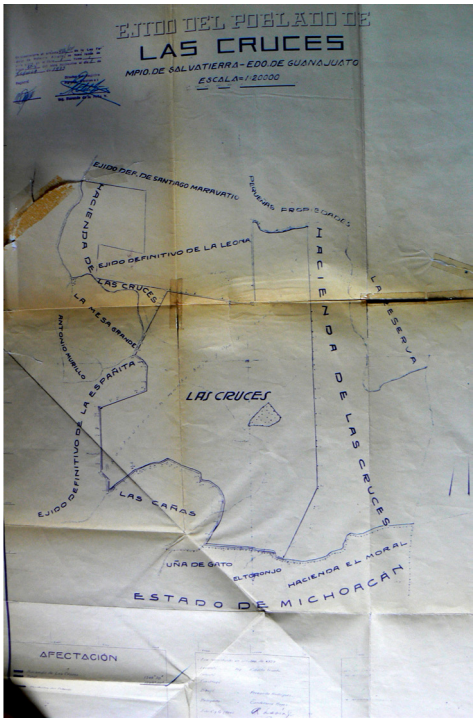
Según cuenta el señor Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009), don Antonio Flores, el último dueño de la hacienda, abandonó el lugar poco antes de que estallara la guerra cristera. Supuestamente, las gavillas de revolucionarios que no habían sido controlados asediaban constantemente a los hacendados. Los Flores se fueron antes de ser atacados por los revolucionarios y las familias que trabajaban como peones comenzaron a tomar las tierras de la hacienda para trabajarlas. Sin embargo, no todas las familias lo hicieron pues los sacerdotes les decían que si tomaban tierras de la hacienda se iban a condenar. Este papel de defensores de la propiedad privada de los sacerdotes católicos, según Ruiz y Tarrío (2008), fue común en Guanajuato. Esto aunado a la existencia de un campesinado mestizo que sólo había conocido la noción de propiedad privada del suelo, hizo posible que en algunos casos los campesinos no aceptaran el reparto de tierras ejidales.

Pese a lo anterior, en Las Cruces varias familias decidieron quedarse y se repartieron algunas tierras para trabajarlas. Según Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) esto sucedió más o menos dos años antes de que se conformara el ejido Las Cruces en 1927, es decir, en 1925.

El ejido

La Resolución presidencial para la dotación del ejido de Las Cruces, que está integrada en el *Expediente agrario del ejido de Las Cruces*, fechada el 11 de agosto de 1927, dotó a 163 capacitados un total de 815 hectáreas. A cada capacitado se le otorgaron cinco hectáreas. Las familias que conformaron el ejido no sólo fueron las de los peones que trabajaban para la hacienda. De hecho, según don Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009), algunos de los peones que trabajaban para los Flores se fueron del lugar debido al temor que infundieron los sacerdotes sobre el infierno que les esperaba si tomaban las tierras. Lo que sucedió entonces es que llegaron familias de haciendas vecinas, como La Españita, que habían sido afectadas por las gavillas de revolucionarios. Según Juana Flores (20 de marzo de 2009) su abuelo, que era dueño de la hacienda vecina de La Españita, al ser despojado de sus terrenos llegó a integrarse al ejido Las Cruces.

En el plano 1 de Dotación del ejido Las Cruces, observamos cómo se dividió el territorio con el reparto agrario: al centro se ubica el núcleo ejidal Las Cruces y a la derecha lo que quedó de la hacienda de Los Flores, que ahora aparece con el nombre de hacienda de Las Cruces; al oeste de la localidad se encuentran los ejidos La Españita y La Leona y se puede ver un pequeño terreno conservado para la hacienda de Las Cruces. En la parte superior del croquis aparece el ejido de La Lagunilla del Carmen, cuyos terrenos también pertenecían a la hacienda de Los Flores. En la parte inferior vemos los límites con el estado de Michoacán, aparece la hacienda El Moral, sin afectación por el reparto agrario.



Plano 1
Dotación del ejido Las Cruces, 1927

Fuente: Plano original contenido en el expediente agrario del ejido Las Cruces

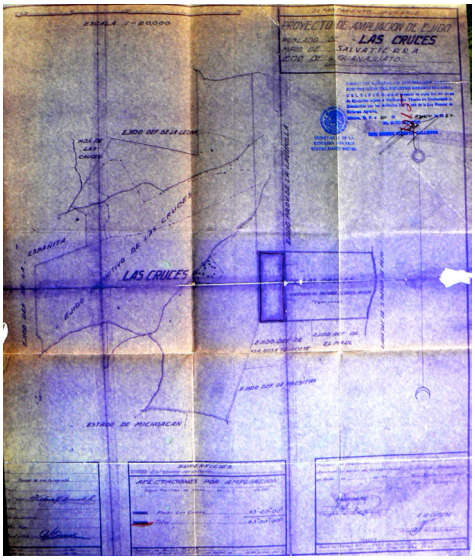
Vale la pena destacar que los terrenos que se repartieron a los ejidatarios eran de los más pobres de la zona en cuanto a calidad ya que se encontraban en zonas cerriles o en pendientes pronunciadas con gran cantidad de piedra. Según cuenta don Ángel Zamora (9 de junio de 2009) a las familias se les había dado a escoger entre los terrenos fértiles, que ahora son parte del ejido La Leona, y las tierras malas del ejido Las Cruces. Como la gente no conocía las otras tierras decidieron quedarse en las que habían estado viviendo. En la fotografía 2 apreciamos el tipo de terrenos que predomina en Las Cruces.

Fotografía 2
Terrenos ejidales pertenecientes a Las Cruces

La dotación del ejido Las Cruces se hizo de manera pacífica, pues la familia de los hacendados aceptó el reparto agrario. Incluso en el Acta de Dotación del Ejido, el señor Antonio Flores firmó, de común acuerdo, la resolución presidencial. Si bien la familia

Flores no opuso resistencia a dejar la hacienda y a repartir las tierras, los ejidatarios fueron constantemente atacados por los cristeros. Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) refiere que su abuelo le contaba que en más de una ocasión hubo en la localidad un destacamento militar del gobierno para defender el ejido.

En 1941 los ejidatarios solicitaron la ampliación del ejido, argumentando que los terrenos no eran suficientes para la población de Las Cruces. En la ampliación del ejido (plano 2) pueden observarse los cambios provocados por la resolución de ampliación del ejido en el territorio.



Plano 2

Ampliación del ejido Las Cruces, 1941

Fuente: Plano original contenido en el expediente agrario del ejido Las Cruces.

Lo primero que se observa al centro del plano es que los terrenos que habían quedado en posesión de don Antonio Flores se redujeron de manera considerable, quedando una pequeña porción en el lado este de la localidad de Las Cruces. Lo mismo ocurrió con los terrenos que aún conservaba el antiguo hacendado en las proximidades del ejido La Leona. Por otro lado, en el plano de ampliación aparecen nuevos ejidos colindando con Las Cruces. De lado derecho del plano aparecen los ejidos Santa Rosa Tejocote, El Pirul, San Pablo Pejo y Las Presitas. Tras la ampliación solicitada se agregaron poco más de 63 hectáreas al núcleo ejidal. La resolución de ampliación del ejido se firmó en julio de 1941 y tras esa acción quedó conformada la dotación definitiva del ejido Las Cruces.

Cabe destacar que las cinco localidades que integran el polo de desarrollo están habitadas por ejidatarios. El ejido Las Cruces tiene habitantes en las localidades de Las Cruces y La Lagunilla del Carmen, en la Estancia del Carmen de Maravatío habitan ejidatarios del ejido Estancia de San José del Carmen y del ejido Estancia de San José del Carmen de Maravatío. Los ejidos El Pirul y Santa Rosa Tejocote tienen sus núcleos de

población en las localidades del mismo nombre (INEGI, 1996) y la mayoría de los ejidatarios de Las Presitas viven en la localidad de Las Cruces (Tapia, 20 de marzo de 2009).

Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

En México la reforma del artículo 27 Constitucional de 1992 significó el fin del reparto agrario, así como la posibilidad de privatizar los ejidos a partir de la opción de cambio de régimen ejidal a la propiedad privada al pleno dominio. Para ejecutar dicha reforma se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). En Guanajuato, esta iniciativa salinista comenzó durante el gobierno interino de Carlos Medina Plascencia en 1992, pese a que la reglamentación del programa se emitió hasta enero de 1993 (Ruiz, 2008).

De acuerdo con la información publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2006 por la Secretaría de la Reforma Agraria correspondiente al Acuerdo del Cierre Operativo del PROCEDE en Guanajuato, sólo tres de los cinco ejidos del polo Las Cruces entraron al proceso de certificación. Dichos ejidos fueron la Estancia del Carmen de Maravatío con una superficie a certificar de 1 165 hectáreas, Las Cruces con 1 612 ha y Santa Rosa Tejocote con 131 ha. El ejido El Pirul se encuentra entre los núcleos agrarios que rechazaron el PROCEDE y el ejido La Lagunilla del Carmen no está en ninguna de las tres listas correspondientes a núcleos agrarios que entraron al PROCEDE, núcleos que lo rechazaron o núcleos con imposibilidad legal.

En el caso de la cabecera del polo Las Cruces, en el año 2005 se celebró la asamblea ejidal que puso en marcha el PROCEDE. La asamblea se celebró con poco más de 50% de los ejidatarios, quedando 75 de ellos en la lista para iniciar el proceso de certificación parcelaria. Según don Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) en ese mismo año se terminó el proceso de certificación. En general, los ejidatarios dicen sentirse más seguros ahora que tienen sus certificados parcelarios, porque recuerdan que anteriormente, cuando no tenían papeles de las tierras, aunque cada familia sabía cuál era la extensión de su parcela, había conflictos entre ejidatarios que no respetaban los límites (Tapia y Flores, 20 de marzo de 2009, respectivamente; Zamora, 9 de junio de 2009). En cuanto a las tierras de uso común, todas se repartieron y certificaron. Lo único que continúa siendo propiedad colectiva es un banco de material situado en las faldas del cerro de Las Cruces. Los materiales que son extraídos de ese lugar son vendidos a una empresa y a otras comunidades y los beneficios se han utilizado para financiar obras en la localidad (Zamora, 9 de junio de 2009). Un hecho importante con respecto al PROCEDE en Las Cruces es que los ejidatarios decidieron no titular los solares. Incluso, según Socorro Zamora (23 de octubre de 2009), los ejidatarios aconsejaron a las personas que no pertenecían a la organización ejidal para que no titularan los solares porque entonces tendrían que pagar las contribuciones y eso era injusto pues el municipio ni siquiera dota de todos los servicios a la localidad.

Si con respecto a la tenencia de la tierra la población no tuvo mayor problema en aceptar el PROCEDE e incluso brindó tranquilidad a las familias, en cuanto a la organización colectiva los cambios fueron resentidos por algunos integrantes del ejido. Por ejemplo, don Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) comenta que antes, trabajos como la reparación o fabricación de cercas en los potreros que beneficiaban a la comunidad, se realizaban con el apoyo de todos los titulares del ejido. Algunos cooperaban con dinero, otros ponían mano de obra y de una u otra manera los ejidatarios se apoyaban para solucionar los problemas de índole común que surgían en la localidad. Actualmente, cada familia se hace cargo de lo que le afecta sólo en su propiedad.

Pero hay otros ejidatarios que perciben la situación de otra manera. Por ejemplo, Braulio Zamora (15 de octubre de 2009), tesorero del comisariado ejidal, tiene una visión más optimista sobre la organización actual de los ejidatarios. Según él, los ejidatarios han financiado y realizado con recursos propios varias obras colectivas, como la pavimentación de un tramo de la calle principal que realizan actualmente, la pavimentación de una calle aledaña a la principal y, en conjunto con la presidencia municipal, el arreglo de la plaza principal. En realidad la organización ejidal no ha dejado de ser importante en Las Cruces. Socorro Zamora (23 de octubre de 2009), cuyos abuelos decidieron quedarse a vivir en Las Cruces sin integrarse al ejido, reconoce que a partir de 1999 se comenzaron a realizar trabajos para beneficio de la comunidad con la participación de ejidatarios y no ejidatarios. La diferencia fue que los ejidatarios contaban con los medios económicos para financiar obras y las demás familias cooperaban con la mano de obra. Así que si bien el PROCEDE modificó el papel de la organización ejidal, éste no le restó importancia.

Este programa tampoco influyó en la venta de tierras dado que su mala calidad en realidad no las hace atractivas. En cambio, en ejidos cercanos como el de la Estancia del Carmen de Maravatío, la certificación de parcelas trajo como consecuencia la venta de tierras. Por ejemplo, Gonzalo Tapia (20 de marzo de 2009), habitante de Las Cruces, adquirió un pedazo de tierra en un ejido cercano justo después de que entró el PROCEDE a un costo de $50,000. Dado que las tierras en esa zona son muy productivas y cuentan con riego, el valor actual de los terrenos del mismo tamaño asciende a más de 500,000 pesos. En ese caso las tierras si entraron al libre juego del mercado. En cambio, en Las Cruces la venta de tierras ha sido determinada por urgencias de las familias. Al respecto Leovigildo Zamora (*idem.*) menciona que si surge una enfermedad en la familia que requiera un tratamiento médico costoso o de una operación, entonces se vende un pedazo de tierra para salir del apuro.

La organización ejidal

En Las Cruces, la organización ejidal está compuesta por tres órganos: la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. La máxima autoridad dentro del ejido es la asamblea ejidal y sus decisiones son ejecutadas por el comisariado ejidal. Éste

se conforma por un presidente, un secretario y un tesorero. El comisariado es el representante del ejido y el órgano ejecutor de decisiones, su presidente tiene las funciones de representante, administrador y apoderado del ejido. Por su parte, el consejo de vigilancia se encarga de observar el buen desempeño del comisariado y vigila el cumplimiento de los acuerdos de la asamblea general (Zamora, 9 de junio de 2009).

La forma en que estaba organizado el ejido Las Cruces, antes del PROCEDE, era de tipo individual, es decir, cada ejidatario tenía asignada su parcela y la trabajaba de forma individual. Por esa razón cuando entró el PROCEDE a Las Cruces los ejidatarios ya tenían delimitadas sus parcelas y el proceso de certificación de parcelas se llevó a cabo en poco tiempo (*idem.*).

Antes de la entrada del PROCEDE, el papel más importante de la organización ejidal era vigilar y normar el uso de las tierras que se le habían asignado al ejido. Si por algún motivo algún ejidatario no cumplía con las obligaciones establecidas, la Asamblea Ejidal tenía la facultad de reasignar los derechos ejidales a otra persona (Márquez, 2008). Actualmente si algún ejidatario decide vender tierras, tiene que consultarlo con la asamblea ejidal y, de acuerdo con el presidente del comisariado, se decide si se puede hacer la venta aunque hay ejidatarios que no respetan esta disposición y venden tierras sin consultar a la asamblea (Zamora, 9 de junio de 2009).

De esa forma, antes de la entrada del PROCEDE a Las Cruces, la organización ejidal tenía mayor peso en la toma de decisiones con respecto a las tierras y un control férreo de la superficie ejidal. Durante el régimen ejidal las tierras no se podían vender ni rentar y los derechos sobre su uso sólo se podían trasferir a descendientes previamente designados o se podían reasignar a otros miembros del núcleo de población mediante procesos de depuración manejados internamente por la asamblea ejidal. Al entrar el PROCEDE esta condición cambió, ahora cada familia cuenta con su certificado parcelario y puede decidir qué hacer con sus tierras. Aunque, dice Leovigildo Zamora "se supone que cuando alguien decide vender un terreno tiene que consultarlo primero ante la Asamblea Ejidal" (*idem.*).

En cuanto a la injerencia de la organización ejidal en la solución de problemas que aquejan a la localidad y la elección de autoridades, esto también se modificó con la entrada del PROCEDE, sin embargo, éste sólo reafirmó un proceso que ya se venía dando en Las Cruces desde finales de la década de 1990. Desde entonces la organización ejidal había comenzado a involucrar en la toma de decisiones a los habitantes de la localidad que no pertenecían al ejido. La siguiente narración de Socorro Zamora es ilustrativa del peso de la organización ejidal antes y después del proceso iniciado a finales de la década mencionada:

> (…) antes los ejidatarios tenían el control de la comunidad ( ) por mucho tiempo todos los apoyos de gobierno llegaban a los ejidatarios y ellos decidían como repartir los apo-

yos. ( ) también decidían en su asamblea a quien poner de delegado ( ) Con el tiempo el número de habitantes que no eran ejidatarios fue aumentando y superando con mucho a los ejidatarios y más o menos a partir del año 1999 los ejidatarios comenzaron a ser menos duros y ya dejaron que la gente de la comunidad votara para elegir al delegado ( ) A partir de entonces la relación con los ejidatarios cambió y hasta se empezaron a realizar trabajos en la comunidad entre ejidatarios y no ejidatarios ( ) Después en el 2005 entró el PROCEDE a Las Cruces y el ingeniero que se encargó de medir las parcelas nos dijo que Las Cruces ya era comunidad y el ejido quedaba aparte (23 de octubre de 2009).

A partir de entonces, según Socorro Zamora (*idem.*), los habitantes de la localidad que no eran ejidatarios se sintieron más tomados en cuenta, ya que las decisiones ahora son compartidas entre ejidatarios y no ejidatarios y se han realizado obras en Las Cruces con la cooperación de la mayoría de las familias de la comunidad.

Si bien la entrada del PROCEDE en Las Cruces modificó el papel de la asamblea ejidal con respecto a la regulación de la tierra, esto no significó que la organización ejidal perdiera fuerza. Al contrario de lo que se pudiera esperar, los ejidatarios continúan teniendo gran peso en la toma de decisiones tanto en Las Cruces como en las otras comunidades que conforman el polo de desarrollo, principalmente porque tienen en sus manos la mayor parte de los recursos existentes en la microrregión. Esto los ha llevado a ser la avanzada en las comunidades en cuanto a la satisfacción de necesidades en los últimos años, ya que tienen los medios y recursos para negociar y presionar de manera organizada a las administraciones municipales (Zamora, 23 de octubre de 2009). Prueba de ello es que tanto en Las Cruces como en la Estancia del Carmen de Maravatío y La Lagunilla del Carmen los campesinos organizados presionaron a las administraciones municipales durante varios años hasta que lograron solucionar el problema de la carencia de agua potable (Zamora, 27 de abril de 2010; Zamora, 23 de octubre de 2009).

Características sociodemográficas

Despoblamiento

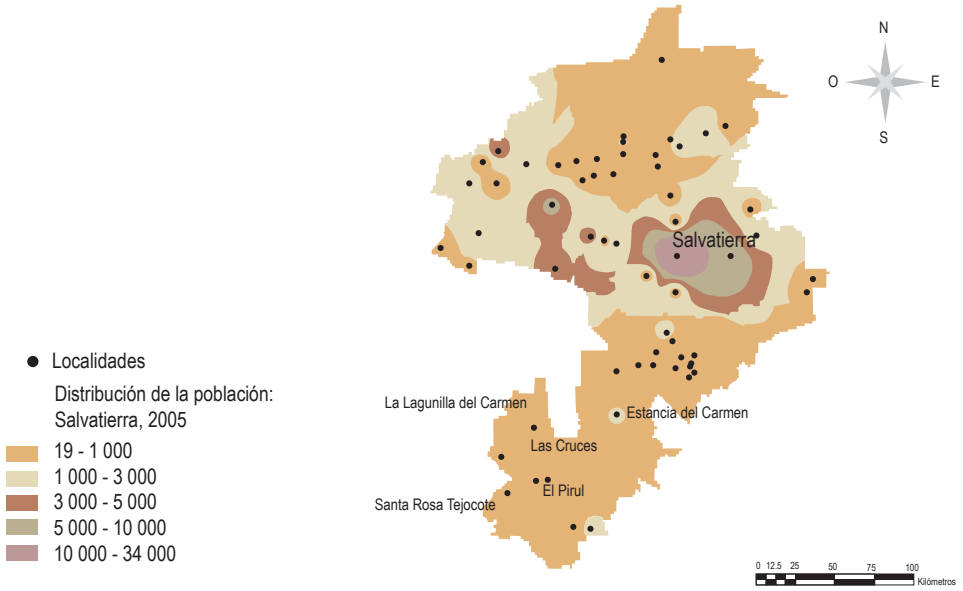
En el caso del polo Las Cruces, si se parte del análisis de la distribución de población a nivel municipal, se puede observar en el que el área donde se encuentran las localidades del polo es de las menos pobladas de Salvatierra (mapa 9).[2]

[2] Para elaborar el mapa de distribución de población del municipio de Salvatierra se utilizó la interpolación de la distancia inversa. La ventaja de utilizar este método, según García *et al.* (2009), radica en que se puede integrar la información de la cantidad de población y su distribución en el mismo documento cartográfico. Además, se generan áreas de poblamiento con lo que se supera el obstáculo de las divisiones administrativas.

De acuerdo con la información del mapa, el polo Las Cruces se ubica en el rango de población que va de 19 a 1 000 habitantes. En el rango de 10 000 a 34 000 sólo se encuentra el área pegada a la cabecera municipal, en el siguiente rango, de 5 000 a 10 000 aparecen el poblado de Urireo y San Nicolás de los Agustinos y el resto de las localidades se agrupan en los rangos menores a 5 000 habitantes. Así, mientras que la cabecera concentra 39.2% de habitantes del municipio, en las cinco comunidades del polo Las Cruces sólo habita 2.7%.

Mapa 9

Distribución de la población: municipio de Salvatierra, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato.

En el cuadro 8 se aprecian las cifras de población de 1990 a 2005.[3] Lo primero que se observa es la disminución de la población total del polo durante el periodo, aunque si se revisan los detalles, algunas localidades presentan ligeras recuperaciones de población. Tal es el caso de Las Cruces en los años 2000-2005 cuyo aumento de población va de los 757 a los 780 habitantes y la Estancia del Carmen de Maravatío en 1995-2000 con una recuperación de 38 habitantes.

[3] La razón de tomar el periodo de 1990-2005 se debe a que la estrategia de los polos inició en 1992 y el análisis de dicho periodo permite observar el comportamiento demográfico en el polo Las Cruces durante los años que ha funcionado la estrategia.

Cuadro 8
Población del polo Las Cruces, 1990-2005

Localidad	Número de habitantes			
	1990	1995	2000	2005
Las Cruces, cabecera de polo	894	817	757	780
Estancia del Carmen de Maravatío	1 112	1 055	1 093	965
La Lagunilla del Carmen	339	320	313	281
Santa Rosa Tejocote	685	594	497	381
El Pirul	74	95	82	72
Total del polo	3 104	2 881	2 742	2 479

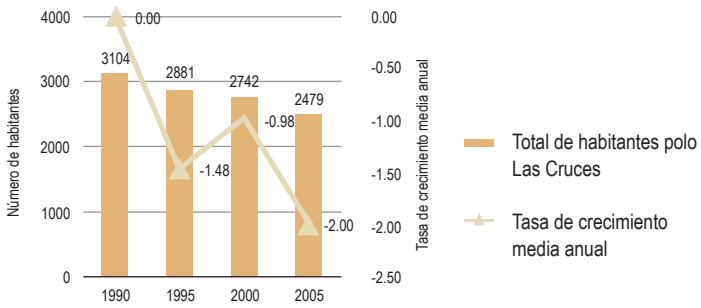
Fuente: Elaboración propia a partir de cifras contenidas en el INEGI. *Archivo Histórico de Localidades*.

En 2005 la comunidad más habitada no es la cabecera del polo, sino la Estancia del Carmen de Maravatío con 38.9% de los habitantes del polo. Las Cruces concentra 31.5% de las personas y la comunidad El Pirul sólo 2.9%. La primera interrogante es por qué la comunidad la Estancia no fue designada como la cabecera del polo ya que uno de los criterios para elegir las cabeceras fue precisamente que la comunidad elegida tuviera la mayor concentración de habitantes del polo (DRG, 1994).

La tendencia de pérdida de población en las localidades del polo se puede observar en la gráfica 1, la cual permite dar seguimiento a la tasa de crecimiento media anual a nivel del polo de desarrollo para el periodo 1990-2005.

En la gráfica 1 vemos una tendencia constante a la pérdida de población en el polo que para el año 2005 se refleja con 25% menos de habitantes. En el periodo 1990-2005 la tendencia negativa en las tasas de crecimiento es constante en el polo.

Gráfica 1
Evolución de la población: polo Las Cruces, 1990-2005



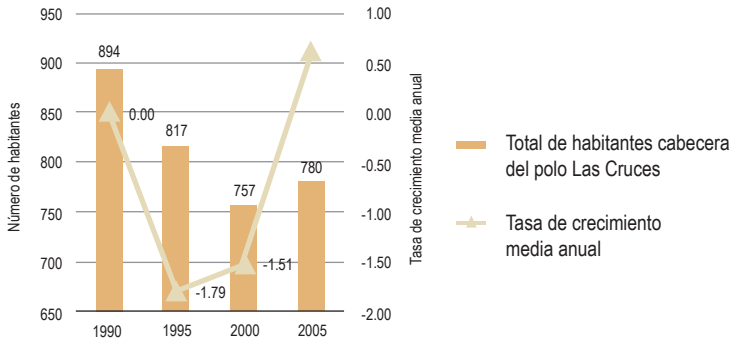
Fuente: Elaboración propia a partir de cifras contenidas en el INEGI. *Archivo Histórico de Localidades*.

En la gráfica 2 hay una tendencia negativa en el periodo 1990-2000 de la tasa de crecimiento anual de población en la cabecera del polo, seguida por una ligera recuperación que no llega a la misma cifra del inicio del periodo.

La tendencia demográfica confirma que las localidades que integran el polo Las Cruces, están en un proceso lento pero permanente de despoblamiento.

Gráfica 2

Evolución de la población: cabecera del polo Las Cruces



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras contenidas en el INEGI. *Archivo Histórico de Localidades.*

Actividades económicas y productivas

En las localidades que integran el polo Las Cruces la actividad productiva más importante ha sido la agricultura de temporal. En la microrregión se produce maíz, frijol, calabaza y garbanzo para el autoconsumo de las familias (Zamora, 9 de junio de 2009; Zamora, 27 de mayo de 2010; Tapia, 20 de marzo de 2009; Ortiz, 24 de septiembre de 2004). Las cosechas alcanzan para alimentar a las familias sólo unos meses, el resto del año tienen que comprar los alimentos (Tapia, 20 de marzo de 2009). Es decir, las localidades del polo son más consumidoras que productoras.

Adicionalmente, algunas familias se dedican a la crianza de reses, chivas, cerdos y gallinas cuyo destino es el autoconsumo y la venta. Las reses y las chivas se mantienen durante la temporada de secas con alimentos comprados fuera de las localidades del polo, principalmente en la cabecera municipal, lo que resulta costoso. En los meses de lluvias se aligera el gasto pues los animales se alimentan en los potreros (Tapia, 20 de marzo de 2009). A pesar de que la ganadería, según Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) y Gonzalo Tapia (20 de marzo de 2009), no es rentable, las familias crían animales como una forma de ahorro ya que si llega alguna urgencia, por ejemplo, una enfermedad se puede vender un animal para solventar el imprevisto. Los cerdos y las gallinas son criados en los traspatios principalmente por las mujeres. Para alimentar a los cerdos se utilizan desperdicios y las gallinas se alimentan con maíz molido o alimento preparado.

En cuanto a la finalidad de esta actividad, los cerdos se destinan tanto al autoconsumo como a la venta y las gallinas por lo general al autoconsumo, observándose que también proveen de huevo a las familias (Flores, 20 de marzo de 2009).

Fotografías 3 y 4

Maíz cosechado y hato de ganado regresando de un potrero en Las Cruces

Comercio

En la actualidad el comercio se ha vuelto una actividad económica importante en la microrregión. En la cabecera del polo hay una tortillería, varias tiendas de abarrotes, un minisúper y una farmacia. Esos negocios son manejados por familias y surten sobre todo a los habitantes de Las Cruces. Según Juana Flores (20 de marzo de 2009) las remesas de la migración han permitido a algunas familias poner esos negocios. Esto ha servido mucho a la población pues antes cada familia se tenía que ir a surtir el mandado a la cabecera municipal o adquiría parte de él en unas camionetas que entraban dos veces por semana. Ahora ya hay tiendas grandes donde se pueden conseguir varios de los productos que necesitan las familias. En el resto de las localidades del polo la actividad comercial se restringe a la venta de abarrotes.

Fotografía 5

Minisúper en Las Cruces

Además de las actividades comerciales, en la cabecera del polo existe una pequeña fábrica de pólvora que surte a las comunidades vecinas con cohetes y castillos para la fiesta. El dueño de la fábrica, dependiendo de la cantidad de trabajo que tenga, ocupa a uno o dos jóvenes de la localidad.

Una actividad económica importante en Las Cruces, es la extracción y venta de materiales para la construcción. Esta actividad es manejada de manera colectiva por la organización ejidal y los ingresos generados por ella, se han utilizado para financiar obras en beneficio de la comunidad.

Empleo

Las cifras reportadas por el INEGI en 2000 muestran que la población económicamente activa (PEA) del polo fue de 190 personas, mientras que la población económicamente inactiva (PEI) fue de 1 779 habitantes. De la PEA total 181 personas recibieron remuneración a cambio de su trabajo o ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller familiar sin recibir remuneración a cambio, es decir, son la población ocupada (PO). En cuanto a la población ocupada por sector, 75.7% trabaja en el sector primario, 9.9% en el secundario, 11.6% en el terciario y .8% no fue identificado en ningún sector. La PO sin ingreso por trabajo ascendió a 100 en el polo (cuadro 9).

Cuadro 9

Empleo en el polo Las Cruces, 2000

Localidad	PEA	PEI	PO	PO Sector primario	PO Sector secundario	PO Sector terciario	PO Sin ingreso por trabajo
Las Cruces	110	460	101	78	11	7	65
Estancia del Carmen de Maravatío	15	759	15	2	2	11	1
El Pirul	1	56	1	1	-	-	0
La Lagunilla del Carmen	30	198	30	24	4	2	24
Santa Rosa Tejocote	34	306	34	32	1	1	10
Total del polo	190	1,779	181	137	18	21	100

Fuente: INEGI. *XII Censo general de población y vivienda,* 2000.

En cuanto a los lugares de empleo, una pequeña parte de la población de las localidades del polo se emplean en la región como jornaleros agrícolas, en el caso de los hombres jóvenes, y algunas mujeres trabajan en la fábrica MABE localizada en el municipio de Celaya. Aunque no de todas las localidades pues a las localidades de la Estancia del Carmen de Maravatío, El Pirul y Santa Rosa Tejocote no acceden los vehículos que

llevan a las jóvenes a la MABE (Zamora, 20 de marzo de 2009). Otra pequeña parte de la población joven ayuda en las labores del campo y la mayoría de los varones en edad productiva se van a Estados Unidos (Flores, 20 de marzo de 2009).

Marginación

De acuerdo con la clasificación del CONAPO sobre grados de marginación,[4] para el año 2000 y 2005 las comunidades del polo Las Cruces se encontraban ubicadas en los niveles 4 y 5 que corresponden a los grados alto y muy alto de marginación. Los grados de marginación reportados en esos años se mantienen sin cambios (cuadro 10).

Cuadro 10

Grados de marginación en el polo Las Cruces, 2000 y 2005

Localidad	Grado de marginación	
	2000	2005
Las Cruces	Alto	Alto
Estancia del Carmen de Maravatío	Alto	Alto
Santa Rosa Tejocote	Alto	Alto
La Lagunilla del Carmen	Alto	Alto
El Pirul	Muy alto	Muy alto

Fuente: CONAPO. *Índices de marginación a nivel localidad, 2000 y 2005.*

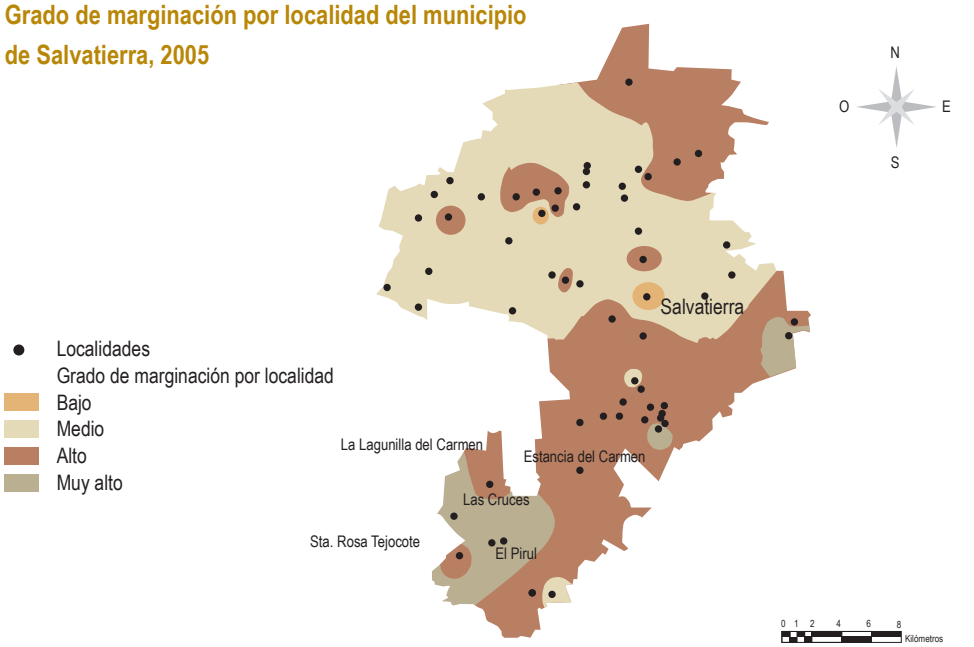
Si se realiza un análisis espacial a partir de los grados de marginación en Salvatierra, las localidades del polo Las Cruces están asentadas en el área del municipio donde se concentran los grados de marginación más altos (mapa 10).

Conforme el mapa, de las cinco localidades del polo sólo El Pirul tiene el grado de marginación muy alto, las cuatro restantes se ubican en el grado de marginación alto. En el grado de marginación bajo sólo está la cabecera municipal y una comunidad localizada al noroeste de la población de Salvatierra. Por su parte, las localidades con grado de marginación medio rodean la cabecera municipal y se extienden hacia el noroeste

[4] Para determinar el grado de marginación a nivel localidad, CONAPO utilizó ocho formas de exclusión correspondientes a tres dimensiones socioeconómicas. A su vez para cada forma de exclusión se utilizó un indicador en términos porcentuales. Los ocho indicadores utilizados por el CONAPO fueron: % de población de 15 años y más analfabeta, % de población de 15 años y más sin primaria completa, % de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda, % viviendas particulares sin drenaje ni excusado, % viviendas particulares con piso de tierra, % viviendas particulares sin energía eléctrica, % viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento y % viviendas particulares sin refrigerador.

Mapa 10

Grado de marginación por localidad del municipio de Salvatierra, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato/CONAPO, 2005.

del municipio. Por último las comunidades con grado de marginación alto se encuentran en la porción sur y norte del municipio.

Migración

No existe información desagregada que permita conocer la intensidad migratoria a nivel de localidad para las comunidades del polo Las Cruces. Pero los índices de intensidad migratoria calculados por el CONAPO en 2000 ubican a Salvatierra con un grado de intensidad migratoria alto. Los índices fueron calculados a partir de cuatro indicadores: porcentaje de hogares que reciben remesas, porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior, porcentaje de hogares con emigrantes circulares del quinquenio anterior, y, porcentaje de hogares con emigrantes de retorno del quinquenio anterior (CONAPO, 2000).

A nivel de las localidades del polo el fenómeno migratorio puede abordarse a partir de los siguientes puntos:

- La información reiterada por informantes de la microrregión que aseguran que la principal fuente de ingresos de las familias son las remesas enviadas por los migrantes (Flores, Tapia y Zamora, 20 de marzo de 2009, respectivamente; Zamora, 9 de junio de 2009; Zamora, 27 de abril de 2010).

- La tendencia demográfica negativa en las localidades del polo que representó en el periodo 1990-2005 una disminución de 20% de población en el polo Las Cruces.
- Los índices de masculinidad calculados para la cabecera del polo Las Cruces a partir de los *Censos generales* del INEGI de 1990 y 2000 y los *Conteos* de 1995 y 2005 que en orden cronológico mostraron valores de 81, 80, 78 y 79. Es decir, hay una discrepancia alta entre el índice natural y el social ya que el parámetro que se toma como referencia del índice natural de masculinidad es de 97. Según Rionda (2006) la diferencia entre el índice natural y el índice social en México se debe a la migración. Lo anterior sugiere que en la cabecera del polo predomina la migración masculina.
- Los resultados de los índices de masculinidad se refuerzan con las observaciones que indican que la mayoría de los habitantes de las localidades del polo son personas mayores, mujeres y niños.
- A pesar de lo anterior, doña Juana Flores (20 de marzo de 2009) señala que a partir del año 2000 una mayor cantidad de familias completas comenzaron a migrar y a quedarse en los lugares de destino en Estados Unidos. Este fenómeno de emigración coincide con lo que Arias plantea como una nueva etapa de la migración rural caracterizada por presentarse como un "flujo migratorio familiar, prolongado, indefinido y de retorno incierto" (2009: 24).
- La baja en la producción agropecuaria debido a la ausencia de fuerza de trabajo joven. Según Gonzalo Tapia (20 de marzo de 2009) en Las Cruces son los hombres mayores los que se encargan de la producción agrícola y las actividades ganaderas. Margarita Díaz y Juana Flores (20 de marzo de 2009) coinciden en que años atrás la producción agrícola era más elevada ya que varios miembros de la familia apoyaban con las labores del campo.

Programas asistenciales en el polo

Es importante mencionar que debido a las condiciones de pobreza y de marginación definidas por el CONAPO y el CONEVAL, gran parte de la población de las localidades es beneficiaria de los programas asistencialistas de entidades gubernamentales, principalmente del programa Oportunidades. Si se toma la cifra del total de población reportada por el INEGI en 2005 para la microrregión que es de 2 479 habitantes y se compara con los 2 021 beneficiarios de Oportunidades, entonces poco más de 80% de la población del polo es beneficiada por el programa (cuadro 11).

Además de Oportunidades, hay otros tres programas más de la SEDESOL que atienden a la población del polo. El programa 70y+, que beneficia a 234 habitantes de las cinco localidades del polo; Liconsa a 31 de tres comunidades y Programa de Vivienda Rural a 57 también de tres localidades.

Cuadro 11

Beneficiarios de programas de la SEDESOL en el polo Las Cruces

Localidad	Oportunidades beneficiarios	70y+ beneficiarios	Liconsa beneficiarios	Programa de Vivienda Rural
Las Cruces	551	93	19	20
El Pirul	78	3	-	-
Estancia del Carmen de Maravatío	812	77	8	21
La Lagunilla del Carmen	268	26	-	-
Santa Rosa Tejocote	312	35	4	16
Total del polo	2 021	234	31	57

Fuente: SEDESOL. *Padrón de Beneficiarios por Localidad*. Consultado el 11 de junio de 2010 en: www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802224

Resultados del PACR y de la estrategia de los polos

El análisis de resultados se realizó tomando como referencia el objetivo general y los seis objetivos específicos planteados en el PACR que aparecen en el capítulo II. También se retoman las funciones de la estructura organizativa definidas por DRG para los distintos consejos con el fin de contrastarlas con el funcionamiento de los Consejos en este caso.

Resultados del PACR en Salvatierra

Con respecto al primer objetivo específico del programa cuyo alcance era la creación de un CMR que promoviera el desarrollo integral de las localidades rurales y que tuviera el poder de decisión sobre todos los programas de la zona rural en el municipio, en el caso de Salvatierra no se concretó, esto a pesar de que efectivamente se estableció el CMR. En realidad el programa desde su puesta en marcha solamente financió obras de infraestructura en las localidades.

Si se revisan los expedientes de la SDSyH sobre la asignación de recursos en el CMR de Salvatierra del FIDER en el periodo 2001-2009 se puede confirmar lo anterior, ya que en dicho periodo, efectivamente, sólo se financiaron obras de infraestructura. Además, la sistematización de la experiencia del programa elaborada por DRG en 1999 titulada *Canto campesino a la vida* refiere que los CMRs en el periodo 1992-1998 sólo tuvieron en sus manos el PACR/FIDER y se financió de manera exclusiva obra pública (DRG, 1999). La información contenida en los documentos es reforzada por los encargados de operar el PACR en Salvatierra.

Sobre el alcance del primer objetivo del PACR, Francisco Quezada (21 de octubre de 2009) señaló que los planteamientos originales del PACR sobre el desarrollo integral

fueron abandonados por la promoción y financiamiento de obra pública en las localidades, por un lado, porque la gente de las localidades fue lo que demandaba y, por otro, porque los promotores del programa cuando explicaban que proyectos se podían financiar con el FIDER daban como ejemplo la construcción de obra pública entonces la gente se quedó con esa idea.

En cuanto al manejo de los recursos públicos de todos los programas dirigidos al campo por parte del CMR, Irene Gutiérrez (22 de octubre de 2009), representante de la SDSyH ante el CMR de Salvatierra, señaló que desde su creación el Consejo Municipal Rural de Salvatierra sólo ha decidido cómo repartir los recursos del instrumento financiero del PACR llamado FIDER.

Entonces, en el caso de Salvatierra la promoción del desarrollo integral por parte del CMR fue abandonada por la simple promoción y realización de obra pública en las localidades. Por su parte, la pretensión de tener en manos del CMR la decisión de todos los programas del sector rural en el municipio se restringió al manejo de los recursos del FIDER. Incluso, a partir de 2007 se cambió el nombre de PACR a Obras por Cooperación y en 2009 a Programa Fondo de Apoyo a la Infraestructura Municipal (Quezada, 21 de octubre de 2009). Ese manejo del CMR en Salvatierra repercutió de manera negativa en el ánimo de los representantes de los polos de desarrollo, al grado de que en 2009 dejó de sesionar el consejo debido al ausentismo de representantes que manifestaron su descontento por los montos tan bajos que se asignaban del FIDER al municipio (Gutiérrez, 22 de octubre de 2009).

El segundo objetivo específico del PACR, que buscaba coordinar la creación de una Oficina de Promoción Municipal Rural con la finalidad de que se ejecutara un Plan de Desarrollo Rural con una metodología participativa, tampoco fue alcanzado en Salvatierra. Al iniciar el programa en el municipio, la administración municipal contrató a un promotor para que fuera capacitado por personal de DRG, pero la oficina de promoción rural que debía ser creada de acuerdo con el objetivo del programa, fue absorbida por la Dirección de Desarrollo Rural del municipio. De esa forma, el esquema de promoción del PACR en Salvatierra se llevó a cabo de manera compartida entre una persona de DRG y un promotor asignado directamente por la Dirección de Desarrollo Rural del municipio. Esto fue hasta que en el año 2000 el gobierno del estado quitó la operación del PACR a DRG para pasarlo a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural del Estado, entonces el promotor asignado por DRG se retiró de Salvatierra y el promotor del municipio quedó a cargo del programa (Quezada, 21 de octubre de 2009).

Con respecto a la elaboración y ejecución de un Plan de Desarrollo Rural bajo una metodología participativa, esto tampoco se logró en Salvatierra. Dado que el CMR quedó restringido a la asignación del recurso para obra pública del FIDER, la Dirección de Desarrollo Rural del municipio se encargó de la promoción de otros programas con incidencia en el medio rural y el PACR quedó como un subprograma más de la dirección

(Quezada, 21 de octubre de 2009). Además, de acuerdo con el Reglamento de Planeación Municipal de Salvatierra, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato,* el 24 de diciembre de 1996, no existe dentro de los planes y programas del municipio un Plan de Desarrollo Rural Municipal sino un Plan de Desarrollo Urbano y Rural que es elaborado por el H. Ayuntamiento por conducto del COPLADEM.

El tercer objetivo correspondiente al nivel municipal, que estaba dirigido a la promoción de una administración autónoma, organizada y eficiente de programas y recursos para el campo, por supuesto que tampoco fue alcanzado. Primero porque, como ya se señaló, el PACR no trascendió la realización de obras públicas en las localidades, así que no se puede hablar de programas para el campo. Segundo, porque el CMR se utilizó con fines políticos por las administraciones municipales que procuraron tener como consejeros de polo a personas afines a sus intereses partidistas (Hernández, 22 de octubre de 2009). El hecho más reciente que refuerza lo anterior es que la administración priísta 2009-2012, reestructuró el CMR cambiando consejeros de polo sin informar a los representantes de los polos que habían sido nombrados en las dos administraciones panistas pasadas (Zamora, 27 de abril de 2010). Dado que en Salvatierra el CMR ha estado bajo el control de las administraciones municipales, entonces los recursos del FIDER más que administrarse de manera autónoma, organizada y eficiente han respondido a los intereses de las administraciones en turno.

Resumiendo lo analizado se puede decir que los tres objetivos con injerencia en el ámbito municipal planteados por el PACR en Salvatierra definitivamente no fueron alcanzados. A continuación se abordará el análisis de los resultados de la estrategia de los polos en Las Cruces tomando en cuenta los tres objetivos específicos dirigidos a las localidades.

Resultados de la estrategia de los polos en Las Cruces

El objetivo 4 del programa, planteó la realización de obras de infraestructura en el campo programadas mediante un diagnóstico participativo, se cumplió parcialmente. Como se observó en el análisis de objetivos a nivel municipal, el PACR terminó siendo un programa para financiar obras pero la manera en que se definieron dichas obras en las localidades del polo Las Cruces, no fue precisamente a través de diagnósticos participativos encabezados por el consejo de polo de desarrollo. Como quiera que sea vale la pena analizar las inversiones que se realizaron durante el periodo 2001-2009[5] con financiamiento aprobado por el CMR en el polo Las Cruces, así como la forma en que algunas de éstas se gestionaron.

[5] El motivo de realizar el análisis sólo de este periodo es porque los expedientes de obras de años anteriores no fueron conservados por las administraciones municipales.

Inversiones en Las Cruces, 2001-2009

En ese lapso se realizaron once obras con una inversión total de $ 1 729,834 (cuadro 12) repartida en las cinco comunidades del polo. Los habitantes beneficiados son 4 772. En cuanto a la asignación de recursos por localidad, Las Cruces recibió 37.5% de las inversiones, La Lagunilla del Carmen 20.9%, Santa Rosa Tejocote 20.8%, la Estancia del Carmen de Maravatío 15.6% y El Pirul 5.2% (cuadro 13). Entre las primeras cuatro comunidades el reparto de las inversiones fue más equitativo tomando en cuenta que de la comunidad de la Estancia no se tiene la información sobre inversiones de dos obras. El Pirul, cuya población es la más pequeña del polo (72 habitantes), es la que recibió el menor porcentaje de inversiones. Una cuestión que también puede observarse en el cuadro 12 es que todas las obras realizadas en el polo de desarrollo fueron de carácter colectivo. Esto tiene su explicación ya que en las cinco comunidades hay organizaciones ejidales, así que la población de esa zona está acostumbrada a trabajar y tomar decisiones de manera colectiva.

Cuadro 12
Obras y acciones financiadas por el PACR en el polo Las Cruces, 2001-2009

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
2001					
Construcción de puente	PACR/FIDER de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra beneficiarios	Información no disponible	Sin información	1 093 habitantes Estancia del Carmen de Maravatío
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**-**	**T. beneficiarios**	**1 093 habitantes**
2002					
Construcción de alerones en puente	PACR /fider de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	Información no disponible	Sin información	1 093 habitantes Estancia del Carmen de Maravatío
T. beneficiarios	**300 habitantes**	**Total inversión**	**-**	**T. beneficiarios**	**1093 habitantes**
2003					
Guarniciones y banquetas	PACR de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$150,000	$37,500	1 093 habitantes Estancia del Carmen de Maravatío
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$150,000**	**T. beneficiarios**	**1093 habitantes**
2004					
Construcción de centro comunitario	PACR de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$ 90,000	Sin información	El Pirul 75 habitantes
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$90,000**	**T. beneficiarios**	**75 habitantes**

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
2005					
Construcción de drenaje en calle principal (400 m)	PACR de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$168,965	30% beneficiarios	Las Cruces 35 habitantes
Techado de centro comunitario (200 m)		SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$160,000	Sin información	Santa Rosa Tejocote 683 habitantes
Rehabilitación de escuela primaria		SDSYH, municipio Beneficiarios	$120,000	Sin información	Estancia del Carmen de Maravatío 100 habitantes
Pavimentación de calle Tepetate, Arroyo		SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$162,324	Sin información	La Lagunilla del Carmen 50 habitantes
Total de obras/ acciones 4		**Total inversión**	**$ 611,289**	**T. beneficiarios**	**868 habitantes**
2006					
Pavimentación de calle Niños Héroes	PACR de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$200,000	Sin información	La Lagunilla del Carmen 150 habitantes
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$ 200,000**	**T. beneficiarios**	**150 habitantes**
2007 No se financiaron obras					
2008					
Construcción de puente vehicular	Obras por cooperación de la SDSyH	SDSyH, municipio Salvatierra Beneficiarios	$200,000	20%	Santa Rosa Tejocote 100 habitantes
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$ 200,000**	**T. beneficiarios**	**100 habitantes**
2009					
Pavimentación de calle Hidalgo (1 276 m^2	Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal (FIDER)	SDSyH, municipio y ejidatarios	$478,545	$180,000 ejido	300 habitantes Las Cruces
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$ 478,545**	**T. beneficiarios**	**300 habitantes**
Total de obras/ acciones del periodo 2001-2009 11		**Total de recursos invertidos por el PACR en el periodo 2001-2009 $1'729,834**		**T. beneficiarios del periodo 4 772 habitantes**	

Fuente: SDSyH. *Expedientes de Inversiones del PACR 2001-2009.*

Un aspecto a resaltar es que todas las inversiones se hicieron en obras de infraestructura. Por los que tres de las cuatro áreas propuestas por DRG en el PACR para alcanzar el desarrollo rural integral fueron dejadas de lado y el programa se convirtió en financiador de obras.

Cuadro 13
Inversión por localidad, 2001-2009

Localidad	Inversión	%
Las Cruces	$ 647,510	37.5
Estancia del Carmen de Maravatío	$ 270,000	15.6
La Lagunilla del Carmen	$ 362,324	20.9
Santa Rosa Tejocote	$ 360,000	20.8
El Pirul	$ 90,000	5.2
Total	$ 1,729,834	100

Fuente: SDSyH. *Expedientes de inversiones del PACR, 2001-2009.*

Ahora, si se hace un análisis de obras financiadas por año (cuadro 14), se encuentra que de 2001 a 2004 sólo se realizó una obra por año en el polo, con el porcentaje de inversiones más bajo de todo el periodo analizado, pero con el mayor porcentaje de habitantes beneficiados que sumó 70.3%. Además, la comunidad de la Estancia del Carmen de Maravatío fue beneficiada con obra los tres primeros años (cuadro 12). Lo anterior coincide con que la representación del polo Las Cruces se encontraba desde el año 2000 en la Estancia del Carmen (Zamora, 27 de abril de 2010). Después de tres años consecutivos en que se hicieron inversiones en la Estancia, en 2004 la comunidad El Pirul fue beneficiada con la menor inversión del periodo que representó tan sólo 5.2%, sin embargo, también es la comunidad con menos población del polo (cuadro 13).

Cuadro 14
Número de obras, acciones, inversiones y beneficiarios por año en el polo Las Cruces, 2001-2009

	Obras/acciones		Inversión		Beneficiarios	
Año	Número	%	Pesos	%	Número de habitantes	%
2001	1	9.1	Información no disponible	-	1093	22.9
2002	1	9.1	Información no disponible	-	1093	22.9
2003	1	9.1	$150,000	8.7	1093	22.9
2004	1	9.1	$90,000	5.2	75	1.6
2005	4	36.3	$611,289	35.3	868	18.1

	Obras/acciones		Inversión		Beneficiarios	
Año	Número	%	Pesos	%	Número de habitantes	%
2006	1	9.1	$200,000	11.6	150	3.1
2007	-	-	-	-	-	-
2008	1	9.1	$200,000	11.6	100	2.1
2009	1	9.1	$478,545	27.6	300	6.4
Total	11	100	$1'729,834	100	4 772	100

Fuente: SDSyH. *Expedientes de Inversiones del PACR, 2001-2009.*

En 2005 las inversiones en el polo Las Cruces se incrementaron de manera considerable. Fue el año en que se realizaron más obras en el polo, con una inversión de $611,289 que representó 35.5% de las inversiones del periodo analizado (cuadro 14). Esta concentración de inversiones en 2005 ocurrió, por un lado, porque el CMR reasignó un recurso aprobado para la comunidad de San Pablo Pejo,[6] cabecera del polo de desarrollo vecino a Las Cruces, a la comunidad de la Estancia del Carmen (Zamora, 27 de abril de 2010) y, por otro lado, por la presión política ejercida, a través de plantones en la cabecera municipal, por las comunidades de Las Cruces y La Lagunilla del Carmen a la administración municipal para que se asignaran obras a esas comunidades (Zamora, 23 de octubre de 2009).

De 2006 a 2009 nuevamente hubo una disminución en el número de obras realizadas. En 2007 no se asignaron inversiones (cuadro 14). A pesar de esto, los montos asignados por comunidad fueron más altos que en los años anteriores, resultando beneficiados 150 habitantes de La Lagunilla del Carmen en 2006, 100 de Santa Rosa Tejocote en 2008 y 300 de Las Cruces en 2009, es decir, en los tres años se benefició a 11.6% de los habitantes del total del periodo 2001-2009.

De las inversiones de los tres últimos años, la de Las Cruces que asciende a $478, 545 es la mayor asignada a una comunidad del polo durante el periodo (cuadro 12). Esto es sumamente importante ya que en 2009 el CMR sólo contó con $1 312, 196 pesos del Programa Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal/FIDER para todo el municipio de Salvatierra, por lo que sólo se asignó obra a tres comunidades entre las cuales resultó beneficiada la de Las Cruces. Además, la asignación de obras, que por lo establecido en las reglas de operación debe validarse en el CMR, se realizó fuera del CMR.

Debido al descontento de los consejeros de los polos de desarrollo por el monto tan bajo asignado para el FIDER en el municipio en 2009, éste no sesionó (Gutiérrez, 22 de octubre de 2009). Así que la negociación para la asignación de obras del FIDER en 2009 se realizó con mecanismos distintos a los del CMR y a la organización de los polos de

[6] El recurso se reasignó debido a que los beneficiarios de la comunidad de San Pablo Pejo no pudieron reunir la aportación para realizar la obra.

desarrollo. En el caso de Las Cruces, la obra fue negociada entre los representantes del ejido y el director de Desarrollo Rural del municipio. Para negociar, los ejidatarios solicitaron la pavimentación de una parte de la calle principal apoyándose en que contaban con una aportación de $180,000 pesos que adquirieron de la venta de materiales sacados de tierras comunes del ejido, por lo que la administración municipal accedió a la petición asignando 36.5% de los recursos municipales del FIDER 2009 a la comunidad (Zamora, 23 de octubre de 2009).

Cabe resaltar que en el polo Las Cruces las inversiones realizadas en el periodo fueron destinadas a obras colectivas. Como se observa en el siguiente cuadro prácticamente no se destinaron recursos para financiar acciones de particulares.

Cuadro 15

Obras, acciones e inversiones colectivas y particulares financiadas en el polo Las Cruces, 2001-2009

Año	Obras y acciones			Inversión			Beneficiarios	
	Colectivas	Particulares	Total	Colectiva	Particular	Total	Hab.	Fam.
	#/%	#/%		$/%	$/%	$	#	#
2001	1/9.1	-	1	Información no disponible	-	Información no disponible	1 093	-
2002	1/9.1	-	1	Información no disponible	-	Información no disponible	1 093	-
2003	1/9.1	-	1	$150,000/8.7	-	$150,000	1 093	-
2004	1/9.1	-	1	$90,000/5.2	-	$90,000	75	-
2005	4/36.3	-	4	$611,289/35.3	-	$611,289	868	-
2006	1/9.1	-	1	$200,000/11.6	-	$200,000	150	-
2007	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	1/9.1	-	1	$200,000/11.6	-	$200,000	100	-
2009	1/9.1	-	1	$478,545/27.6	-	$478,545	300	-
Total	11	-	11	$1'729,834/100	-	$1'729,834	4 772	-

Fuente: SDSyH. *Expedientes de inversiones del PACR, 2001-2009.*

Es importante ahora abordar la manera en que funcionó la estructura organizativa derivada de la estrategia de los polos en Las Cruces ya que el objetivo 5 del PACR pretendía implementar un proceso organizativo integral en las comunidades rurales mediante la formación y capacitación de comités comunitarios. Ya en la implementación del programa para hacer esto, se impulsó la estructura organizativa de la estrategia de los polos de desarrollo.

Funcionamiento de la estructura organizativa del polo Las Cruces

Quizá el objetivo más importante del PACR era organizar a los campesinos con la intención de operar el Programa pero también para lograr que de manera organizada incidieran en la planeación del desarrollo rural municipal. Como se refirió antes, para lograr tal organización en el PACR se planteó la creación de consejos municipales rurales, consejos de polo de desarrollo y consejos comunitarios. Si bien en el programa se asentaron las directrices para integrar los consejos, en la práctica a las administraciones municipales se les concedió maniobrar con la organización de los consejos, permitiéndoles determinar la estructura de los mismos, así como la elaboración de sus reglamentos internos (DRG, 1999). Por tal motivo, tanto la integración como el funcionamiento de la estructura organizativa varían en cada municipio y por consiguiente en los polos de desarrollo.

En el caso de Las Cruces, hubo diferencias considerables en cuanto a la estructura y funcionamiento de la organización de los polos de desarrollo con respecto a lo que DRG propuso originalmente. Para empezar, en el polo Las Cruces, según Francisco Quezada (21 de octubre de 2009), cuando inició el programa se integró el Consejo de Polo con un representante por cada una de las cinco comunidades del polo, de los cuales se eligió al representante ante el Consejo Municipal Rural de Salvatierra. A su vez, en cada comunidad se crearon consejos comunitarios con un representante de cada comunidad ante el polo Las Cruces. Además, en cada consejo comunitario se formaron comités para las áreas de cultura, economía, deportes y agricultura. En total, Salvatierra fue dividido en diez polos de desarrollo por lo que se creó el Consejo Municipal Rural con diez consejeros de polo. Aparte de los diez consejeros de polo, el CMR está compuesto por un presidente que es el presidente municipal de Salvatierra, el tesorero municipal que funge como secretario, un representante de la SDSyH y, hasta 1999, un representante de DRG (Quezada, 21 de octubre de 2009).

Ahora, para cada uno de los consejos se establecieron funciones en el PACR. Así, los consejos comunitarios, según el PACR, tenían entre sus tareas convocar y asistir a reuniones del consejo, representar a su comunidad ante el consejo de polo, realizar un plan de desarrollo comunitario, gestionar ante los consejos de polo y municipal rural la solución a las necesidades comunitarias, informar a la comunidad sobre el avance de sus propuestas y propiciar en su comunidad procesos de reflexión para que la gente asumiera sus responsabilidades de manera activa y organizada, entre otras. Por su parte, el consejo de polo debía conocer a las comunidades que integraban su polo, estar en constante comunicación con los consejos comunitarios, promover y fomentar la organización comunitaria, convocar y asistir a las reuniones, fomentar y vigilar que el impulso al desarrollo fuera equitativo para todas las comunidades del polo, participar en el diagnóstico y elaboración del plan de desarrollo del polo, ser gestor ante el CMR y tener una visión regional al presentar propuestas ante el consejo. Por último, el

CMR tendría funciones como conocer los distintos polos y comunidades del municipio, convocar, participar y asistir a las reuniones del CMR, ser promotores de todos los polos de desarrollo, buscar alternativas de desarrollo, tomar a la dirección de Desarrollo Rural como órgano operativo, decidir sobre los recursos del FIDER, representar ante los ayuntamientos a las comunidades rurales del municipio y devolver información completa y oportuna a los consejos de polo (DRG, 1999).

Por supuesto que las funciones establecidas para los consejos no se ejecutaron de la forma en que fueron planteadas por DRG, en el polo Las Cruces. A pesar de que se crearon consejos comunitarios éstos no mantuvieron contacto con el representante de polo; no formularon sus planes de desarrollo y después de que fueron creados no realizaron asambleas comunitarias para proponer soluciones a la problemática de las comunidades, según la versión de Socorro Zamora (23 de octubre de 2009) y Emelia Zamora (27 de abril de 2010) ambos con cargos de representación en el polo Las Cruces. Además, las áreas temáticas pronto fueron olvidadas pues, según Francisco Quezada (21 de octubre de 2009), el PACR se convirtió en un programa para financiar obras, dejando de lado las cuestiones organizativas, económico-productivas, educativas y culturales. Algo parecido ocurrió con el consejo de polo, pues Socorro Zamora (23 de octubre de 2009) y Emelia Zamora (27 de abril de 2010) manifestaron desconocer la existencia de un plan de desarrollo del polo. La representante del polo, Emelia Zamora, ha trabajado sin el acompañamiento de los consejeros representantes de las otras cuatro comunidades. Tampoco se han realizado reuniones del consejo de polo desde que Emelia fue nombrada representante en 2003. Incluso la manera en que las comunidades hacen llegar sus necesidades ante el CMR es a través de solicitudes que en ocasiones son entregadas primero a Emelia o son llevadas directamente a la dirección de Desarrollo Rural del municipio para que sean consideradas en la sesión del CMR (Zamora, 27 de abril de 2010). Es decir, la organización del polo Las Cruces no ha funcionado conforme a lo establecido por DRG, al grado que, según Emelia Zamora (27 de abril de 2010), las comunidades de Las Cruces, Santa Rosa Tejocote, El Pirul y La Lagunilla del Carmen entregan sus solicitudes directamente al CMR para que sean consideradas a financiar con los recursos del FIDER, desconociendo con estas acciones a la representante del polo Las Cruces.

Otro aspecto importante que DRG perseguía con la estrategia de los polos era lograr que las localidades se integraran teniendo como eje articulador a las cabeceras de polo. En el polo Las Cruces esto tampoco se logró como se verá a continuación.

Papel de la cabecera de polo como centro articulador de la estrategia

En Las Cruces la estrategia de los polos de desarrollo no logró integrar a las cinco comunidades con que se conformó. La cabecera de polo, la comunidad Las Cruces, no constituye un centro generador de fuerzas de atracción y repulsión para las demás comunidades. La comunidad de la Estancia del Carmen de Maravatío, que forma parte

del polo, tiene mayor número de habitantes y cuenta con los mismos servicios educativos y de salud que Las Cruces. La facilidad de acceso de las comunidades a poblaciones grandes, que cuentan con todos los servicios y fuentes de empleo, como la ciudad de Salvatierra y el poblado de Santa Ana Maya, Michoacán, ha inhibido a la comunidad de Las Cruces para convertirse en un centro articulador del polo de desarrollo (Rodríguez y Rodríguez, 2005). Los habitantes de las comunidades de la Estancia del Carmen de Maravatío, El Pirul y La Lagunilla del Carmen se desplazan a la ciudad de Salvatierra en busca de servicios médicos y educativos, empleo y la compra de productos alimenticios e insumos para la agricultura. Lo mismo hacen los habitantes de Santa Rosa Tejocote, sólo que en ese caso se desplazan hacia Santa Ana Maya en Michoacán (*idem.*). Según Juana Flores (20 de marzo de 2009), los habitantes de Las Cruces van a la ciudad de Salvatierra e incluso hasta Celaya en busca de servicios y para realizar transacciones de compra-venta de alimentos.

Lo anterior no quiere decir que los servicios educativos y de salud concentrados en Las Cruces no hayan generado fuerzas de atracción sobre otras comunidades pequeñas o ejidos vecinos. Prueba de ello es que en Las Cruces, de acuerdo con Gonzalo Tapia (20 de marzo de 2009), habitan la mayoría de los ejidatarios de Las Presitas. De hecho, en Las Cruces hay dos comisariados ejidales, el de Las Presitas y el de Las Cruces. A pesar de esto, el papel de Las Cruces como cabecera de polo y centro articulador microrregional es irrelevante ya que no genera ningún tipo de atracción ni repulsión sobre el resto de las comunidades que integran el polo. Por supuesto que tampoco tiene la capacidad de irradiar efectos de arrastre que impulsen el desarrollo en el polo.

Una cuestión por demás significativa es que la mayoría de los habitantes de Las Cruces y de las demás comunidades con que se formó el polo, no reconocen que pertenecen a la organización del polo (*idem.*). Cuando lo reconocen es porque han estado involucrados directamente en el consejo de polo, como es el caso de Socorro Zamora (23 de octubre de 2009), quien es representante de Las Cruces ante dicho consejo desde 2004. Pero cuando se pregunta a otras personas, suelen decir que no están enteradas de la organización del polo, por ejemplo, la delegada actual Juana Flores, Maritza Zamora, Gonzalo Tapia y el propio presidente del comisariado ejidal Leovigildo Zamora, entrevistados en ese lugar en 2009, manifestaron desconocer que Las Cruces forma parte del polo de desarrollo número 2 del municipio de Salvatierra. En realidad, la negación de sentirse parte del polo obedece al rechazo de los actores locales que no fueron tomados en cuenta a la hora de integrar los consejos comunitarios y de polo.

En síntesis, en el polo de desarrollo de Las Cruces no se logró ni la interacción de las comunidades que lo conforman, ni la consolidación de la estructura organizativa derivada del PACR. Si bien se han gestionado obras del Programa, esto no se ha logrado desde el consejo de polo, más bien ha sido gracias a la negociación de cada comunidad con las administraciones municipales, al menos Emelia Zamora (27 de abril de 2010),

habitante de la Estancia del Carmen de Maravatío y representante del polo Las Cruces, manifestó que durante su mandato ha sucedido lo anterior. La misma Emelia Zamora (27 de mayo de 2010) señaló que desconoce totalmente el proceso de gestión y ejecución de obras financiadas por el PACR/FIDER en las otras comunidades del polo.

La estrategia de los polos de desarrollo no logró la integración microrregional en Las Cruces. Lo anterior es muy obvio pues antes de que se implantara la estrategia no existía una relación entre las comunidades con que se integró el polo. Las Cruces no logró posicionarse como cabecera de polo ya que las comunidades son atraídas hacia poblaciones más grandes tanto del estado de Guanajuato como del vecino estado de Michoacán.

Finalmente el objetivo 6 del PACR que, en el papel, se proponía desarrollar programas de educación comunitaria que tenderían a elevar la calidad de vida de los campesinos en los aspectos de salud y ecología, se trató de alcanzar sobre todo cuando DRG tenía el programa en sus manos. Sin embargo, este fue uno de los objetivos que se dejaron de lado cuando el programa pasó a ser operado por la SDAyR y posteriormente por la SDSyH. Francisco Quezada (21 de octubre de 2009) ubica de manera clara ese cambio ya que según él, cuando la asociación civil se hacía cargo del programa, se realizaban reuniones en las comunidades en las que participaban no sólo los involucrados en la estructura organizativa de los polos sino habitantes en general de las localidades. En las reuniones se impulsaban aspectos educativos y organizativos y no sólo la construcción de obras, pero cuando el PACR se entregó a la SDAyR para su operación esto se acabó. Teresa Hernández (22 de octubre de 2009) coincide en que el objetivo de impulsar aspectos educativos se abandonó cuando DRG., A. C. dejó de estar a cargo del programa ya que se retiraron los promotores capacitados por la asociación y los nuevos promotores no contaban con la capacitación sobre el programa. Además no atendían de manera exclusiva el PACR sino que les fue asignada la promoción de otros programas.

Así que tampoco el objetivo 6 fue alcanzado en el caso de Las Cruces. Si bien DRG, cuando operó el programa, atendió las acciones educativas en las localidades, resulta difícil evaluar el alcance del objetivo ya que la A.C. no definió mecanismos ni indicadores sobre la elevación de la calidad de vida de los campesinos. Además, el objetivo se dejó de lado cuando el PACR fue encargado a las dependencias de gobierno estatal.

En cuanto al cumplimiento del objetivo general de DRG que se planteó como meta propiciar procesos de desarrollo integral impulsados por los propios campesinos a través de la toma de decisiones sobre los recursos estatales y municipales, en el caso de Las Cruces no se alcanzó. El análisis realizado sobre los resultados de la estrategia de los polos y del CMR en Salvatierra así lo confirma. En primer lugar, porque el desarrollo integral terminó convirtiéndose en la promoción de obra pública, así que se abandonó la concepción que DRG plasmó en el PACR sobre el desarrollo rural integral que incluía tres campos de acción: el económico, el social y el político. En segundo lugar, porque la organización

derivada de la estrategia en el polo Las Cruces no funcionó como se había planteado en el programa. La organización no logró consolidarse y fue ignorada por la mayor parte de la población de las localidades del polo. Por supuesto que la toma de decisiones de los campesinos sobre los recursos públicos dirigidos al sector rural quedó muy lejos de ser una realidad. El reducido alcance del CMR sólo permitió a los consejeros de polo tener decisión sobre cómo repartirse el raquítico presupuesto asignado al PACR.

Después de analizar los resultados del PACR y de la estrategia de los polos en el caso de Las Cruces surge una pregunta crucial ¿por qué la estrategia de los polos de desarrollo y la estructura organizativa derivada de ésta tuvieron resultados tan escasos en Las Cruces, así como en las localidades en que fue implantado? Puede haber diversas respuestas a esta interrogante pero, quizá, una de las cuestiones que más influyeron es los escasos resultados del polo Las Cruces fue el no considerar las formas de organización de los actores al implementar la estrategia. Esto se analiza en el próximo apartado.

La organización de los actores locales en los resultados de la estrategia

Conformación territorial y organización de los actores locales

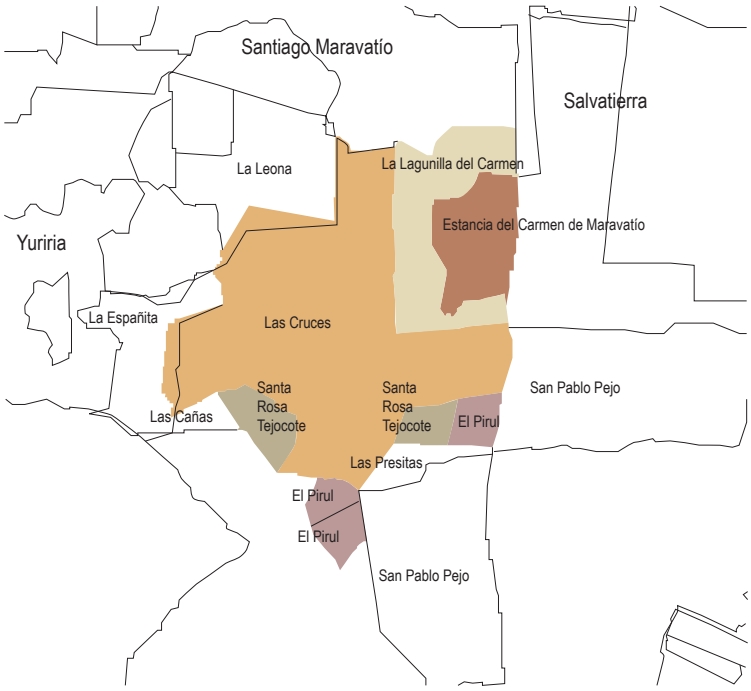
En Las Cruces, el polo de desarrollo fue sobrepuesto en un territorio conformado por diferentes ejidos integrados en las décadas de 1920 y 1940. Los criterios con que se formó el polo Las Cruces incluyeron, según Francisco Quezada (21 de octubre de 2009), cuestiones geográficas, políticas, religiosas y económicas. Sin embargo, Quezada manifestó desconocer concretamente qué aspectos se tomaron en cuenta de cada tema. En realidad, los polos de desarrollo se integraron básicamente tomando en cuenta la vecindad geográfica de las comunidades y sin consultar a los habitantes de las comunidades (Rodríguez y Rodríguez, 2006); esto reforzado por el desconocimiento del proceso de conformación de los polos por parte de los promotores de la estrategia y de los representantes de los consejos en el polo Las Cruces. Por ejemplo, Francisco Quezada (21 de octubre de 2009), promotor del PACR desde 1999 en Salvatierra, aunque parece saber los criterios tomados en cuenta para integrar los polos, desconoce la manera en que se definieron los diez polos de desarrollo en el municipio. Lo mismo ocurre con los representantes del polo Las Cruces. Socorro Zamora (23 de octubre de 2009) y Emelia Zamora (27 de abril de 2010) ignoran por qué se integró el polo Las Cruces con las comunidades de Santa Rosa Tejocote, El Pirul, La Lagunilla del Carmen, la Estancia del Carmen de Maravatío y Las Cruces.

Ahora, es importante preguntarse ¿cómo estaba organizado el territorio donde se implantó el polo Las Cruces antes de la estrategia? En el mapa 11 puede observarse que el polo Las Cruces se implantó en un territorio conformado por núcleos ejidales (delimitados por las líneas azules), lo que es preciso tomar en cuenta, pues remite a una

conformación histórica del territorio a partir de la reforma agraria entre las décadas 1920 y 1940. Si bien la reforma agraria dotó de tierras a los campesinos que trabajaban en las haciendas de la zona, también heredó conflictos al grado de que todavía en la década de 1980 cada ejido de la zona restringía el acceso a su núcleo por medio de alambrados y puertas para evitar que los ejidos vecinos invadieran sus tierras (Quezada, 21 de octubre de 2009). Al interior de los ejidos se generaron divisiones entre los habitantes que decidieron tomar las tierras de los hacendados para formarlos y los habitantes que no quisieron tomar tierras por temor a las amenazas condenatorias de la Iglesia católica o porque eran trabajadores muy allegados a los hacendados, como en el caso de los capataces (Zamora, 23 de octubre de 2009; Zamora, 9 de junio de 2009).

Mapa 11

Conformación territorial del polo Las Cruces



Fuente: Elaboración propia a partir de información sobre ejidos. Portal OEIDRUS Guanajuato. Consultado 4 de noviembre de 2009 en: www.oeidrus.guanajuato.gob.mx/

Además, el proceso de conformación ejidal, provocó movimientos de habitantes que fueron expulsados de algún ejido, justamente por ser familiares o trabajadores de confianza de los hacendados. En algunos casos los habitantes expulsados fueron admitidos en otros ejidos, llegando incluso a formar parte de la organización ejidal (Zamo-

ra, 23 de octubre de 2009; Zamora, 9 de junio de 2009). Claro que esto significó un distanciamiento entre ejidos vecinos de la microrregión, que se agravó después con los conflictos por tierra, llegando incluso a intervenir el ejército para evitar enfrentamientos (López, 3 de septiembre de 2004). Además, los conflictos relacionados con la religión también abonaron al distanciamiento entre los ejidos (Ortiz, 24 de septiembre de 2004).

Así es que el polo de Las Cruces se implantó en un territorio conformado a partir de núcleos ejidales que han estado divididos por una serie de conflictos históricos relacionados con la cuestión agraria, por lo que las organizaciones ejidales de las cinco localidades del polo se relacionan lo menos posible. Claro que este distanciamiento entre ejidos vecinos no se aplica al interior de cada ejido, por el contrario, dentro de cada comunidad del polo las organizaciones ejidales han funcionado hasta el presente. Prueba de ello es que actualmente los ejidatarios de Las Cruces, la Estancia del Carmen de Maravatío y Santa Rosa Tejocote han impulsado obras en beneficio de sus comunidades (Zamora, 15 de octubre de 2009; Zamora, 27 de abril de 2010; Zamora, 23 de octubre de 2009).

Después del análisis sobre la conformación territorial y las formas en que se organizan los actores en las localidades que integran el polo Las Cruces surge una interrogante: ¿qué implicaciones tuvo, con respecto a los resultados de la estrategia de polos de desarrollo, el no considerar la organización de los actores en el territorio donde se conformó el polo Las Cruces? O, planteado de otra manera ¿qué papel ha jugado la organización de los actores locales y qué impacto ha provocado en cuanto a la participación en la definición, formulación y ejecución de sus proyectos derivados de la estrategia de desarrollo rural de los polos de desarrollo? La respuesta a esta interrogante se aborda en los siguientes puntos.

Papel de la organización ejidal en los resultados de la estrategia de polos

Sin duda uno de los aspectos que más influyó en los resultados de la estrategia de los polos de desarrollo fue la no consideración de la territorialidad y la organización de los actores, tanto a la hora de integrar dichos polos como en el subsecuente proceso de definición, ejecución y seguimiento de los proyectos derivados de dicha estrategia. En el caso del polo Las Cruces, lo anterior significó que no se tomara en cuenta a las organizaciones ejidales a la hora de echar a andar la estrategia. Si bien, durante los primeros años en que se implementó la estrategia, según Francisco Quezada (21 de octubre de 2009), las reuniones para conformar los consejos comunitarios y de polo contaron con la participación de ejidatarios y no ejidatarios en Las Cruces y las comunidades del polo, con el paso del tiempo las organizaciones ejidales fueron desplazadas de la organización. En 2003, para llevar a cabo la reestructuración de los consejos comunitarios y el consejo de polo en Las Cruces, no se realizaron asambleas en las comunidades,

sino que, los delegados nombraron a los representantes de los consejos comunitarios y después se reunieron en la cabecera del polo para determinar quién sería el nuevo representante del polo ante el CMR (Zamora, 27 de abril de 2010).

El desplazamiento de las organizaciones ejidales en el polo Las Cruces no es extraño, pues uno de los objetivos primordiales del PACR y de la estructura organizativa de los polos, era precisamente disminuir el poder "de los liderazgos locales antiguos" a partir del impulso de nuevos liderazgos en las comunidades (DRG, 1999). En el polo Las Cruces, lo anterior significó nombrar consejeros que fueran ajenos a las organizaciones ejidales, o al menos que éstos no fueran nombrados de manera exclusiva por las asambleas ejidales. Por ejemplo, en Las Cruces el delegado de presidencia en 2003 nombró como representante comunitario ante el consejo de polo a Socorro Zamora, líder que había mantenido ciertas diferencias con la organización ejidal del lugar debido a que no se consideraba a los habitantes de Las Cruces que no eran ejidatarios en la toma de decisiones (Zamora, 23 de octubre de 2009). Lo mismo ocurrió en la Estancia del Carmen de Maravatío, pues como representante de polo el delegado nombró sin consultar a la asamblea ejidal a Emelia Zamora, quien también era ajena a la organización ejidal (Zamora, 27 de abril de 2010). El mismo proceso, según Emelia Zamora (27 de abril de 2010), para nombrar representantes comunitarios ante el consejo de polo se siguió en las otras tres comunidades, es decir, prácticamente en las cinco comunidades del polo no se tomó en cuenta a las organizaciones ejidales.

Ahora, ¿cómo repercutió lo anterior en los resultados de la estrategia en el caso Las Cruces?

Primero. Según Emelia Zamora (27 de abril de 2010) en ninguna de las cinco comunidades del polo, las organizaciones ejidales han participado en la elección de consejeros ni en cargos de la estructura organizativa de los consejos comunitarios y de polo de desarrollo.

Segundo. Leovigildo Zamora (9 de junio de 2009) y Braulio Zamora (15 de octubre de 2009), presidente y secretario del comisariado ejidal de Las Cruces, como parte del rechazo a la estrategia de los polos, desconocen que la comunidad pertenece al polo de desarrollo número 2 del municipio de Salvatierra. Además, reconocieron que no les interesa participar en la organización del consejo de polo, llegando incluso a ignorar si se realizan reuniones de polo, quiénes son los representantes y qué acciones han llevado a cabo. La posición de Braulio con respecto a la organización del polo Las Cruces reflejada en la siguiente narración, confirma lo anterior.

> (...) hace algunos años yo ahí me arrimé a una reunión del polo para ver que platicaban pero fue la única vez que supe de eso (...). No sé si se llegaron a hacer obras por parte del polo, ni sé si todavía funciona. Aquí en Las Cruces ha sido el ejido el que ha realizado obras para beneficio de la comunidad (…) (Zamora, 15 de octubre de 2009).

Tercero. La rivalidad entre los núcleos ejidales fue trasladada a la organización del polo Las Cruces. A pesar de que los ejidatarios se mantuvieron al margen de los consejos comunitarios y de polo, los representantes elegidos por los delegados de cada comunidad no lograron trabajar como organización desde el consejo de polo. Así, el distanciamiento entre comunidades, iniciado por conflictos entre núcleos ejidales, no logró ser superado por los involucrados en la organización del polo, a pesar de que éstos por lo general no son ejidatarios. Tal como mencionó Emelia Zamora.

> Cada comunidad lleva sus solicitudes al CMR para obtener recursos del FIDER, no se hacen reuniones de polo para discutir qué propuestas defender ante el consejo (…) Cada comunidad gestiona y realiza sus obras (27 de abril de 2010).

Cuarto. En cuanto a los proyectos derivados de la estrategia de los polos, en Las Cruces durante los primeros años en que se implementó el PACR, los representantes del polo gestionaron obras ante el CMR que fueron financiadas por el FIDER. Sin embargo, los representantes tuvieron que recurrir al apoyo de los ejidatarios ya que en distintas ocasiones no lograron reunir la aportación de 30% que se requería aportar al ser beneficiarios de una obra con recursos del FIDER. En 2005 el representante del polo Las Cruces logró, por presión política, que el CMR aprobara la introducción de 400 metros de drenaje en la calle Hidalgo de la comunidad de Las Cruces. Cuando se cumplió el plazo para dar la aportación de los beneficiarios y comenzar la obra, el representante del polo no pudo reunir los recursos, así que recurrió a los ejidatarios para ofrecerles la obra pues ellos tenían la posibilidad de reunir la aportación. Los ejidatarios aceptaron la propuesta y el drenaje se introdujo en la calle Juárez, donde vivían los ejidatarios que dieron la aportación, aunque oficialmente quedó registrada en la calle Hidalgo (Zamora, 23 de octubre de 2009).

Quinto. En 2009, la organización ejidal de Las Cruces negoció con la administración municipal el financiamiento para una obra de pavimentación con recursos del FIDER. A pesar de que el recurso, supuestamente, sólo puede asignarse a través del CMR, los ejidatarios de Las Cruces prescindieron de los representantes de su polo de desarrollo y el recurso que obtuvieron ni siquiera tuvo que ser autorizado en el CMR. Según Irene Gutiérrez (22 de octubre de 2009), en 2009 el CMR de Salvatierra ni siquiera sesionó ya que los representantes de los diez polos de desarrollo se desanimaron por los montos tan bajos, provenientes del FIDER, asignados a Salvatierra por lo que decidieron no seguir participando en las sesiones del consejo. Con esto, la estrategia de los polos y el CMR de Salvatierra parecen haber llegado a su fin. Por su parte, la organización ejidal de Las Cruces parece estar a la cabeza, nuevamente, en lo que se refiere al impulso de mejoras introducidas a la comunidad. Como bien señala Socorro Zamora "los ejidatarios tienen recursos económicos para promover las obras, pues están vendiendo

materiales como arena y grava que sacan del cerro Las Cruces" (23 de octubre de 2009). Así es como lograron obtener el financiamiento para pavimentar un tramo de la calle Hidalgo en 2009, pues negociaron directamente con la Dirección de Desarrollo Rural de Salvatierra, apoyados en que tenían un recurso considerable para usarlo como aportación si se apoyaba la obra (Zamora, 23 de octubre de 2009).

Entonces, en el caso de Las Cruces al implantar la estrategia de los polos de desarrollo se subestimó el poder de las organizaciones ejidales, que al no ser tomadas en cuenta simplemente decidieron ignorar la organización derivada de esa estrategia. De igual manera, al implementar esa estrategia se pasaron por alto los conflictos que existían entre las comunidades lo que impidió que la estructura organizativa de los polos lograra consolidarse. Así que, en Las Cruces la estrategia de los polos de desarrollo fracasó, en gran medida, debido a la falta de consideración de la organización local de los actores por parte de los encargados de implementarla.

CAPÍTULO IV

El polo de desarrollo San Antón de los Martínez

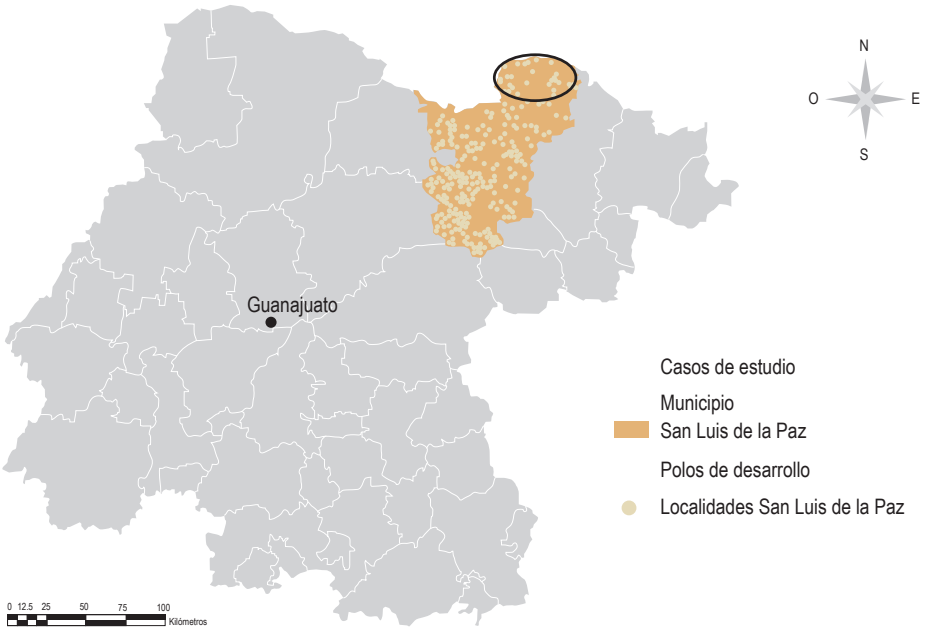
Caracterización del polo

Conformación y localización

El polo San Antón de los Martínez se localiza al noreste del estado de Guanajuato, en los límites con el estado de San Luis Potosí y pertenece al municipio de San Luis de la Paz, que en 1992 se dividió en 14 polos de desarrollo (mapa 12).

Mapa 12

Localización: polo San Antón de los Martínez

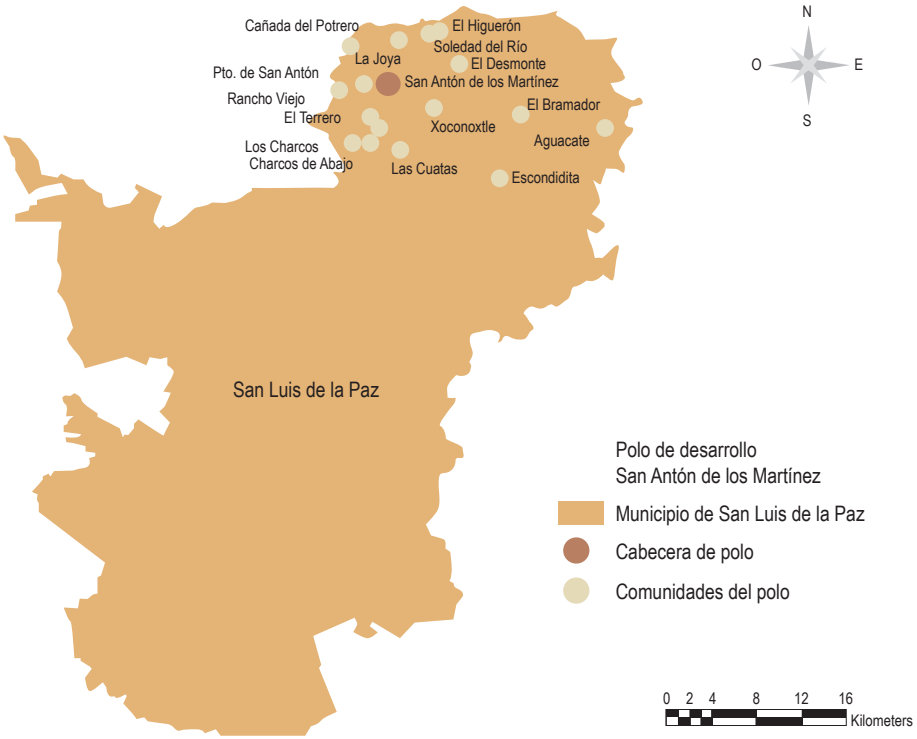


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato.

La localidad de San Antón de los Martínez fue designada cabecera del polo de desarrollo número 1 de San Luis de la Paz, integrado con las comunidades de: Agua Dulce, El Apartadero, Cabezas, Cañada de las Yeguas, Cañada del Guaje, Cañada del Potrero, Casas Viejas, Cerro Prieto, Chamacuera, El Desmonte, El Aguacate, El Bramador, El Higuerón, El Salto, El Saucito, El Terrero, La Escondida, Garabatos, Xoconostle, La Joya, Las Cuatas, Los Charcos de Abajo, Los Charcos de Arriba, Los Charcos de San Antón, Los Llanos, Los Pinos, Maguey Blanco, Maguey Blanco de la Sierra, Mesita de las Flores, Patolero, Paso de Enmedio, Paso del Gallo, Paso de la Ordeña, Pino, Piña, Piedra Grande, Potrero de la Cruz, Puerto del Cerro de San Juan, Puerto de la Cruz, Puerto de la Laja, Puerto de las Cuatas, Puerto de los Encinos, Puerto de San Antón, Puerto del Apartadero, Rancho Viejo, Soledad del Río, El Divisadero, Mesita del Camarón y Paso de Guadalupe. En total el polo se compone de 49 localidades y la cabecera de polo (Dirección de Desarrollo Social de San Luis de la Paz, s. f.). En el mapa 13 se observa la cabecera de polo y algunas de las localidades de su área de influencia.

Mapa 13

Polo de desarrollo San Antón de los Martínez

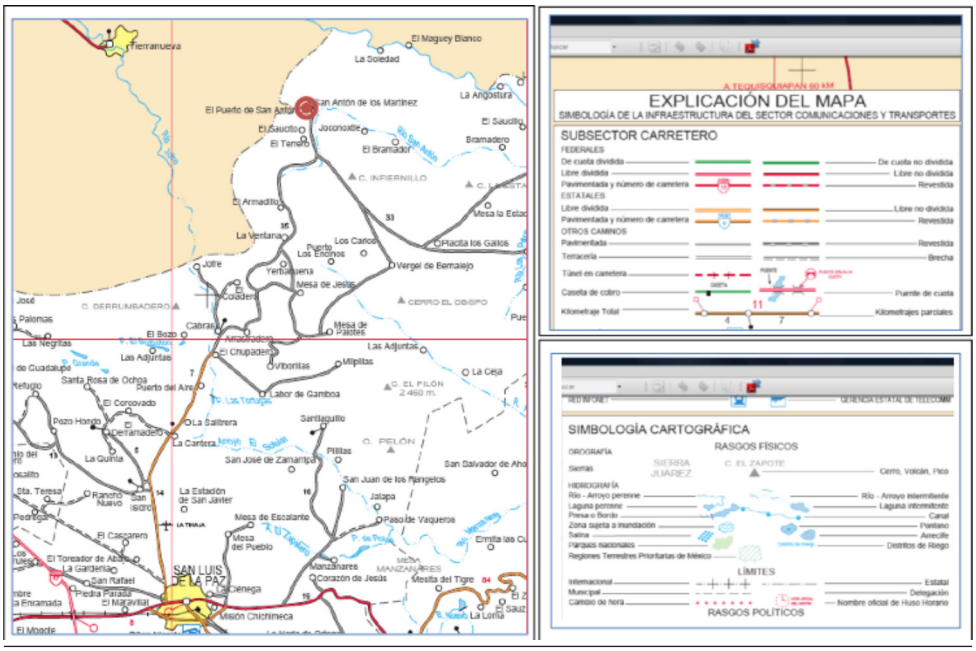


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato.

El acceso a la cabecera del polo de San Antón de los Martínez es por dos vías. La primera es partiendo de la cabecera municipal de San Luis de la Paz hacia el norte por la carretera que conduce a la comunidad de San José de Jofre. Después de recorrer poco más de 18 kilómetros de carretera asfaltada, a mano derecha se encuentra una desviación que lleva a la comunidad de La Mesa de Jesús. A partir de la desviación el camino es de terracería en malas condiciones. Una vez que se llega a La Mesa, hay que seguir rumbo al norte por el camino que lleva a San Antón de los Martínez. A partir de La Mesa de Jesús, el camino de terracería se encuentra en peores condiciones que el primer tramo.

Mapa 14

Localización y vías de acceso a la cabecera del polo San Antón



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2006.

En total, se recorren 38 kilómetros de terracería para llegar a San Antón pero por las condiciones del camino se hacen más de dos horas. La segunda vía de acceso a San Antón, es por el poblado de Tierra Nueva, en San Luis Potosí. De ese lugar se parte hacia la presa de La Muñeca y dónde termina la zona urbana de Tierra Nueva, hay que tomar el camino de terracería hacia Lobos. Después de recorrer aproximadamente 14 km hay que tomar a la izquierda por una brecha que conduce a San Antón. Por este último tramo sólo cabe un vehículo y no pueden pasar camiones. Cabe destacar que la terracería se encuentra en muy mal estado y sólo pueden transitar camionetas.

A pesar de que para llegar de Tierra Nueva a San Antón sólo hay que recorrer 19 km, en tiempo se vuelve más de una hora de camino por las condiciones de la terracería[1] (mapa 14).

Formación histórica

Sobre el origen de San Antón de los Martínez hay dos versiones muy similares. La primera se basa en el testimonio de Patricio Núñez (18 de noviembre de 2009), donde argumenta que la comunidad de San Antón de los Martínez se formó en lo que antes eran las tierras de la hacienda de don Antonio Martínez, de ahí el nombre de la comunidad. Sin embargo, no fue don Antonio quien donó o vendió los terrenos a la gente que integró la comunidad, pues él vendió la propiedad a otro hacendado llamado Antonio Segura. Este señor era dueño de la hacienda Sandoval y vivía en el Puerto de la Cruz. En ese lugar, según Patricio Núñez aún se encuentran restos de la casa de los hacendados.

Respecto a las personas que fundaron la comunidad, señala:

> Como el señor Antonio Segura sólo tuvo un hijo, Antíoco Segura, entonces como tenía muchas tierras en Guanajuato y hasta por Bagres en San Luis Potosí, regaló terrenos a algunos de sus trabajadores para que formaran San Antón. Primero el poblado se iba a asentar en lo que hoy es la comunidad de El Terrero, pero después las personas decidieron mejor ubicarse donde se encuentra hoy (18 de noviembre de 2009).

La segunda versión se encuentra en la tesina de Víctor M. Sánchez, médico cirujano de la Universidad Veracruzana que prestó su servicio social en la comunidad de San Antón en 1982. Según Sánchez (1982), los terrenos de San Antón de los Martínez pertenecieron a la hacienda del señor Antonio Martínez, quien contaba con una bocamina en La Lagunita, lugar que se situaba como a dos kilómetros al oriente de los que ahora es San Antón. Posteriormente, en 1880 la hacienda se vendió al señor Agapito Rivera, quien la mantuvo en su poder hasta 1892 pues la vendió al señor Antonio Segura, dueño de la Hacienda Sandoval y vivía en el Puerto de la Cruz. Don Antonio Segura fue quien regaló los terrenos donde se formó San Antón a personas procedentes de rancherías circunvecinas debido a que no tenía descendientes.

Las dos versiones coinciden en que los terrenos donde se formó San Antón fueron donados por los hacendados Segura, aunque hay una diferencia en cuanto a si fue el padre o el hijo quien dio los terrenos. Además en los dos casos la donación de los terrenos se realizó, aparentemente, gracias a la buena voluntad de los hacendados. Sin embargo, Sita Núñez (28 de octubre de 2009) mencionó que aunque algunas personas

[1] Al igual que en el caso del polo Las Cruces, la información se obtuvo durante distintos recorridos de campo en 2009.

de San Antón creen que la gente que formó la comunidad le compró los terrenos a Antonio Segura, la realidad es que el hacendado repartió los terrenos a sus trabajadores para que el gobierno no le quitara tanto cuando llegara el reparto agrario. Al principio, el hacendado les pasó los terrenos a sus trabajadores pero no les dio papeles, sólo arreglaron de palabra. Después, la gente escrituró los terrenos para evitar que se los quitaran y de esa manera, San Antón se formó bajo el régimen de pequeña propiedad a principios de la década de 1920 *(idem.)*.

Organización de los actores locales

El proceso de formación histórica de la propiedad de la tierra, bajo el régimen de la pequeña propiedad, influyó en la forma en que se han organizado los actores. Quizá, el rasgo que más resalta en el polo San Antón es que la organización de los actores está centrada en las familias, lo que ha derivado en que la toma de decisiones y la solución de la problemática que afecta a las localidades se realice a través de los particulares (Núñez, 19 de noviembre de 2009). El ejemplo más significativo de lo anterior es el relacionado con la carencia de agua. En la cabecera del polo San Antón y las localidades que lo integran dicho problema no ha sido solucionado debido a los desacuerdos entre las familias (Loredo, 19 de noviembre de 2009). En 2001 se intentó desde la organización del consejo de polo de San Antón impulsar una obra de mantenimiento en la presa San Antón con el fin de disponer de una mayor capacidad de almacenamiento de agua. Sin embargo el desazolve de la presa requería un lugar para depositar los materiales extraídos y ninguno de los propietarios que tenía terreno cerca de la presa accedió a que los materiales se depositaran en su propiedad, así que la obra se canceló. Eso no fue todo, en 2004 la localidad recibió, como apoyo del municipio, tubería de acero para conducir el agua de la presa a una buena parte de los hogares, pero nuevamente debido a desacuerdos no se realizó la obra y hasta la fecha la tubería se tiene guardada (Núñez, 27 de noviembre de 2009). Por si fuera poco, la localidad obtuvo como apoyo para almacenar agua una cisterna con capacidad para 10 mil litros en 2005 y nunca se utilizó porque le dieron un par de balazos y destrozaron la válvula de paso. Desde entonces la problemática de la carencia de agua ha sido atacada de manera particular por las familias, ya sea por medio de la adquisición de tinacos de gran capacidad de almacenamiento, la compra y acarreo de agua en vehículos particulares o los tendidos de manguera a cielo abierto para conducir el agua desde la presa hasta los hogares (Núñez, 19 de noviembre de 2009).

Es importante mencionar que a pesar de que el delegado municipal es la mayor autoridad en la microrregión, la organización derivada de los polos de desarrollo se ha convertido en una instancia tomadora de decisiones, sobre todo, en lo que compete a la gestión de apoyos y proyectos provenientes de diversas dependencias de gobierno. Aunque, también hay que decirlo, el consejo de polo ha procurado la gestión de recur-

sos principalmente para particulares y no para realizar obras y proyectos que beneficien a la comunidad (Núñez, 19 de noviembre de 2009).

Es así que, los actores locales en el polo San Antón actúan de manera individual cuando se trata de dar solución a problemas de dimensión comunitaria.

Características sociodemográficas

Despoblamiento

En el caso del polo San Antón el proceso de despoblamiento es realmente intenso ya que de las 50 comunidades con que se integró en 1992, para 2005, sólo quedaban 33 comunidades, es decir, que en un lapso de 13 años desaparecieron 17 núcleos de población. La constante en la microrregión es la pérdida de población. Entre 1990 y 2005 el polo de desarrollo perdió más de la mitad de su población. En cambio, la cabecera de polo mostró una pérdida de población menos drástica, incluso en el 2000 registró una ligera recuperación (cuadro 16).

Cuadro 16

Población del polo San Antón 1990, 1995, 2000 y 2005

Localidad	Número de habitantes			
	1990	1995	2000	2005
San Antón de los Martínez, cabecera	371	277	299	227
Puerto de San Antón	39	32	32	19
Agua Dulce	19	18	14	N/H
El Apartadero	18	25	19	13
Cabezas	13	8	S/I	N/H
Cañada de las Yeguas	18	17	S/I	6
Cañada del Guaje	1/V	1/V	1/V	8
Cañada del Potrero	33	43	30	30
Casas Viejas	18	8	S/I	N/H
Cerro Prieto	19	S/I	S/I	5
Chamacuera	S/I	S/I	S/I	2
El Desmonte	10	S/I	14	13
El Aguacate	42	31	22	21
El Bramador	50	42	32	20
El Higuerón	28	25	22	8
El Salto	16	S/I	S/I	2
El Saucito	50	25	29	17
El Terrero	22	18	17	21

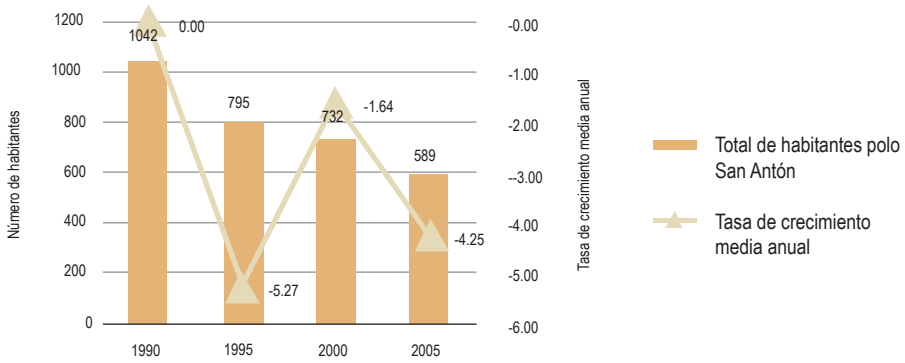
Localidad	Número de habitantes			
	1990	1995	2000	2005
La Escondida	2/V	S/I	15	14
Garabatos	18	S/I	S/I	7
Xoconostle	36	31	33	9
La Joya	53	17	22	14
Las Cuatas	11	10	7	3
Los Llanos de San Pablo	10	2/V	2/V	5
Los Charcos de Abajo	28	18	27	19
Los Charcos de Arriba	21	24	14	18
Maguey Blanco	6	S/I	N/H	N/H
Mesita de las Flores	S/I	8	N/H	N/H
Maguey Blanco de la Sierra	Sin registro en INEGI			
Patolero	N/H	N/H	N/H	N/H
Paso de Enmedio	S/I	S/I	S/I	6
Paso del Gallo	Sin registro en INEGI			
Paso de la Ordeña	S/I	S/I	S/I	4
Pino	S/I	29	30	11
Piña	16	10	4	4
Piedra Grande	N/H	N/H	N/H	N/H
Potrero de la Cruz	S/I	N/H	N/H	N/H
Puerto del Cerro de San Juan	S/I	S/I	S/I	8
Puerto de la Cruz	S/I	S/I	S/I	1
Puerto de la Laja	S/I	S/I	N/H	BAJA
Puerto de las Cuatas	1/V	1/V	N/H	N/H
Puerto de los Encinos	N/H	N/H	N/H	N/H
El Apartadero	Sin registro en INEGI			
Rancho Viejo	11	10	10	11
Soledad del Río	66	69	40	29
Divisadero	1/V	1/V	N/H	N/H
Mesita del Camarón	N/H	1/V	S/I	4
Paso de Guadalupe	2/V	2/V	2/V	7
Los Pinos	1/V	2/V	2/V	3
Los Charcos de San Antón	Sin registro en INEGI			
Total del polo	1042	795	732	589

Fuente: INEGI. *Archivo Histórico de Localidades.*

La pérdida de población en el polo de desarrollo puede observarse en la gráfica 3.

Gráfica 3

Evolución de la población: polo San Antón, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEGI.

Lo primero que se observa es la tendencia negativa en la tasa de crecimiento durante todo el periodo analizado, cuya mayor pérdida de población se dio de 1990 a 1995, justo en la etapa de arranque del polo de desarrollo (1992). Esto es sumamente significativo ya que fue la etapa en que, según Juan Carlos Castillo (17 de noviembre de 2009), la promoción del PACR y de los polos de desarrollo se realizó de manera más intensa con el apoyo de Desarrollo Rural de Guanajuato, A. C. En 2000 la tendencia en la tasa se mantuvo negativa y nuevamente en 2005 la caída de población se intensificó. La tendencia a la pérdida de población parece continuar en la microrregión de San Antón. En noviembre de 2009 Juan Carlos Castillo, con ayuda de los habitantes de la microrregión, levantó un censo de comunidades existentes en el polo de San Antón con el fin de integrar el nuevo consejo de polo y sólo registró 17 comunidades (*idem.*). Es decir, después de 2005 han desaparecido 16 comunidades más, que junto a las 17 que se habían perdido hasta 2005, suman 33, lo que representa 66% de las comunidades del polo.

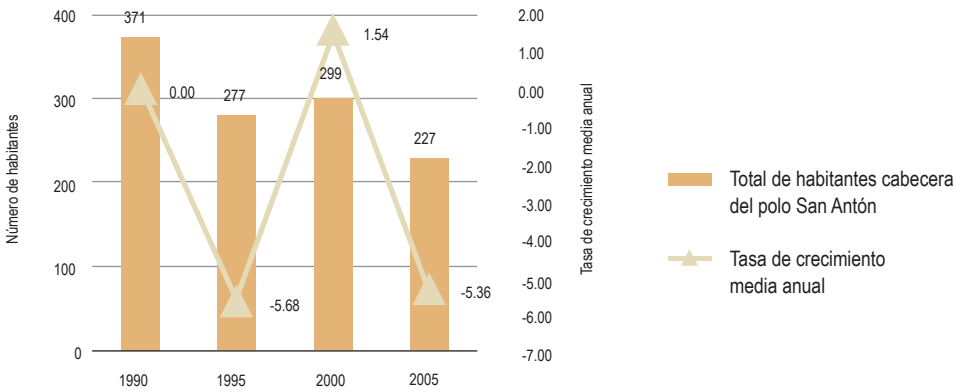
Es evidente la concentración de población en San Antón de los Martínez. En 2005 de los 589 habitantes del polo de desarrollo en ese lugar se concentraban 227, o sea 38.5%. Pese a esto, si se analiza la tendencia de la tasa de crecimiento en San Antón en el periodo 1990-2005, se observa que la cabecera de polo también pierde población (gráfica 4). En el año 1995 la tasa de crecimiento media era de -5.68 seguida por una ligera recuperación (1.54) en 2000. San Antón se ha convertido en un pequeño centro concentrador de servicios en la microrregión, y ha ejercido algún efecto de atracción de población de otras comunidades del polo de desarrollo e incluso de comunidades de San Luis Potosí. María Luisa Núñez (19 de noviembre de 2009) afirma que en los últimos años varias familias de comunidades cercanas adquirieron casas en San Antón con

el fin de acceder a los servicios de salud y de que sus hijos acudan a la escuela. Sin embargo, la retención de población en San Antón sólo se da hasta que los hijos terminan la secundaria, pues para continuar con sus estudios se mudan a la cabecera municipal o a Tierra Nueva, en San Luis Potosí. Esto, cuando los jóvenes deciden seguir con sus estudios ya que lo más común es que emigren a Estados Unidos o las ciudades de San Luis de la Paz y San Luis Potosí en busca de trabajo.

Si en 2000 San Antón mostró una ligera recuperación de población, en el *Conteo de población* de 2005 la tendencia nuevamente fue negativa: -5.36.

Gráfica 4

Evolución de la población: cabecera del polo San Antón, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEGI.

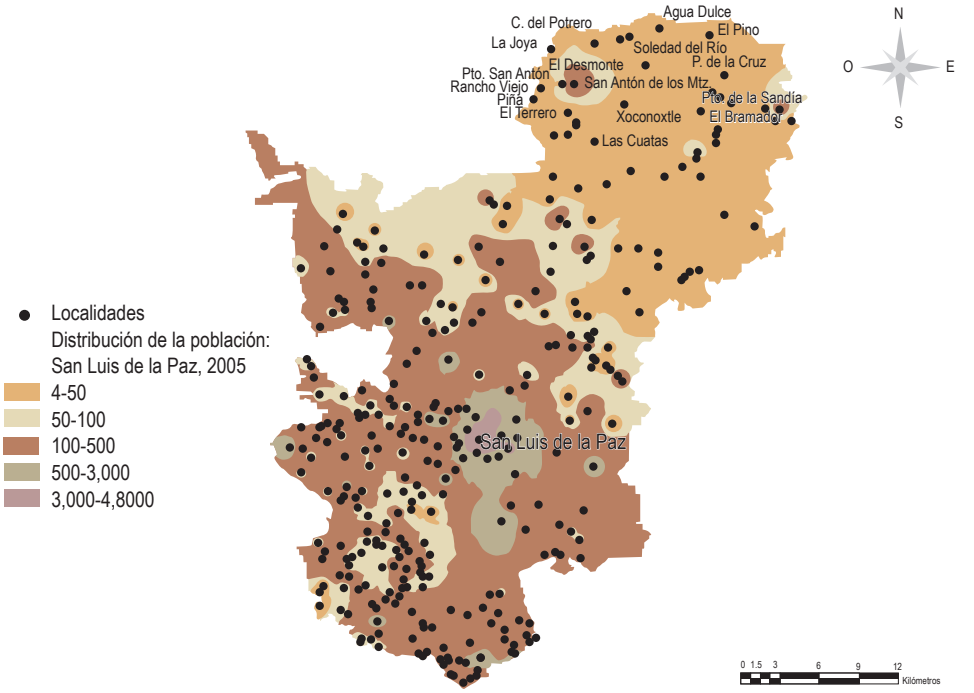
El área que abarcan las comunidades del polo es de las que tienen el menor número de habitantes en el municipio. En el mapa 15[2] esto es muy visible ya que fuera de San Antón de los Martínez, que se ubica en el rango de 100 -500 habitantes, el resto de las comunidades se encuentran en los rangos de 4-50 y 50-100 habitantes. En contraparte, la cabecera municipal con una población de 45 998 habitantes, en conjunto con otros pequeños núcleos de población que se encuentran prácticamente unidos a ella, es la

[2] Al igual que para el caso del municipio de Salvatierra, para elaborar el mapa de distribución de población del municipio de San Luis de la Paz se utilizó la interpolación de la distancia inversa. En el caso de San Luis de la Paz sirvió para generar áreas continuas a partir de puntos, gracias a que la interpolación permite obtener valores en donde no se tienen sin modificar los datos de partida (García y Cebrián, 2006).

única que está en el rango de 3 000-48 000,[3] es decir, el resto de las poblaciones tienen menos de 3 000 habitantes. El municipio muestra un severo desequilibrio con respecto a la distribución de la población. De los 101 370 habitantes registrados en el *Conteo de población* de 2005 la cabecera municipal concentra más de 45% de habitantes y las 33 comunidades del polo San Antón, con 589 habitantes, apenas representan 0.58% en un territorio más extenso.

Mapa 15

Distribución de la población: municipio de San Luis de la Paz, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato/CONAPO, 2005.

El patrón espacial de poblamiento muestra un territorio en el que mientras más alejadas están las localidades de la cabecera municipal, menor será la población que tienen. Esto es muy visible en la parte norte del municipio, donde se encuentran las localidades del polo San Antón, que es la menos habitada (mapa 15).

[3] El método de la interpolación utilizado para hacer el mapa genera áreas de poblamiento y permite superar el problema de las divisiones administrativas ya que en realidad a la cabecera municipal de San Luis de la Paz se han pegado varios núcleos pequeños de población por lo que en ese punto para analizar el poblamiento no sólo se debe tomar en cuenta la población de la cabecera.

Actividades económicas y productivas

Las actividades económicas de las familias han cambiado con el paso del tiempo. Antes de que se formara la cabecera del polo, los pobladores se dedicaban a la elaboración y venta de carbón. El carbón se vendía en la ciudad de México. Para transportarlo, primero era trasladado a la localidad La Mesa de Jesús en el mismo municipio de San Luis de la Paz, de ahí se hacía llegar en tren hasta la capital del país. En ese entonces, también se fabricaba cal. La cal que se utilizó para construir la iglesia de San Antón fue fabricada por sus habitantes (*idem.*).

La minería fue también una actividad económica importante en San Antón. De hecho la hacienda de donde se desprendió San Antón fue creada gracias a la minería (Sánchez, 1982). La actividad minera perduró, con la explotación de distintos yacimientos, hasta la década de 1970. La última mina que se explotó en la microrregión se encontraba en La Lagunita, lugar muy cercano a San Antón. Esa mina cerró a finales de 1970. En ella se explotaba estaño y fluorita y varias personas de las localidades trabajaban ahí (*idem.*).

Otra actividad económica era la arriería. Ezequiel Gutiérrez (*idem.*) recuerda que ésta duró hasta finales de la década de 1950 pues a él le tocó acompañar a su padre en los viajes para transportar productos. Se trasladaban con sus mulas hasta poblaciones de la Huasteca Potosina, como San Isidro donde compraban maíz, garbanzo, aguardiente, guayabas y piloncillo. De ahí regresaban a la ciudad de San Luis de la Paz donde vendían la carga. Cuando don Ezequiel trabajó en la arriería tenía como 17 años y recuerda que combinaban esa actividad con la agricultura y la ganadería en sus terrenos pegados a la comunidad de San Antón (*idem.*).

La cría y venta de gallinas y huevo fue también una actividad a la que se dedicaron muchas personas. Ezequiel Gutiérrez recuerda que se criaban muchas gallinas que se llevaban a vender a San Luis de la Paz. Para transportarlas se metían en huacales y se amarraban a los burros (*idem.*).

Una actividad económica más reciente fue la del trenzado de palma para sombrero. Aunque ésta ya no le tocó a Ezequiel Gutiérrez, sí se enteró que hasta mediados de la década de 1990 casi toda la gente de San Antón tejía trenza. Los materiales se los daban en Tierra Nueva, San Luis Potosí (*idem.*).

Sobre la agricultura Ezequiel Gutiérrez recordó que antes era una actividad a la que se dedicaban casi todas las familias, pero no era tan importante porque nunca ha habido agua. Se combinaba con la actividad ganadera, con la crianza de puercos, vacas que se vendían o utilizaban para autoconsumo. Estas dos actividades se fueron abandonando a raíz de la migración, pues en la comunidad se fueron quedando solamente personas mayores. Los jóvenes se fueron para el otro lado, algunos a trabajar o a estudiar a las ciudades de México y San Luis Potosí. También se han ido familias enteras porque quieren que sus hijos sigan estudiando. Algunas se van a San Luis de la Paz o más lejos (*idem.*).

En la actualidad las familias de las localidades del polo se sostienen principalmente con las remesas de los migrantes (Núñez, 27 de noviembre de 2009), pero continúan dedicándose a la agricultura y ganadería. Sin embargo, ambas actividades son poco rentables. En el caso de la agricultura las condiciones climáticas, en particular, la escasez de agua, limitan la producción, por lo que la actividad agrícola es de temporal. Se siembra maíz y fríjol en terrenos de ¼ hasta 1 hectárea (fotografía 6). Dadas esas condiciones, las familias utilizan las cosechas para autoconsumo, pero en realidad la mayor parte del año compran ambos productos, pues la producción sólo alcanza entre dos y cinco meses (DRSG, 2006).

La ganadería por su parte, enfrenta restricciones debido, por un lado, a que las familias tienen que comprar la mayor parte de los insumos fuera de la zona a precios altos. Por otro lado, la ausencia de fuerza de trabajo ha ocasionado que la ganadería pase a ser parte de las actividades cotidianas de las mujeres, que tienen otras cargas de trabajo y no pueden atender de manera exclusiva la actividad ganadera (Núñez, 27 de noviembre de 2009). Pese a las condiciones adversas, las familias no han dejado de realizar esas actividades pues ayudan a aligerar los gastos, obtienen algunos alimentos y, en el caso de la crianza de animales, permiten tener una alcancía para situaciones imprevistas (Loredo, 19 de noviembre de 2009).

Fotografía 6

Terreno de cultivo en la localidad del Puerto de San Antón

Comercio

En la actualidad la actividad comercial en la microrregión del polo San Antón no es importante. En la cabecera de polo existen tres tiendas de abarrotes que surten algunos productos básicos por lo que las familias se desplazan a Tierra Nueva, San Luis Potosí, para comprar el mandado cada semana (DRSG, 2006).

Empleo

En el cuadro 17 se observan las cifras sobre la población económicamente activa y los sectores de ocupación. Cabe resaltar que la mayoría de las localidades del polo no aparecen en el *Censo* de 2000 del INEGI, esto, porque algunas ya estaban deshabitadas para entonces y otras porque no fueron censadas. En sí las cifras de empleo del polo corresponden a 18 de las 50 localidades con que fue integrado.

Cuadro 17

Empleo en el polo San Antón, 2000

Localidad	PEA	PEI	PO	PO Sector primario	PO Sector Secundario	PO Sector Terciario	PO Sin remuneración por trabajo
San Antón de los Martínez, cabecera	44	139	43	21	6	12	14
Puerto de San Antón	14	15	9	4	2	3	-
Agua Dulce	5	5	5	1	4	-	2
El Apartadero	3	13	3	3	-	-	1
Cañada del Potrero	-	14	-	-	-	-	-
El Desmonte	2	5	2	2	-	-	-
El Bramador	6	23	6	5	1	0	1
El Higuerón	6	7	6	4	1	1	3
El Terrero	6	9	6	1	0	0	1
La Escondida	1	10	1	-	-	1	-
Xoconostle	10	13	10	7	3	-	3
La Joya	7	8	7	2	1	1	2
Las Cuatas	1	5	1	1	-	-	1
Los Charcos de Abajo	5	12	5	3	2	-	4
Los Charcos de Arriba	1	8	1	1	-	-	1
Piña	-	4	-	-	-	-	-
Rancho Viejo	-	8	-	-	-	-	-
Soledad del Río	8	12	8	2	3	3	2

Localidad	PEA	PEI	PO	PO Sector primario	PO Sector Secundario	PO Sector Terciario	PO Sin remuneración por trabajo
Los Charcos de San Antón, Cabezas, Cañada de las Yeguas, Cañada del Guaje, Casas Viejas, Cerro Prieto, Chamacuera, El Aguacate, El Saucito, El Salto, Garabatos, Los Llanos de San Pablo, Maguey Blanco, Mesita de las Flores, Maguey Blanco de la Sierra, Patolero, Paso de Enmedio, Paso del Gallo, Pino, Paso de la Ordeña, Piedra Grande, Potrero de la Cruz, Puerto del Cerro de San Juan, Puerto de la Cruz, Puerto de la Laja, Puerto de Las Cuatas, Puerto de los Encinos, El Apartadero, Divisadero, Mesita del Camarón, Paso de Guadalupe y Los Pinos					Sin información		
Total del polo	119	310	113	56	23	21	35

Fuente: INEGI. *XII Censo general de población y vivienda*, 2000.

Lo primero que salta a la vista en las cifras registradas por el INEGI es que la mayoría de la PO se ocupa en el sector primario. Sin embargo, en San Antón una parte importante de la PO se emplea en los sectores secundario y terciario. Algo que también llama la atención es que de la PO total solamente 35 personas no recibían remuneración en el 2000, lo que equivale a 31%. Es decir, casi 70% de la población empleada recibía un sueldo a cambio de su trabajo (cuadro 17).

Marginación

De acuerdo con la clasificación del CONAPO sobre grados de marginación, las localidades del polo San Antón están ubicadas en los grados alto (A) y muy alto (MA). En el cua-

dro 18 se observan detalles sobre los cambios en grados de marginación de 2000 a 2005. Si bien, se observa una disminución en las comunidades con grado de marginación alto, no es debido a que lograran escalar hacia el grado medio de marginación, sino porque el número de comunidades sin registro en el CONAPO aumentó. Lo mismo ocurrió con las diez comunidades que en el año 2000 estaban en el grado de marginación muy alto, ya que solamente El Puerto de San Antón cambió de grado de marginación de muy alto a alto. En contraste, la comunidad de La Joya que en el 2000 se ubicaba en el grado de marginación alto, en 2005 retrocedió al grado de marginación muy alto.

Cabe destacar que las comunidades del polo San Antón son de las que presentan los grados de marginación más altos del municipio. En el mapa 16 se muestran los grados de marginación por localidad en el municipio de San Luis de la Paz en el año 2005.

Cuadro 18

Grados de marginación en el polo San Antón, 2000 y 2005

Localidad	Grado de marginación por localidad		Localidad	Grado de marginación por localidad	
	2000	2005		2000	2005
San Antón de los Martínez	A	A	Maguey Blanco	A	A
Puerto de San Antón	MA	A	Maguey Blanco de la Sierra	S/I	S/I
Agua Dulce	MA	S/I	Mesita de las Flores	S/I	S/I
El Apartadero	MA	MA	Patolero	S/I	S/I
Cabezas	S/I	S/I	Paso de Enmedio	S/I	S/I
Cañada de las Yeguas	S/I	S/I	Paso del Gallo	S/I	S/I
Cañada del Guaje	S/I	S/I	Paso de la Ordeña	S/I	S/I
Cañada del Potrero	MA	MA	Pino	MA	S/I
Casas Viejas	S/I	S/I	Piña	MA	MA
Cerro Prieto	S/I	S/I	Piedra Grande	S/I	S/I
Chamacuera	S/I	S/I	Potrero de la Cruz	S/I	S/I
El Desmonte	A	S/I	Pto. del Cerro de San Juan	S/I	S/I
El Aguacate	MA	MA	Puerto de la Cruz	MA	S/I
El Bramador	MA	MA	Puerto de la Laja	S/I	S/I
El Higuerón	MA	S/I	Puerto de las Cuatas	S/I	S/I
El Salto	S/I	S/I	Puerto de los Encinos	S/I	S/I
El Saucito	MA	MA	El Apartadero	S/I	S/I
El Terrero	A	A	Rancho Viejo	MA	MA
La Escondida	A	S/I	Soledad del Río	MA	MA
Garabatos	S/I	S/I	El Divisadero	S/I	S/I
Xoconostle	MA	MA	Mesita del Camarón	S/I	S/I

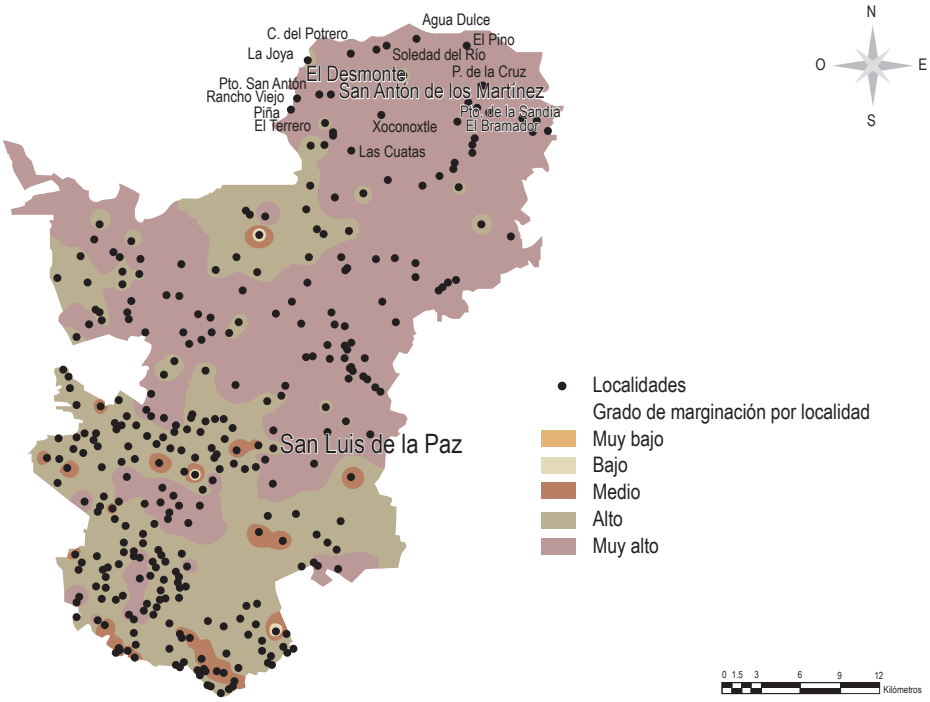
Localidad	Grado de marginación por localidad		Localidad	Grado de marginación por localidad	
	2000	2005		2000	2005
La Joya	A	MA	Paso de Guadalupe	S/I	S/I
Las Cuatas	MA	S/I	Los Pinos	S/I	S/I
Los Llanos	S/I	S/I	Los Charcos de San Antón	S/I	S/I
Los Charcos de Abajo	A	A	Los Charcos de Arriba	A	A

Nota: (A) Alto; (MA) Muy Alto; (S/I) Sin información.

Fuente: CONAPO. *Índices de marginación por nivel localidad, 2000 y 2005.*

Mapa 16

Grado de marginación por localidad del municipio de San Luis de la Paz, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDSyH de Guanajuato/conapo, 2005.

Migración

De acuerdo con el CONAPO, en el año 2000, el municipio de San Luis de la Paz fue ubicado con grado de intensidad migratoria alto. Desafortunadamente, como se señaló en el caso de Las Cruces, no existen índices que permitan medir la intensidad migratoria a nivel de localidad. Sin embargo, la desaparición de 66% de las localidades pertenecien-

tes al polo San Antón en el periodo 1990-2009 da cuenta de la magnitud del fenómeno migratorio en San Antón.

Los tiempos de estancia de los migrantes fuera de la localidad y lugares de destino de la población migrante del polo San Antón, han cambiado a través del tiempo. DRSG (2006), menciona que en las décadas de 1940-1960 los migrantes de San Antón permanecían poco tiempo fuera de la comunidad, pero a partir de 1980 permanecían más tiempo en los lugares de destino e incluso algunos ya no regresaban a la localidad. Esto coincide con los cambios en el patrón migratorio de Guanajuato: el periodo bracero, que finalizó en 1964, y la migración internacional indocumentada que se extendió hasta la década de 1980, se caracterizó por altas tasas de retorno de migrantes (Arias, 2004). Pero este modelo se trasformó a partir de la Inmigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, programa promovido en Estados Unidos que buscó la legalización, pero también el control del flujo migratorio de indocumentados. IRCA alteró de manera dramática los ritmos de la migración estacional. Como programa de legalización permitió que más de dos millones de mexicanos, entre ellos mujeres y niños, regularizaran su situación en Estados Unidos, pero fracasó en su intento por controlar el flujo de migrantes indocumentados (Durand, Massey y Parrado, 1999). Puesto que IRCA permitió la reunificación familiar, muchos migrantes prolongaron su retorno a México de manera indefinida. Esta situación se dio también entre los migrantes indocumentados y así los migrantes se convirtieron en inmigrantes en Estados Unidos (Arias, 2009).

A. Ezequiel Gutiérrez, habitante de San Antón, le tocó vivir esos cambios. Primero, él se fue de bracero a Estados Unidos cuando tenía 18 años. Para irse se enlistó en Tierra Nueva, San Luis Potosí y lo contrataron en Monterrey. Ezequiel recordó que se iban en tren hasta Empalme, Sonora, y de ahí los trasladaban a los campos de Estados Unidos donde cultivaban algodón. Algo que destacó Ezequiel fue que sólo iban hombres y que las mujeres comenzaron a migrar cuando los de la comunidad se fueron de mojados. También recordó que duraban en Estados Unidos de tres a cuatro meses y luego los regresaban. Sobre los lugares en Estados Unidos a donde le tocó ir, mencionó California y Texas. En el primero trabajaba en el corte de betabel y en el segundo en la cosecha de algodón. Aparte de las salidas a Estados Unidos, Ezequiel también se iba a trabajar por periodos cortos a distintos lugares del país, principalmente a poblaciones de la Huasteca. Recordó que se iba de cañero a Tamasopo, al Mante y Ciudad Valles, y a Tamaulipas al corte de algodón en invierno (Gutiérrez, 18 de noviembre de 2009).

Cuando se acabaron los convenios braceros, Ezequiel emigró a la ciudad de México en la década de 1970 y regresó a San Antón cuando lo jubilaron en su trabajo, hace apenas tres años. Así que, Ezequiel estuvo fuera de la localidad durante toda su vida productiva (*idem.*).

En la actualidad, el proceso migratorio se ha intensificado y familias enteras han abandonado las localidades para irse a vivir a diferentes ciudades del país y a Esta-

dos Unidos. Las familias que deciden quedarse están integradas por niños y adultos mayores, pues tanto los hombres como las mujeres jóvenes migran (Núñez, 27 de noviembre, 2009).

Programas asistenciales

Debido a las condiciones de marginación los habitantes del polo San Antón tienen acceso a los programas gubernamentales asistencialistas promovidos por la SEDESOL que se observan a continuación en el cuadro.

Cuadro 19

Beneficiarios de programas de la SEDESOL en el polo San Antón

Localidad	Número de beneficiarios			
	OPORTUNIDADES	70y+	LICONSA	PAL
San Antón de los Martínez, cabecera de polo	234	33	-	-
El Puerto de San Antón	26	1	-	-
El Apartadero	18	4	-	-
Cabezas	-	-	-	4
Cañada de las Yeguas	-	-	-	2
Cañada del Potrero		1	3	
Cerro Prieto	-	7	-	6
Chamacuera	-	1	-	1
El Desmonte	-	1	-	2
El Bramador	6	-	-	-
El Higuerón	-	-	-	7
El Saucito	-	3	-	4
El Terrero	19	3	-	-
La Escondida	-	-	-	8
Xoconostle (4 PDZP y 1 de "TU CASA")	4	6	-	-
Las Cuatas	7	3	-	-
Los Llanos de San Pablo	-	-	-	2
Los Charcos de Abajo	25	-	-	-
Los Charcos de Arriba	15	4	-	-
Maguey Blanco	-	-	-	9
Paso de Enmedio	-	-	-	2
Pino	-	-	-	4
Piña	2	3	3	-
Puerto de la Cruz	-	-	-	1
Puerto de la Laja	-	1	-	-

Localidad	Número de beneficiarios			
	OPORTUNIDADES	70y+	LICONSA	PAL
Rancho Viejo	-	-	-	6
Soledad del Río	11	4	-	-
Mesita del Camarón	-	-	-	4
Paso de Guadalupe	-	-	-	3
Los Pinos	-	1	-	1
Los Charcos de San Antón, Agua Dulce, Cañada del Guaje, Casas Viejas, El Aguacate, El Salto, Garabatos, La Joya, Mesita de las Flores, Maguey Blanco de la Sierra, Patolero, Paso del Gallo, Paso de la Ordeña, Piedra Grande, Potrero de la Cruz, Puerto del Cerro de San Juan, Purto de Las Cuatas, Puerto de los Encinos, El Apartadero y El Divisadero	Sin registro en el padrón de beneficiarios			
Total del polo	367	76	6	66

Fuente: SEDESOL. *Padrón de beneficiarios por localidad*. Consultado el 11 de junio de 2010 en: sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802224

Resultados de la estrategia de los polos

Resultados del PACR en San Luis de la Paz

En 1992, de acuerdo con el primer objetivo del PACR se creó el CMR, pero la promoción del desarrollo integral que se supone había de procurar el consejo, no se logró. Tanto en los informes de gobierno de las administraciones estatales de 1991 a la fecha, como en los expedientes del FIDER resguardados por la SDSyH, se registra solamente el financiamiento de obra de infraestructura a través del PACR. Además, el poder de decisión del CMR sobre los programas del medio rural, quedó restringido a la asignación del recurso FIDER (Otero, 3 de noviembre de 2009). Pese a esto, el encargado del PACR en el municipio ha orientado a los consejeros de polo sobre los programas que apoyan proyectos de distinta índole para que puedan presentar solicitudes a concurso. Esto porque los recursos del FIDER son muy limitados y sólo se destinan a obras en algunas localidades. Por ejemplo, los proyectos productivos se tramitan a través de ventanilla en la Dirección de Fomento Económico del municipio pero, la decisión sobre la asignación de los recursos de programas dirigidos al financiamiento de ese tipo de proyectos está en manos del CMDRs de San Luis de la Paz, donde no participan los consejeros de polo (Castillo, 17 de noviembre de 2009). Entonces, el primer objetivo del PACR no se alcanzó en el caso de San Luis de la Paz. La promoción del desarrollo integral, así como la decisión de los campesinos sobre el destino de los recursos públicos de los programas dirigidos al sector rural, quedaron lejos de ser una realidad debido a que el CMR solamente se ha

encargado de decidir el destino de los recursos del FIDER. En segundo lugar, porque la estructura organizativa derivada del PACR no logró integrarse al CMDRs cuyo alcance en la toma de decisiones sobre recursos públicos es mayor.

La creación de una oficina de Promoción Municipal Rural, encargada de ejecutar un plan de desarrollo rural a partir de una metodología participativa, segundo objetivo del PACR, tampoco se cumplió en San Luis de la Paz. Según Héctor López Rendón (20 de noviembre de 2009), quien fue director de Desarrollo Social de San Luis de la Paz de 1995 a 1996, desde que se inició la operación del PACR en el municipio estuvo bajo la responsabilidad del personal de Desarrollo Social con el acompañamiento de un promotor de DRG, A. C. pero no se creó una oficina que atendiera de manera específica la promoción del desarrollo rural. Actualmente, la promoción del PACR se continúa realizando desde la Dirección de Desarrollo Social. Para la operación del programa hay un sólo encargado de coordinar las reuniones del CMR y de dar seguimiento a las obras realizadas con recursos del FIDER ya que a partir del año 2000, cuando el PACR pasó a la SDAyR, el promotor de la asociación civil se retiró del municipio (Castillo, 17 de noviembre de 2009).

Respecto a la elaboración y ejecución del plan de desarrollo rural a partir de una metodología participativa, a lo más que llegó el CMR fue a la integración de la propuesta anual del recurso FIDER, que incluso tiene que pasar por el COPLADEM para ser autorizada (*idem.*). De hecho, en el Reglamento de Planeación del Municipio de San Luis de la Paz, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 7 de febrero de 1995, no se establece la existencia de un plan de desarrollo rural municipal. Así que el segundo objetivo del PACR definitivamente no fue alcanzado en San Luis de la Paz.

El tercer objetivo del programa, la promoción de una administración autónoma, organizada y eficiente de programas y recursos para el campo, mediante la asesoría, la capacitación y el acompañamiento a los funcionarios municipales responsables del trabajo de la zona rural, tampoco fue alcanzado. El primer obstáculo fue la inestabilidad del programa derivada de los cambios de administraciones municipales, que se vio agravada cuando partidos distintos al PAN llegaron a la alcaldía de San Luis de la Paz. Héctor López (20 de noviembre de 2009), recuerda que cuando fue director de Desarrollo Social en 1995, bajo una administración priista, se pensó en la posibilidad de rechazar el PACR en el municipio. Al final, la administración municipal decidió continuar con la promoción del programa gracias a una negociación con el gobierno del estado que ofreció poner hasta 90% de los recursos para el financiamiento de obras derivadas del PACR. La promoción del programa durante esa administración se realizó bajo un clima de desconfianza, en el que el personal asignado por municipio para atender el PACR, acompañaba a todas las localidades al promotor del programa enviado por DRG para evitar, según Héctor López (20 de noviembre de 2009), que el personal de gobierno del estado hiciera labor para desacreditar al gobierno priísta del municipio.

El ambiente de desconfianza, bajo el que se llevó a cabo la promoción del PACR en el municipio, no permitió que se alcanzara el objetivo. Eso porque se dejó de lado la asesoría, la capacitación y el acompañamiento a los funcionarios municipales encargados de la zona rural por parte de DRG. Juan Carlos Castillo (17 de noviembre de 2009), quien entró como promotor del PACR en 1996 cuando el programa todavía era manejado por DRG, A. C. recordó que los promotores municipales no recibían capacitación por parte del personal de la asociación. Lo único que hacían era entregarles cada año las reglas de operación del programa para que las estudiaran. Posteriormente, en 2000, el programa pasó a la SDAyR y se continuó sin la capacitación de promotores municipales, además ya no se asignó personal del gobierno del estado para la promoción del PACR. Con la SDSyH, que se hizo cargo del PACR desde 2001, ocurrió lo mismo, pero además el programa pasó a ser uno de los subprogramas de la secretaría y se le restó aún más importancia a la formación de promotores municipales.

En suma, los primeros tres objetivos del PACR en el caso de San Luis de la Paz estuvieron lejos de ser alcanzados. Esto se reflejó en los tres objetivos restantes que estaban dirigidos a las localidades.

Resultados de la estrategia en San Antón de los Martínez

El objetivo 4 del PACR, que era la realización de obras de infraestructura en el medio rural a través de diagnósticos participativos, se cumplió, como en el caso de Las Cruces, de manera parcial. En la práctica, las obras que se realizaron fueron definidas por medio de solicitudes que hacían las personas a la representante del polo y no a partir de asambleas comunitarias (Castillo, 17 de noviembre de 2009; Núñez, 19 de noviembre de 2009) en las que, con apoyo del promotor del programa, se debía analizar la problemática de las localidades para después proponer soluciones y así elaborar un plan de desarrollo para el polo, tal como lo había plasmado DRG (1994) en el PACR.

Inversiones en el periodo 2001-2009.

Si bien en el PACR se plantean tres campos de acción: económico, político y social, en los que el programa pretendía incidir para impulsar el desarrollo rural integral (DRG, 1999), al menos en San Antón de los Martínez esto no ocurrió. El PACR terminó financiando sólo obras y acciones (cuadro 20).

En total, se realizaron 24 obras/acciones con una inversión de $1, 368,730 que beneficiaron a 3 355 habitantes y 157 familias.[4] Si se observan las inversiones por año se encuentra que en 2001 se invirtieron $328,000, lo que representa 24% de los recursos ejercidos durante el periodo analizado. Cuatro de las seis obras/acciones se repartieron

[4] En los expedientes del PACR el conteo de beneficiarios se realizó de dos maneras: por habitantes y por familias, por ese motivo en el análisis se toman en cuenta las dos formas de contar beneficiarios.

Cuadro 20

Obras financiadas por el PACR en el polo San Antón, 2001-2009*

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
2001					
Rehabilitación de compuerta de la presa y ampliación de bordo	PACR/FIDER de la SDSyH	SDSyH Beneficiarios	$122,000		San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes
Apoyo para casa de salud		SDSyH Beneficiarios	$20,000		San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes
10 000 m de manguera negra de 1/2, ¾ y 1 pulgada		SDSyH Beneficiarios	$30,000	20%	San Antón de los Martínez, diferentes comunidades 299 habitantes
10 lámparas de alumbrado público		SDSyH Beneficiarios	$8,000		San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes
15 plantas solares para diferentes comunidades del polo		SDSyH Beneficiarios	$108,000	20%	15 comunidades diferentes del polo
Construcción de guardaganados		SDSyH Beneficiarios	$40,000		Polos de desarrollo San Antón-El Realito
Total de obras/ acciones 6		**Total inversión**	**$328,000**	**T. beneficiarios 1 196 habitantes y 15 familias**	
2002					
Apoyo a la Telesecundaria	PACR/FIDER de la SDSyH	SDSyH Beneficiarios	$8,000	$1,600	San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes
Circulado de escuela primaria		SDSyH Beneficiarios	$17,250	$3,400	San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes

* El análisis de proyectos y acciones se centró en el periodo 2001-2009 debido a que los expedientes del periodo 1992-2000 fueron desechados por parte de las administraciones municipales. En el caso de San Antón se lograron recuperar los expedientes a partir de 2001 gracias a que Luisa Núñez, representante del polo de San Antón desde ese año, conservó en su poder las copias de dichos expedientes.

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
Manguera negra		SDSyH Beneficiarios	$20,105	$4,000	San Antón de los Martínez, comunidad 299 habitantes
Total de obras/ acciones 3		**Total inversión**	**$45,355**	**T. beneficiarios**	**897 habitantes**
2003					
15 plantas solares	PACR/FIDER de la SDSyH	SDSyH Beneficiarios	$150,000	$30,000	San Antón, Soledad del Río, El Desmonte, El Bramador, El Terrero, El Apartadero 15 familias
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$150,000**	**T. beneficiarios**	**15 familias**
2004					
Construcción de tanque de mampostería para almacenamiento de agua	PACR/FIDER de la SDSyH	SDSyH Beneficiarios	$20,000	Mano de obra	Cabezas 1 familia
Línea nueva de conducción de agua de ½ pulgada (1 100 m de manguera negra)		SDSyH Beneficiarios	$2,500	$500	Xoconostle 9 habitantes
Línea nueva de conducción de agua de ½ pulgada (2 200 m de manguera negra)		SDSyH Beneficiarios	$5,000	$1,000	El Bramador 20 habitantes
Línea nueva de conducción de agua de ½ pulgada (2 200 m de manguera negra)		SDSyH Beneficiarios	$5,000	$1,000	Llanos de San Pablo comunidad
Línea nueva de conducción de agua de 1 pulgada (2 300 m manguera negra)		SDSyH Beneficiarios	$10,000	$2,000	Puerto de San Antón 19 habitantes
Construcción de bodega para unidad médica		SDSyH Beneficiarios	$35,000	Mano de obra	San Antón de los Martínez 299 habitantes
Ocho plantas solares		SDSyH Beneficiarios	$88,000	$17,600	Xoconostle, Llanos de San Pablo, Soledad del Río, Cañada del Potrero 8 familias
Total de obras/ acciones 7		**Total inversión**	**$165,500**	**T. beneficiarios**	**352 habitantes/8 familias**

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
2005					
Terminación de registro civil en la comunidad de San Antón de los Martínez	PARC de la SDSyH de Guanajuato	SDSyH, municipio Beneficiarios	$41,999	Información no proporcionada	San Antón de los Martínez 299 habitantes
Adquisición de seis plantas solares		SDSyH Municipio Beneficiarios	$72,000	$9,600	El Apartadero 13 habitantes
Total de obras/ acciones 2		**Total inversión**	**$113,999**	**T. beneficiarios 312 habitantes/6 familias**	
2006					
Infraestructura para bordería (36 toneladas de cemento)	Apoyo a los proyectos de inversión Rural (municipalizado) Alianza para el Campo	SDA Fomento Económico Beneficiarios	$47,880	Piedra, grava y mano de obra para construcción y ampliación de bordos para ganado 20%	54 familias San Antón de los Martínez Puerto de San Antón Xoconostle Los Charcos de Arriba Los Charcos de Abajo
Maquinaria y equipo (51 cisternas de 5000 litros con equipo para cosecha de agua)	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (municipalizado) Alianza para el Campo	SDA Fomento Económico Beneficiarios	$304,540		51 familias San Antón de los Martínez Puerto San Antón Xoconostle Los Charcos de Arriba Los Charcos de Abajo
Total de obras/ acciones 2		**Total inversión**	**$352,420**	**T. beneficiarios 105 familias**	
2007					
Terminación de registro civil en la comunidad de San Antón de los Martínez (piso de loseta, impermeabilizante, construcción de baño, colocación de puerta de herrería)	Obras por Cooperación de la SDSyH de Guanajuato	SDSyH, municipio Beneficiarios	$67,456	Información no proporcionada	San Antón de los Martínez 299 habitantes
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$67,456**	**T. beneficiarios 299 habitantes**	

Obra/acción	Programa	Financiamiento	Monto	Aportación	Beneficiarios
2008					
Construcción de tejaban en Casa de Salud	Obras por Cooperación de la SDSyH de Guanajuato	SDSyH, municipio Beneficiarios	$50,000	$7,000	San Antón de los Martínez. 299 habitantes
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$50,000**	**T. beneficiarios 299 habitantes**	
2009					
Adquisición de plantas solares	Desarrollo Social Rural (SDSyH)	SDSyH, municipio Beneficiarios	$96,000	20%	Yeguas La Piña Xoconostle Pto. San Antón El Apartadero El Desmonte Cabezas 8 familias
Total de obras/ acciones 1		**Total inversión**	**$96,000**	**T. beneficiarios 8 familias**	
Total de obras/ acciones del periodo 2001-2009 24		**Total de recursos invertidos por el PACR en el periodo 2001-2009 $1,368,730**		**T. beneficiarios del periodo 3 355 habitantes 157 familias**	

Fuente: CMRS. *Actas del Consejo Municipal Rural de San Luis de la Paz* 2001-2009 y SDSyH. *Expedientes de inversiones del PACR*, 2004-2009

en la cabecera del polo. Las obras ahí realizadas fueron colectivas y beneficiaron al total de la población. En cambio, las otras dos acciones fueron dirigidas a familias de otras comunidades del polo San Antón e incluso a familias del polo El Realito. En total, para ese año se benefició a 1 196 habitantes (35.6% del periodo) y a 15 familias, aunque en realidad los habitantes beneficiados fueron los 299 de San Antón de los Martínez con distintas obras. En el 2002 la inversión del PACR bajó considerablemente pues sólo se apoyaron tres obras/acciones, con una inversión de $45,355, es decir 3.3% de las inversiones del periodo. Además, las inversiones se concentraron en San Antón, beneficiando a 897 habitantes (26.8% del periodo). Al igual que en el año anterior las obras/acciones fueron colectivas.

En 2003 subió la inversión a $150,000 (11% del total), sin embargo, sólo se realizó una acción que benefició a 15 familias (9.6% del total del periodo). En esta acción los recursos fueron dirigidos a particulares y la acción consistió en la compra de plantas solares que fueron distribuidas a las comunidades del polo incluyendo a San Antón, a pesar de que en ese lugar hay servicio de luz eléctrica.

La inversión total en 2004 fue de $165,000 (12% del total del periodo) por lo que no se incrementó de manera sustancial el monto. Incluso casi se asignó el mismo recurso

que en el año anterior. A pesar de esto, se apoyaron siete obras/acciones (29.1% del periodo). La mayoría de los recursos fueron asignados a particulares para la compra de mangueras utilizadas en la conducción de agua y la compra de plantas solares para familias de las comunidades. Así de los $165,500 invertidos en 2004, $130,500, o sea, 79% fueron asignados a particulares a través de familias y tan sólo $35,000 (2.1%) se invirtieron en la construcción de una bodega para el centro de salud que benefició a los habitantes de San Antón.

En el año 2005 las inversiones disminuyeron. En ese año se invirtieron $113,999 (8.4% del periodo) en dos obras/acciones y se observó una tendencia a concentrar el recurso en el financiamiento a particulares a través de la compra de plantas solares. En los recursos invertidos, 63% se destinó a financiar a particulares y 37% a una obra colectiva en San Antón.

En 2006 la carencia de agua, que es una de las necesidades más sentidas por los habitantes, llevó a las familias de las comunidades a enfocar sus esfuerzos en la adquisición de infraestructura para almacenar agua. De esa manera, según Luisa Núñez (19 de noviembre de 2009), las personas decidieron no participar en la programación de inversiones del PACR por los recursos tan bajos con que contaba dicho programa y gestionaron recursos de la Alianza para el Campo para la realización de dos acciones: la construcción o ampliación de bordos para la ganadería y la adquisición de tinacos con capacidad para almacenar 5 000 litros de agua para uso doméstico. En total, se invirtieron para estas dos acciones $352,420 (25.7% del periodo) de la Alianza para el Campo y se beneficiaron a 105 familias (66.9% del periodo). El total de la inversión se canalizó a particulares a pesar de que la gestión se realizó como organización desde el consejo del polo de San Antón.

En 2007 sólo se invirtió en una obra colectiva que benefició a los 299 (8.9% del periodo) habitantes de San Antón y que requirió $67,456, es decir, 4.9% del total de las inversiones del periodo. Para el siguiente año se invirtieron sólo $50,000 (3.7% del periodo) en una obra que benefició nuevamente a los 299 habitantes de la cabecera del polo. En estos años las inversiones se hicieron desde el Programa Obras por Cooperación que sustituyó al PACR y disminuyeron de manera importante los recursos asignados a San Antón, pues tan sólo se realizaron dos obras colectivas complementarias de obras ya existentes.

Finalmente, en 2009 la inversión dirigida al polo se realizó desde el Programa Desarrollo Social Rural. En este año se invirtieron $96,000 (7% del periodo) en la adquisición de plantas solares para ocho familias (5% del periodo) de siete comunidades del polo. Nuevamente las inversiones fueron asignadas a particulares. En el cuadro 21 se pueden observar el número de obras/acciones, inversiones y beneficiarios del periodo 2001-2009 por año.

Cuadro 21

Número de obras/acciones, inversiones y beneficiarios por año en el polo San Antón, 2001-2009

Año	Obras/acciones		Inversión		Beneficiarios	
	Número	%	Pesos	%	Habitantes/familias	%
2001	6	25	$328,000	24	1 196 /	35.6
					15	9.5
2002	3	12.5	$45,355	3.3	897/	26.8
2003	1	4.2	$150,000	11	15	9.5
2004	7	29.1	$165,500	12	352/	10.5
					8	5.1
2005	2	8.3	$113,999	8.4	312/	9.4
					6	3.9
2006	2	8.3	$352,420	25.7	105	66.9
2007	1	4.2	$67,456	4.9	299	8.9
2008	1	4.2	$50,000	3.7	299	8.9
2009	1	4.2	$96,000	7	8	5.1
Total	24	100	$1,368,730	100	3 355/	100
					157	100

Fuente: CMRs. *Actas del Consejo Municipal Rural de San Luis de la Paz 2001-2009* y SDSyH. *Expedientes de inversiones del PACR, 2004-2009.*

El monto de las inversiones asignadas al polo San Antón ha ido disminuyendo desde 2001. Incluso los financiamientos del PACR no volvieron a alcanzar el monto asignado en 2001. Si bien en 2006 se rebasó la inversión de 2001, la fuente de financiamiento fue un sub programa de la Alianza para el Campo y el recurso se aprobó a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y no desde el CMR. Lo anterior resultó en un avance significativo para la organización del polo de San Antón pues logró trascender su campo de acción que estaba acotado al CMR, que si bien, a decir de Juan Carlos Castillo (17 de noviembre de 2009) sólo promueve una serie de programas de la Dirección de Desarrollo Social, no ha logrado abrir un espacio para los consejeros de los polos de desarrollo dentro del CMDRs, que es donde se asignan los recursos de la Alianza para el Campo.

En cuanto a la disminución de los montos en las inversiones del PACR, según Juan Carlos Castillo (17 de noviembre de 2009), hay dos explicaciones: la primera está relacionada con los montos tan bajos que se destinan por parte del gobierno del estado y del municipio al programa anualmente, por lo que el recurso resulta insignificante para atender las necesidades de las comunidades de los 14 polos de desarrollo. El mecanismo que han encontrado los consejeros de los polos es negociar para que un año se

apoye con mayor inversión a un polo, al siguiente a otro y así sucesivamente; la segunda explicación es que cuando iniciaron los polos de desarrollo sólo se manejaba el PACR y todo el recurso de la SDSyH y de la dirección de Desarrollo Social se hacía llegar a través de ese programa. Después fueron apareciendo más programas hasta llegar a los 22 que actualmente se promueven desde la dirección de Desarrollo Social. Esto y el cambio en la concepción del programa, que terminó financiando solamente obras, disminuyó considerablemente el recurso asignado al PACR (*idem.*).

Algo que llama la atención respecto al destino de los recursos, es que éstos fueron asignados en mayor medida a familias más que a obras comunitarias. En el periodo 2001-2009 se asignó 69.3% de los recursos a obras o acciones de particulares. En contraste, sólo 30.7% fue dirigido a obras/acciones colectivas. Así, se destinaron $948,920 a 157 familias y tan sólo $419,810 a obras colectivas que beneficiaron a 3 355 habitantes (cuadro 22).

Cuadro 22

Obras, acciones e inversiones colectivas y particulares financiadas en el polo San Antón, 2001-2009

Año	Obras / acciones			Inversión			Beneficiarios	
	Colectivas	Particulares	Total	Colectiva	Particular	Total	Hab.	Fam.
	#/%	#/%		$/%	$/%	$	#	#
2001	4 /66.7	2/ 3.3	6	$180,000/54.9	$148,000/45.1	$328,000	1 196	15
2002	3/100	-	3	$45,355/100	-	$45,355	897	-
2003	-	1/100	1	-	$150,000/100	$150,000	-	15
2004	1/14.3	6/85.7	7	$35,000/21.1	$130,500/78.9	$165,500	352	8
2005	1/50	1/50	2	$41,999/36.9	$72,000/63.1	$113,999	312	6
2006	-	2/100	2	-	$352,420/100	$352,420	-	105
2007	1/100	-	1	$67,456/100	-	$67,456	299	-
2008	1/100	-	1	$50,000/100	-	$50,000	299	-
2009	-	1/100	1	-	$96,000/100	$96,000	-	8
Total	11/45.8	13/54.2	24	$419,810/30.7	$948,920/69.3	$1,368,730	3,355	157

Fuente: CMRs. *Actas del Consejo Municipal Rural de San Luis de la Paz 2001-2009* y SDSyH. *Expedientes de inversiones del PACR, 2004-2009.*

Que el recurso del PACR fuera a parar a manos de particulares, no es extraño, pues las comunidades que integran el polo están constituidas bajo el régimen de la pequeña propiedad y según Luisa Núñez (19 de noviembre de 2009) la organización del consejo de polo ha funcionado de mejor manera cuando se promueven obras o acciones destinadas a mejorar los hogares de las familias que cuando se han impulsado obras que benefician a una comunidad.

Los resultados del objetivo 5, que estaban dirigidos a lograr una organización integral de las comunidades rurales, se pueden analizar tomando en cuenta dos cuestiones: el funcionamiento de la estructura organizativa y la integración de las localidades como polo de desarrollo.

Funcionamiento de la estructura organizativa del polo

En San Antón de los Martínez se creó el consejo de polo con cinco integrantes: presidente, secretario, tesorero y dos vocales. Se procuró que cada integrante fuera de una comunidad distinta. Sin embargo, debido al gran número de comunidades con que se integró el polo (50 comunidades) no se establecieron consejos comunitarios ni comités temáticos (Castillo, 17 de noviembre de 2009). Una cuestión importante en el caso de San Antón es que los consejeros de polo son elegidos en una asamblea en la que participan habitantes de varias localidades, por lo que el presidente del consejo cuenta con el respaldo de una buena parte de la población (*idem.*). Por esa razón, el funcionamiento de la estructura organizativa del polo en San Antón de los Martínez ha sido muy distinto al de Las Cruces. Si bien es cierto que desde que se implementó el polo de desarrollo de San Antón se siguieron lineamientos distintos a los planteados en el PACR, pues no se crearon consejos comunitarios ni comités temáticos, el funcionamiento del consejo de polo ha logrado un mayor involucramiento de los habitantes. Juan Carlos Castillo (*idem.*) reconoce que la representante del polo, Ma. Luisa Núñez, tiene mayor representación y peso ante los habitantes de San Antón y de las comunidades que integran el polo de desarrollo que el propio delegado municipal. Esto se confirma con lo señalado por Esperanza Loredo (19 de noviembre de 2009), quien afirmó que cuando se quiere solucionar alguna necesidad de las familias se busca hacerlo desde la organización del polo. Aunque también reconoció que generalmente las necesidades colectivas que se han atacado desde la organización del polo han traído desacuerdos entre las familias de San Antón. Así que la organización del polo ha funcionado en San Antón como una respuesta a las necesidades de los particulares, principalmente a través de la obtención de recursos de distintos programas para mejorar las condiciones familiares y no para solventar necesidades colectivas (Núñez, 19 de noviembre de 2009).

A pesar de que la organización derivada del polo de desarrollo en San Antón ha sido acogida por los habitantes de mejor manera que en Las Cruces, la forma en que se toman los acuerdos y se discuten las necesidades de las comunidades que lo integran, no se acerca al ideal planteado por DRG, A. C. (1994) que suponía la participación organizada de las comunidades rurales en la solución a los problemas y la construcción de alternativas viables de desarrollo. Esto, por un lado, tiene que ver con la propia forma en que se ha manejado el PACR y el CMR en el municipio de San Luis de la Paz, ya que en lugar de organizar reuniones comunitarias o de polos para discutir las propuestas a financiar, se pide a los representantes que cada año reúnan solicitudes de las comuni-

dades para integrar la propuesta anual de inversión del PACR (Castillo, 17 de noviembre de 2009). Por otro lado, el consejo del polo tampoco organiza asambleas con las comunidades para discutir propuestas de desarrollo, sino que reproduce la forma en que el municipio arma las propuestas anuales. Es decir, las familias de San Antón y de las otras comunidades llevan solicitudes a la representante del polo, para que ésta las haga llegar al CMR (Núñez, 19 de noviembre de 2009). Desde luego que en San Antón es claro que la estructura organizativa derivada del polo de desarrollo no ha funcionado conforme a lo establecido por DRG. A. C. (1999). En el polo San Antón no se han llevado a cabo procesos de planificación sustentados en diagnósticos participativos, sino que se ha reproducido el esquema del llenado de solicitudes por parte de los integrantes del consejo de polo. Por todo lo anterior, el objetivo 5 tampoco fue alcanzado en el polo San Antón. En realidad la estrategia de los polos fue acogida en San Antón gracias a que representaba la posibilidad de acceder a recursos económicos para las familias.

Ahora, si la estrategia de los polos tuvo una buena recepción por parte de los actores del polo San Antón ¿qué ocurrió con la integración de las localidades del polo a nivel microrregional y cuál ha sido el papel de San Antón como centro articulador de la estrategia?

Integración de las localidades como polo de desarrollo

Al contrario de Las Cruces, San Antón de los Martínez históricamente ha sido un centro articulador microrregional debido a diversos factores, quizá, su posición central se deba en gran medida al aspecto religioso. La iglesia de la comunidad se comenzó a construir, según Sánchez (1982), en 1870, es decir, antes de que se formara San Antón. De esa manera, la iglesia se consolidó como la más importante de la microrregión. El 21 de noviembre de 1960 se erigió como parroquia de San Antonio Abad y para 2006 se convirtió en la sede del decanato de Santa María (Arquidiócesis de San Luis Potosí, 2010). Gracias a esto, San Antón atrae a varias comunidades de Guanajuato e incluso a localidades del vecino estado de San Luis Potosí, pues es el centro religioso más importante de la zona.

Si bien el aspecto religioso constituye la mayor fuerza de atracción de San Antón de los Martínez, éste no es el único elemento que le ha otorgado centralidad. El comercio y el abasto son otros aspectos que atraen a las localidades de la microrregión debido a que ahí los habitantes de comunidades cercanas adquieren y venden algunos productos elaborados por ellos mismos como quesos (Desarrollo Rural de la Sierra Gorda, 2006). Finalmente, la centralidad de San Antón también es generada por la concentración de los servicios educativos y de salud que fueron introducidos en la década de 1980, así como por la existencia del registro civil y el panteón.

Esos tres aspectos han consolidado a San Antón como un centro de atracción para pequeños núcleos de población cercanos que carecen de servicios. Sin embargo, como cabecera de polo de desarrollo, San Antón no ha generado los efectos de arrastre que

Cuadrado (1977) menciona como característicos de los polos de desarrollo. Por el contrario, la concentración en San Antón ha provocado que las familias de comunidades cercanas abandonen sus hogares para mudarse a la cabecera del polo, lo cual, en parte, ha contribuido a la desaparición de más de la mitad de las comunidades en el lapso de 1990 a 2010. El cambio de residencia de las familias a la cabecera del polo es sólo temporal, pues de ahí emigran a las ciudades de San Luis de la Paz y San Luis Potosí o a Estados Unidos (Núñez, 19 de noviembre de 2009).

Por lo anterior, se puede decir que la centralidad de San Antón no surge a partir de la implementación del polo de desarrollo, del cual es cabecera. Más bien, la territorialidad del polo se fincó en la posición histórica de San Antón en la microrregión.

Sobre el objetivo 6 que proponía el desarrollo de programas para la educación comunitaria tendientes a mejorar la calidad de vida de la gente del campo en los aspectos de salud y ecología, en San Luis de la Paz no se realizaron acciones tendientes a alcanzarlo. Ni la representante de las localidades del polo San Antón involucrada en la estrategia desde hace diez años, ni el encargado del programa en el municipio desde 1996, tienen conocimiento sobre el tema (Núñez, 27 de noviembre de 2009; J. C. Castillo, 17 de noviembre de 2009). Lo anterior permite concluir que en el caso de San Antón no se llevaron a cabo dichos programas, así que no se cumplió el objetivo 6.

Los resultados del PACR y de la estrategia de los polos analizados a partir de los 6 objetivos específicos plasmados por DRG en el programa, permiten concluir que el objetivo general no se alcanzó. Los procesos integrales de desarrollo que se pretendía propiciar quedaron en acciones aisladas encaminadas a la realización de obra pública. Además, la toma de decisiones de los campesinos sobre todos los recursos estatales y municipales de programas dirigidos a la zona rural en los hechos, se redujo al manejo del FIDER en el CMR.

Dados los resultados de la estrategia en este caso de estudio, al igual que en el caso de Las Cruces, surgen dos interrogantes: ¿por qué la estrategia de los polos de desarrollo y su estructura organizativa tuvieron resultados tan escasos en San Antón de los Martínez? y ¿cuál fue el papel de los actores locales en dichos resultados?

Papel de los actores locales en los resultados de la estrategia

Conformación territorial y organización de los actores locales

La conformación territorial de las localidades del polo San Antón, surgió del mismo proceso histórico que originó los ejidos en Las Cruces, pero en este caso los hacendados vendieron y regalaron tierras antes de que los obligaran el reparto agrario. Es así que el territorio donde se asientan las localidades del polo se constituyó a partir de la venta y donación de las tierras pertenecientes a la hacienda de los Segura (Núñez, 18 de noviembre de 2009; Núñez, 28 de octubre de 2009). De la hacienda no sólo se desprendió la comunidad de San Antón de los Martínez, si no también varios núcleos de población cuya categoría

política fue registrada como rancho desde la década de 1920. Solamente las localidades del Puerto de La Laja y el Puerto de los Encinos son hasta la fecha comunidades agrarias. San Antón de los Martínez por su parte fue congregación hasta la década de 1980 (INEGI, 2010). A partir de la siguiente década San Antón tiene una categoría política indefinida. Esta conformación territorial a partir de la pequeña propiedad (representada de color azul en el mapa 17) no es exclusiva de la microrregión en que se implantó el polo San Antón, de hecho en el municipio de San Luis de la Paz hay pocos núcleos ejidales (representados de color rojo) como se puede observar en el mapa 17.

El polo San Antón fue implantado en un territorio que se organizó a partir de la pequeña propiedad después de que se fragmentó la hacienda, por lo que los actores de ese territorio suelen resolver la problemática de manera individual, donde cada familia procura resolver sus carencias (Núñez, 19 de noviembre de 2009). Luisa Núñez (*idem.*) tiene presente que cuando se han impulsado obras o servicios para toda la comunidad se han generado conflictos. Cuando se construyó la clínica, en la década de 1980, ningún habitante de San Antón quiso donar el terreno, así que el delegado de ese tiempo averiguó quién no tenía escrituras de sus terrenos y expropió el pedazo donde se realizó la obra. Lo mismo ocurrió tiempo después con la escuela primaria. Por supuesto que esto fue distanciando a las familias en San Antón, formándose grupos contrarios al interior de la localidad (*idem.*).

Mapa 17

Conformación territorial del polo San Antón

Fuente: Elaboración propia a partir de información sobre ejidos. Portal OEIDRUS Guanajuato. Consultado el 4 de noviembre de 2009 en: www.oeidrus.guanajuato.gob.mx/

Ahora, qué implicaciones tuvo no considerar la organización de los actores en el territorio donde se conformó el polo San Antón? O, planteado de otra manera, ¿qué papel ha jugado la organización de los actores locales y qué impacto ha provocado en cuanto a la participación en la definición, formulación y ejecución de sus proyectos derivados de la estrategia de desarrollo rural de los polos de desarrollo?

Papel de la organización de los actores locales en los resultados del polo

Aparentemente en el polo San Antón la organización derivada de la estrategia de los polos de desarrollo fue mejor acogida por los actores locales que en Las Cruces, sin embargo, esto no fue así. Si se toma en cuenta que uno de los objetivos más importantes de la estrategia de los polos derivada del PACR era consolidar organizaciones campesinas capaces de representar los intereses de los habitantes de las comunidades ante los CMRs (DRG, 1994), se puede decir que en San Antón la estrategia tuvo escasos resultados. Los actores locales de las comunidades que integran el polo, difícilmente se organizan para impulsar proyectos u obras de dimensión comunitaria. Como se ha dicho, 70% de los recursos gestionados por la organización del polo fueron a parar en manos de particulares (CMR de San Luis de la Paz, 2001-2009). Luisa Núñez (19 de noviembre de 2009) ratificó lo anterior al mencionar que cuando se han gestionado obras o proyectos comunitarios, han surgido problemas tanto entre los habitantes de San Antón como entre los habitantes de las demás localidades del polo. En cambio, los apoyos dirigidos a particulares son bien recibidos por las personas.

Como ejemplo de lo anterior, hay dos proyectos gestionados desde la organización del polo, cuyo proceso de definición, gestión y ejecución vale la pena rescatar aunque sea de manera breve.[5]

Rehabilitación de compuerta y desazolve de la presa de San Antón de los Martínez

En 2001 se logró que el CMR de San Luis de la Paz aprobara una inversión del FIDER para reparar la compuerta de la presa de San Antón de los Martínez y realizar el desazolve de la misma. Cuando se inició la obra, las personas que tenían terrenos que colindaban con la presa, se inconformaron porque los materiales del desazolve serían acumulados en sus terrenos. La situación se complicó una vez que comenzaron los trabajos de reparación de la compuerta pues, según Luisa Núñez (27 de noviembre de 2009), el contratista enviado por la administración municipal para realizar la obra abusó de la inexperiencia del personal del municipio que supervisaba los trabajos y no efectuó la obra adecuadamente, por lo que creció el descontento de algunos habitantes de San Antón. Al final, el contratista sólo concluyó la reparación de la compuerta; sin embar-

[5] La reconstrucción de los procesos se basa principalmente en los testimonios de Luisa Núñez, representante del polo San Antón.

go, al poco tiempo la tapa para controlar el desagüe de la presa comenzó a fallar y como la mayoría de los habitantes de San Antón habían quedado inconformes con la obra, no apoyaron en la reparación. Por su parte, el desazolve de la presa nunca se completó pues los dueños de los terrenos no permitieron la acumulación de materiales y los habitantes de San Antón no quisieron cooperar para pagar por el traslado de los materiales a otro lado, así que la obra quedó inconclusa.

Lo que ocurrió con esta obra fue que desde la etapa de definición no se involucró a los habitantes de San Antón y en especial a aquellos que resultarían afectados con los trabajos de mantenimiento de la presa. La misma Luisa Núñez (27 de noviembre de 2009) admitió que no se realizaron reuniones con los habitantes para definir la obra. En realidad, debido a que el problema del agua era el más sentido por los habitantes de San Antón los representantes del polo, junto con un grupo de personas de la comunidad, solicitaron al CMR recursos para rehabilitar la presa sin consultar a los propietarios de los terrenos colindantes con ella. Así que, según Luisa Núñez (*idem.*), la obra de rehabilitación de la presa fracasó debido a la negativa de unos cuantos habitantes. Sin embargo, no fue sólo la negativa de los propietarios de los terrenos lo que hizo fracasar la obra, pues la mayoría de los habitantes se negaron a cooperar para reunir la aportación que, según la reglamentación del FIDER, ascendía a 30% del costo.

En ese mismo año se realizaron cuatro obras más en beneficio de la comunidad y en ninguna se registró la aportación de los habitantes, en cambio, se apoyó la compra de plantas solares y mangueras para conducción de agua en beneficio de particulares y las aportaciones fueron cubiertas (CMR de San Luis de la Paz, 2001). Lo que esto refleja, es el rechazo de los actores locales a la cooperación cuando se trata de impulsar obras de beneficio colectivo en el polo San Antón y el aprovechamiento de recursos públicos con fines particulares.

Terminación del registro civil

En 2007, la representante del polo San Antón había gestionado ante el CMR recursos del FIDER para aplicarlos en la mejora de viviendas en la cabecera del polo. Sin embargo, al sacerdote de la comunidad le pareció que era más importante concluir la obra del registro civil que se había comenzado en 2005 con apoyo del FIDER. Así que se dirigió directamente a la presidenta municipal y arregló que el recurso que se había aprobado para la mejora de viviendas en San Antón, se utilizara para terminar el registro civil. La presidenta accedió a la petición del sacerdote y brincándose la decisión del CMR reorientó el recurso para la obra que él le había propuesto. Por supuesto que la gente que había resultado beneficiada con el apoyo para viviendas se molestó con el sacerdote, así que decidieron no apoyar en las tareas para realizar la obra, pero además acordaron entre ellos que no ayudarían al mantenimiento del registro civil posteriormente, ni tampoco se cooperaría para pagar al encargado (*idem.*).

Al iniciarse la obra, el sacerdote no contó con el apoyo de los habitantes de San Antón, que pagarían la aportación de la obra con trabajo, entonces se vio obligado a pedir apoyo a la representante del polo para que persuadiera a las personas y apoyaran la obra. Finalmente, Luisa Núñez accedió a colaborar involucrando a la gente en la construcción de la obra, pero advirtió al sacerdote que no se volviera a inmiscuir en las decisiones de la localidad. La decisión de apoyar la obra, según Luisa Núñez (*idem.*), se debió a que reflexionó que al final la obra se quedaría en la comunidad y como quiera el sacerdote se marcharía del lugar.

Pareciera que al final la decisión de la representante del polo y de los habitantes que apoyaron la obra se tomó gracias a que la comunidad en conjunto sería beneficiada con el registro civil. De alguna manera esto es cierto, sin embargo, la obra para terminar el registro civil ya había sido descartada por los habitantes de San Antón y se dio prioridad a la aplicación de los recursos en la mejora de viviendas. Esto porque, según Luisa Núñez (*idem.*), la gente prefería evitarse el problema de colaborar en una obra que implicara trabajar colectivamente.

Así que en San Antón la estrategia de los polos de desarrollo que pretendía, según DRG (1994), consolidar organizaciones campesinas que representaran los intereses de los habitantes de las comunidades ante los CMRs, fracasó. En este caso se debió, también a la falta de consideración de la organización de los actores cuya manera de resolver los problemas no permitió a la organización del polo concretar acciones de dimensión comunitaria. En este caso la estrategia de los polos fue aprovechada por los particulares para hacerse llegar recursos y las necesidades colectivas se vieron relegadas. Esto se ve reflejado en las siguientes palabras de Luisa Núñez:

> Cuando yo entré de representante del polo en 2001, nos planteamos tres cosas por lograr: agua, camino y empleo. Ya van casi diez años y no se ha logrado nada de eso. Aquí la gente es muy desunida, así que he decidido buscarle por otro lado y ya nada más voy a participar como representante de polo hasta diciembre (*idem.*).

Si bien es cierto que los recursos asignados por el CMR a los polos de desarrollo fueron escasos, también lo es que los habitantes de San Antón y las comunidades del polo decidieron atacar la problemática de manera individual, como la carencia de agua. El hecho de que en 2006 se utilizaran los recursos de la Alianza para el Campo con el fin de obtener cisternas de 5 000 litros para 51 familias de distintas comunidades del polo y se dejará inconclusa la obra de mantenimiento de la presa desde 2001 debido a desacuerdos entre los habitantes de San Antón habla de esto.

CONCLUSIONES

Contraste entre casos de estudio

Resulta evidente que la estrategia de polos que se viene impulsando en el medio rural de Guanajuato desde el gobierno de Medina Plascencia, en Las Cruces y San Antón, tuvo escasos resultados debido a que no se tomó en cuenta el aspecto de la organización local de los actores a la hora de integrar la estructura organizativa de los consejos comunitarios y de Polo. Tampoco se tomó en cuenta la carga histórica de los territorios al definir las localidades con que se integró cada polo, lo que influyó en la poca articulación de las localidades en torno a las cabeceras. Esto fue más visible en el caso del polo Las Cruces debido a la rivalidad histórica entre los núcleos ejidales de la microrregión.

Pese a lo anterior, en ambos casos, los actores locales lograron sacar provecho del PACR al acceder a los recursos del FIDER. En Las Cruces si bien las organizaciones ejidales no fueron incluidas en los consejos comunitarios y de polo, al final negociaron con las autoridades municipales la asignación de recursos del FIDER para financiar obras que fueron definidas al interior de la localidad. Por su parte, en San Antón los actores locales se beneficiaron del PACR solicitando recursos para adquirir bienes particulares y no para el financiamiento de obras de carácter colectivo. Es decir, en ambos casos los actores adaptaron la estrategia de los polos a sus formas de organización.

Surge entonces una pregunta: ¿qué tanto funcionaría una estrategia de desarrollo rural tomando en cuenta la organización de los actores en lugar de imponer una estructura organizativa ajena a los territorios, es decir, pensándola de abajo hacia arriba? Vale la pena intentarlo dimensionando la importancia del papel de los actores locales en la búsqueda de alternativas viables para mejorar las condiciones del campo no sólo a través de la introducción de infraestructura básica sino considerando aspectos como el económico-productivo.

Conclusiones generales

Lo primero que hay que resaltar en el caso de la estrategia de polos en Guanajuato es que la administración de Medina Plascencia utilizó la noción de polo de desarrollo sin tomar en cuenta los elementos teóricos desarrollados por Perroux. Si se planteara la interrogante: ¿se pueden considerar como polos de desarrollo a los impulsados por Medina Plascencia en el medio rural de Guanajuato? La respuesta, en definitiva, sería no. La ausencia de elementos característicos de los polos como la industria motriz, la innovación, así como la capacidad de aumentar la producción y modificar las estructuras, confirma que en el caso Guanajuato las microrregiones definidas para operar el PACR no pueden considerarse como polos de desarrollo.

El enfoque del desarrollo rural integral propuesto originalmente en el PACR durante la administración medinista fue abandonado apenas llegó la administración foxista al gobierno estatal. El análisis de los informes de gobierno de las administraciones estatales de 1991 a 2009 así lo confirma pues las inversiones del programa no fueron dirigidas a fortalecer e impulsar las actividades económicas y productivas en el medio rural, sino a tratar de atenuar la marginación de las familias a partir de la introducción de servicios y obras de infraestructura básica. Es decir, las acciones contenidas en los informes reflejan más una preocupación por tratar de aminorar los niveles de marginación a partir de la asistencia institucional que por tratar de impulsar acciones encaminadas a promover realmente el desarrollo de las localidades.

La estrategia de polos en Guanajuato terminó siendo una política compensatoria más. La prueba más evidente de que los polos no significaron una opción viable para el desarrollo rural es la pérdida de población observada en las localidades. Los procesos constantes de despoblamiento de 1990 a 2005, al menos en los casos estudiados, no lograron ser revertidos por las acciones derivadas del Programa de Atención a las Comunidades Rurales y la estrategia de polos. Si se continúa con el esquema de implementación de políticas compensatorias en lugar de estrategias de desarrollo, lo único que sucederá es que los recursos públicos canalizados al medio rural a través de programas como el PACR continuarán siendo desperdiciados. El caso de San Antón ilustra perfectamente lo anterior pues algunas de las localidades que fueron beneficiadas con recursos del FIDER actualmente se encuentran deshabitadas.

El esfuerzo de la administración de Medina Plascencia por diseñar e impulsar estrategias locales de desarrollo, involucrando a las administraciones municipales, comenzó a revertirse desde la llegada de la administración foxista al gobierno estatal. A pesar del discurso municipalista de Fox, el rompimiento de relaciones con las administraciones municipales evidenció la búsqueda por concentrar la toma de decisiones y el control político en el gobierno estatal. Al llegar el panismo a la presidencia de la República, el viejo esquema de la aplicación de políticas y estrategias de desarrollo diseñadas desde el nivel federal regresó a la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalá, Graciela (2003). Crecimiento sin desarrollo: el caso del puerto de ciudad Lázaro Cárdenas. Graciela Alcalá *et al. Espacios y actividades costeras en Michoacán. Aproximaciones varias.* México: El Colegio de México/Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada/El Colegio de Michoacán, pp. 183-203.

Andrade, Thompson A. (1982). Industrialización e incentivo fiscal: Minas Gerais en el periodo 1970-1977. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. IX, núm. 25, agosto, pp. 51-70.

Arias, Patricia (2004). Old paradigms and new scenarios in a migratory tradition: US Migration from Guanajuato. Jorge Durand y Douglas S. Massey, eds. *Crossing the border.* Nueva York: Mexican Migration Project/Russell Sage Foundation, pp. 171-183.

— (2009). *Del arraigo a la diáspora. Dilemas de la familia rural.* México: Universidad de Guadalajara/Porrúa.

Armstrong, Warwick (1973). Crítica de la teoría de polos de desarrollo. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. III, núm. 7, agosto, pp. 113-123.

Ayala Sánchez, Alfonso (1982). *Desarrollo Regional. Primera Aproximación al caso Guanajuato.* México: Universidad de Guanajuato.

Azzoni, Carlos Roberto y Dirceu Alves Ferreira (1998). Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XXIV, núm. 73, diciembre, pp. 81-111.

Barajas, Gabriela (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del PRONASOL. *Estudios Sociológicos.* México: El Colegio de México, vol. XV, núm. 46, pp. 741-771.

Barrios, Sonia (2000). Ejes y polos de desarrollo en el pasado y el futuro de Venezuela. *Urbana.* Venezuela: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, vol. 7, núm. 30, pp. 13-24.

Benko, Georges (1998). El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una visión crítica. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XXIV, núm. 73, diciembre, pp. 55-80.

Boisier, Sergio (1972). Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 2, núm. 5, julio, pp. 35-61.

Boisier, Sergio (1982). Polos de crecimiento ¿están muertos. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 8, núm. 24, mayo, pp. 37-47.

— (1994). La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores). *Reforma y Democracia.* Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 2, julio, pp. 1-19.

— (2000). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *Estudios Sociales.* Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, núm. 103, pp. 79-109.

Boudeville, Jacques (1993). El espacio económico. Héctor Ávila Sánchez, comp. *Lecturas de análisis regional en México y América Latina.* México: Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 67-81.

Bylund, Eric (1977). Problemas del centro de crecimiento y del área administrativa en el marco de la política sueca de localización. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 260-272.

Cabrales Barajas, Luis Felipe (2006). Geografía y ordenamiento territorial. Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, coord. *Tratado de geografía humana.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/España: Anthropos Editorial, pp. 601-627.

Cabrero Mendoza, Enrique, coord. (1995). León, Guanajuato. El modelo del municipio-empresa. *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales.* México: Centro de Investigación y Docencia Económica/Miguel Ángel Porrúa, pp. 53-120.

— (2000). La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva. *Municipalización en Guanajuato: una estrategia para el fortalecimiento municipal.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/CODEREG/Gobierno del Estado de Guanajuato, pp. 13-18.

Campolina Diniz, Clélio (1986). Notas sobre los cambios en el patrón regional brasileño. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XIII, núm. 38, diciembre, pp. 47-65.

Caire Martínez, Georgina Leticia (2009). *Descentralización administrativa en ausencia de recursos: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.* Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

Castillo Girón, Víctor M., Ma. Guadalupe Cueva de Anda y Carmen Revelo Hurtado (1992). Desequilibrios en el entorno regional de los polos de desarrollo. *Carta Económica Regional.* México: Universidad de Guadalajara-CUCEA, año 5, núm. 26, pp. 18-23.

Chávez Álvarez, Blas y Ramiro González Mendoza (2003). Experiencia sobre el Consejo de Desarrollo Municipal en municipios de Guanajuato. *Memoria del Encuentro de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.* México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Climent López, Eugenio A. (1990). El polo de desarrollo industrial de Logroño. *Berceo.* Revista Riojana de Ciencias Sociales y Humanidades. España: Instituto de Estudios Riojanos/Gobierno de la Rioja, núm. 118-119, pp. 75-82.

CODEREG Coordinadora para el Desarrollo Regional de Guanajuato (2000). *El modelo de desarrollo regional. Una estrategia efectiva para el desarrollo de Guanajuato. Sistematización y evaluación de impacto.* Guanajuato, México: CODEREG-Dirección General de Promoción para el Desarrollo Regional.

CDMRS Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Reporte físico de avances del ejercicio FIDER 2001, contenido en el *Acta de Asamblea del 18 de octubre de 2001.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Reporte físico de avances del ejercicio FIDER 2002, contenido en el *Acta de Asamblea del 21 de febrero de 2002.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Reporte financiero del ejercicio FIDER 2003 (paquetes I, II y III), contenido en el *Acta de Asamblea del 19 de septiembre de 2003.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Reporte físico y financiero del ejercicio FIDER 2003 (paquetes I, II y III), contenido en el *Acta de Asamblea del 20 de febrero de 2004.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Balance de aplicación de recursos del Programa FIDER, Avances físicos y financieros del ejercicio FIDER 2004 (paquetes I, II y III) contenido en el *Acta de Asamblea del 17 de diciembre de 2004.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Avances físicos y financieros del ejercicio FIDER 2005 (paquetes I y II), contenido en el *Acta de Asamblea del 20 de enero de 2006.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Propuesta paquete I ejercicio FIDER 2007, contenido en el *Acta de Asamblea del 20 de julio de 2007.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Avance físico-financiero del paquete I del ejercicio FIDER 2007. *Acta de Asamblea del 28 de marzo de 2008.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Aprobación de la propuesta del ejercicio fiscal 2008 del FIDER. *Acta de Asamblea del 28 de marzo de 2008.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Aprobación de la propuesta del ejercicio fiscal 2009 del FIDER, contenido en el *Acta de Asamblea del 19 de diciembre de 2009.*

Consejo de Desarrollo Municipal Rural de San Luis de la Paz. Avances físicos-financieros del ejercicio 2009 del FIDER. *Acta de Asamblea del 20 de noviembre de 2009.*

COPLAMAR Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1982). *Geografía de la marginación.* México: COPLAMAR/Siglo XXI Editores, Serie Necesidades esenciales en México.

Coraggio, José Luis (1972). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 2, núm. 4, pp. 25-39.

— (1973). Polarización, desarrollo e integración. *Revista de la Integración.* Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo, núm. 13, pp. 25-49.

Cuadrado Roura, Juan R. (1977). El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga, núm. 1, pp. 129-166.

— (1995). Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XXI, núm. 63, junio, pp. 5-32.

De Mattos, Carlos A. (2000). Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de Estudios Regionales.* Málaga España: Universidades de Andalucía, núm. 058, septiembre-diciembre, pp. 15-44.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización Ejidal No. XIV. *Expediente de Ampliación de Ejido* (solicitud de ampliación, plano definitivo y resolución presidencial). México: Gobierno de la República, julio de 1941.

DRG Desarrollo Rural de Guanajuato, A.C. /Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *La dignidad compartida. Programa de Atención a las Comunidades Rurales en Guanajuato.* México: DRG.

Desarrollo Rural de Guanajuato (1999). *Canto campesino a la vida.* Guanajuato, México: DRG.

DRSG Desarrollo Rural de la Sierra Gorda (2006). *Diagnóstico comunitario de San Antón de los Martínez.* San José Iturbide, Guanajuato, México: DRSG.

Diez, José Ignacio y Ricardo Raúl Gutiérrez (2008). La transformación de las políticas de desarrollo económico: de la planificación del Estado Nacional a la gestión de iniciativas locales. *Revista de Estudios Regionales.* Málaga, España: Universidades Públicas de Andalucía, núm. 83, septiembre-diciembre, pp. 111-142.

DDS Dirección de Desarrollo Social de San Luis de la Paz (s. f.). *Conformación de los polos de desarrollo de San Luis de la Paz.* Guanajuato, México: DDS de San Luis de la Paz.

Durand, Jorge, Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado (1999). The new era of mexican migration to the United States. *The Journal of American History*. Rethinking history and the Nation-State: México and the United States as a case study: a special issue, vol. 86, núm. 2, septiembre, pp. 518-536.

Escobar, Arturo (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. Daniel Mato, coord, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, pp. 17-31.

Franchini, Teresa y Eduardo Muscar Benasayag (1993). Los gobiernos locales y la organización de la ciudad iberoamericana. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,* 1992-1993. España: AGE, núm. 15-16, pp. 159-173.

Fernández García, Felipe (1984). El polo desarrollo de Oviedo. *Ería*. Revista Cuatrimestral de Geografía. España: Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, núm. 7, pp. 377-390.

Fernández Redondo, Marta y Jesús Mirás Araujo (2008). *Política regional y localización industrial en Galicia*. Ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en la Universidad de Murcia, España del 9 al 12 de septiembre, pp. 10-19.

Fox Quesada, Vicente (1996) *Primer informe de Gobierno, 1995-1996*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (1997) *Segundo informe de Gobierno, 1996-1997*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (1998) *Tercer informe de Gobierno, 1997-1998*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (1999) *Cuarto informe de Gobierno, 1998-1999*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

Freyssinet, Jacques (1966). *Le concept de sous-devéloppement*. Francia: Université de Grenoble-Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Grenoble, Mouton & Cie Série Économie du développement.

Friedmann, John (1968). La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo. *Revista Interamericana de Planificación,* Buenos Aires, Argentina: Sociedad Interamericana de Planificación, vol. III, núm. 9-10, marzo-junio, pp. 1-25.

García, J. A. y F. Cebrián (2006). *La interpolación como método de representación cartográfica para la distribución de la población: aplicación a la provincia de Albacete*. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica. Granada 2006 [CD-ROM]. ISBN: 84-338-3944.

— F. J. Jover y M. Panadero (2009). Implicaciones de la división administrativa en la cartografía demográfica. El caso de la provincia de Albacete. L. López Trigaly A. Abellán García, coord. *Despoblación, envejecimiento y territorio*. España: Universidad de León, pp. 783-796.

García, María Pilar (1984). La Guayana Venezolana: otro caso aleccionador. Iván Restrepo, comp. *Las Truchas ¿inversión para la desigualdad?* México: Centro de Ecodesarrollo, A.C./Editorial Océano, pp. 233-276.

Gobierno de la República (agosto de 1927). *Expediente agrario de la población de Las Cruces* (solicitud de tierras, censo de población ejidal, notificación a propietarios afectados, resolución presidencial, acta de ejecución y deslinde y plano definitivo). Resolución Presidencial del General Plutarco Elías Calles.

Gohman, V. M. y L. N. Karpov (1977). Polos y centros de crecimiento. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 146-155.

González, Antonio J. y Domingo Felipe Maza Zavala (1991). *Tratado moderno de economía general.* 2a. ed. México: Editorial Iberoamericana/South-Western Publishing CO.

González Orea Rodríguez, Tayra Belinda (2002). *Estudio económico de dos haciendas del centro de México durante el movimiento revolucionario de 1913-1919.* Tesis de licenciatura. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía.

Gruchman, Bohdan (1977). Polos de crecimiento en la estructura espacial de la economía Libia. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 223-234.

Guadarrama Rico, Luis Alfonso y José Martínez Vilchis (2000). El concepto de municipalización en Guanajuato. CODEREG. *Municipalización en Guanajuato. Una estrategia para el fortalecimiento municipal.* México: Universidad Autónoma de México-Xochimilco/Gobierno del Estado de Guanajuato, pp. 19-77.

Gutiérrez Báez, Ubaldo, Daniel Luna Soto y Carlos Manuel Morril Yllades (1989). *Regionalización del estado de Guanajuato.* Tesis de Maestría en Planeamiento Urbano-Regional. Guanajuato. México: Universidad de Guanajuato-Facultad de Arquitectura.

Hasse H., Rodolf, Hermann Schneider y Klaus Weigelt (2004). *Diccionario de economía social de mercado,* México: Fundación Konrad Adenauer.

Hermansen, Tormond (1974). Polos y centros de desarrollo nacional y regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. IV, núm. 10, septiembre, pp. 55-96.

— (1977). Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-82.

Hidalgo Tuñón, Alberto (2000). *Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: una interpretación.* Oviedo, España. Consultado el 10 de marzo de 2009 en: www.geocites.com/Eureka/Mine/7903/hidalgo_des.html

Hiernaux, Daniel (1984). El Estado y las políticas urbanas. Iván Restrepo, coord.) *Las Truchas ¿inversión para la desigualdad?* México: Centro de Ecodesarrollo/Ediciones Océano, A.C., pp. 91- 129.

Huerta, Ramón Martín (2000). *Quinto informe de Gobierno 1999-2000*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996). *Guanajuato. Datos por ejido y comunidad agraria*. México: INEGI.

— *XII Censo general de población y vivienda, 2000*. México: INEGI.

— *II Conteo de población y vivienda, 2005*. México: INEGI.

Kuklinski, Antoni R. (1977). *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Márquez Herrera, Armando (2008). *Situación y perspectivas de la agricultura mexicana bajo el neoliberalismo: Zacatecas 1990-2000*. Zacatecas, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Martínez Aparicio, Jorge (2004). Del enclave nacional al enclave internacional en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Gustavo Marín Guardado, comp. *El fin de toda la tierra. Historia, ecología y cultura de la costa de Michoacán*. México: El Colegio de México/Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada/El Colegio de Michoacán, pp. 125-164.

Martínez Assad, Carlos (1997). El pasado y el presente político de Guanajuato. *Estudios Sociológicos*. México: El Colegio de México, vol. XV, núm. 44, pp. 351-369.

Martínez Mendizábal, David (2007). Las estrategias de desarrollo local frente a la marginación y pobreza: el caso Guanajuato. *Buenaval*. Revista de investigación social. México: Universidad Iberoamericana Laguna, Torreón, Coahuila, núm. 4, pp. 7-41.

— (2008) *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria útil para las entidades federativas*. Guanajuato, México: Universidad Iberoamericana León/Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.

Medina Plascencia, Carlos (1994). *Tercer informe de Gobierno. 1993-1994*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (1995) *Cuarto informe de Gobierno 1994-1995*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007*. Venezuela: Gobierno de Venezuela.

Moreno Sánchez, Francisco Javier, Rosa María Rubalcava y Fernando Cortés (1984). *Desigualdad social sub regional en Guanajuato*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad de Guanajuato.

Muñoz Gutiérrez, Ramón (1999). Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: el caso del gobierno de Guanajuato, México. *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 63, agosto, pp. 89-108.

Nolasco, Margarita (1984). La ciudad de los pobres. Iván Restrepo, coord. *Las Truchas ¿inversión para la desigualdad?* México: Centro de Ecodesarrollo/Ediciones Océano, pp. 131-194.

Oliva Ramírez, Juan Manuel (2007). *Primer informe de Gobierno 2006-2007*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2008) *Segundo informe de Gobierno 2007-2008*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2009) *Tercer informe de Gobierno 2008-2009*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

Palacios, Juan José (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*. México: Sociedad Interamericana de Planificación, núm. 66, junio, pp. 56-68.

Pantoja Álava, Mario Efraín (2000). El espacio económico polarizado en la teoría de la planificación regional. *Tendencias*. Colombia: Universidad de Nariño-Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pasto, vol. 1, núm. 1, pp. 77-92.

Perroux, François (2003). Notas sobre el concepto polos de crecimiento. Héctor Ávila Sánchez, comp. *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. México: Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 83- 97.

Petiteville, Franck (1995). Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo. Consultado el 23 de septiembre de 2009 en: www. unesco.org/issj/rics155/petitevillespa.html .

Pióro, Zygmunt (1977). La teoría de los polos y los centros de crecimiento aplicada al desarrollo de asentamientos en Tanzania. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 194-222.

Portnoy, Leopoldo (1964). Los polos de desarrollo y la integración de América Latina. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. IV, núm. 14-15, pp. 1-12.

Posada, Luis Javier (1978). Los fundamentos económico-espaciales de la teoría de los centros de desarrollo. *Agricultura y Sociedad*. España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, núm. 6, pp. 137-180.

Presidencia Municipal de Dolores Hidalgo (2005). Reglamento del Consejo Municipal Rural para el Municipio de Dolores Hidalgo, Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, año XCII, tomo CXLIII, núm. 115, 21 de julio.

Presidencia Municipal de Salvatierra (1996). Reglamento de planeación para el municipio de Salvatierra. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, año LXXXIII, tomo CXXXIV, núm. 103, 24 de diciembre.

Presidencia Municipal de San Luis de la Paz (1995). Reglamento de planeación municipal de San Luis de la Paz. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, año LXXXII, tomo CXXXIII, 7 de febrero.

Presidencia Municipal de Uriangato (1998). Reglamento interior del Consejo Municipal Rural para el Municipio de Uriangato, Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del*

Estado de Guanajuato, año LXXXVI, tomo CXXXVI, núm. 97, 4 de diciembre.

Quinet de Andrade Bastos, Suzana (2004). Idéias fora de tempo e lugar: Análise da estratégia de desenvolvimento económico local implantada em Juiz de Fora/MG, nos años 70. *Anais do XI Seminário sobre Economia Mineira.* Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil-Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.

— (2009). Disritmia espa o-tempo: análise das estartégias de desemvolvimento adoptadas em Juiz de Fora (MG), pós años 70. Consultado el 11 de marzo de 2010 en: www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa4_texto1.pdf

Quiroga Leos, Gustavo (1986). Planeación, descentralización y desarrollo regional en México. *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal.* México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núms. 18-19, abril-septiembre, pp. 165-258.

Ramírez López, Rigoberto y Gerardo Zamora Fernández de Lara (2008). Reforma institucional de los gobiernos municipales en Guanajuato. *Política y Cultura.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 029, pp. 99-123.

Redwood III, John (1984). Reversión de polarización, ciudades secundarias y eficiencia en el desarrollo nacional: una visión teórica aplicada al Brasil contemporáneo. *Eure.* Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XI, núm. 32, diciembre, pp. 35-56.

Regulski, Jerzy (1977). La teoría de los polos de desarrollo y su aplicación en Polonia. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 235-248.

Restrepo, Iván (1984). *Las Truchas ¿inversión para la desigualdad?* México: Centro de Ecodesarrollo/Editorial Océano.

Rionda Ramírez, Jorge Isauro (2006). *Migración y distribución de la población en México: sus efectos regionales en el crecimiento urbano de México.* Edición electrónica. Disponible en: www.eumed.net/libros/2006b/jirr-06/

Rionda Ramírez, Luis Miguel (1995). Las elecciones municipales de diciembre de 1994 en Guanajuato: del bipartidismo a la pluralidad. *Regiones.* Revista multidisciplinaria en estudios regionales. México: Universidad de Guanajuato, CICSUG, núm. 8, diciembre, pp. 157-177.

— (1996). Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido. *Frontera Norte.* El Colegio de la Frontera Norte, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre, pp. 37-56.

— (2000). Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato, México, 1920-1998. Víctor Alejandro Espinoza, coord. *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, pp. 27-54.

Rodríguez Gutiérrez, Everardo y Jorge Alberto Rodríguez Herrera (2005). *Las microrregiones y el desarrollo local. Aproximaciones desde una experiencia al sur de Guanajuato.* Ponencia presentada en el X Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, celebrado en el marco de los Festejos del IV Aniversario del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás, Morelia, Michoacán del 25 al 28 de octubre de 2005.

— (2006). *La estrategia de microrregiones y el desarrollo local en el combate a la pobreza en dos microrregiones del estado de Guanajuato.* Ponencia presentada en el III Coloquio Internacional sobre Políticas Sociales Sectoriales: Desafíos Vigentes en Política Social y Reforma del Estado, celebrado en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

— (2008). Desarrollo regional y transición panista: una aproximación al modelo Guanajuato. Ruiz Rueda *et al.*, comp. *Desarrollo, recursos naturales y actores sociales en Guanajuato.* Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato/Grupo Interdisciplinario de Reflexión y Asesoría para el Desarrollo, pp. 79-109.

— (2009). *La estrategia territorial de gobierno para impulsar el desarrollo local en dos microrregiones del Estado de Guanajuato.* Ponencia presentada en el 14º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, celebrado en la ciudad de León, Guanajuato del 10 al 13 de noviembre.

Rodríguez Gutiérrez, Everardo (2010). *Desarrollo regional y participación social en Guanajuato, 1992-2006.* Tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Rural, México: Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco.

Rodríguez Peñaloza, Martín (1997). Teorías y enfoques del desarrollo económico. *Papeles de población.* Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 13, enero-marzo, pp. 55-74.

Romero Hicks, Juan Carlos (2001). *Primer informe de Gobierno 2000-2001.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2002) *Segundo informe de Gobierno 2001-2002.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2003) *Tercer informe de Gobierno 2002-2003.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2004) *Cuarto informe de Gobierno 2003-2004.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2005) *Quinto informe de Gobierno 2004-2005.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— (2006) *Sexto informe de Gobierno 2005-2006.* Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

Rózga Luter, Ryszard (1994). La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional. *Gestión y Política Pública.* México: Universidad Nacional Autónoma de México-

Centro de Administración y Docencia Económicas, vol. III, núm. 1, primer semestre, pp. 119-146.

Ruiz Dueñas, Jorge (1984). Visión general de la planeación regional en México. *Gaceta Mexicana de la Administración Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núms. 10-11, abril-septiembre, pp. 171-189.

Ruiz Rueda, Héctor (2008). *La resistencia campesina: estrategias de reproducción social y movimientos sociales en el Bajío*. Tesis de doctorado. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

— y María Tarrío (2008a). El proceso agrario en Guanajuato y su importancia en las actuales estrategias de desarrollo rural de los campesinos. Héctor Ruiz, Everardo Rodríguez y Jorge A. Rodríguez. *Desarrollo, recursos naturales y actores sociales en Guanajuato*. Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato/GIRAD, A. C., pp. 13-53.

SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (s. f.). *La estrategia de Desarrollo Rural Municipal. Casos municipales ilustrativos*. México: SAGARPA.

Sánchez Domínguez, María Ángeles (2008). *Una visión crítica del polo de desarrollo de Huelva*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en la Universidad de Murcia, España del 9 al 13 de septiembre de 2008.

Sánchez y Jiménez, Víctor M. (1982). *Estudio de la comunidad de San Antón de los Martínez*. Tesina para obtener el Título de Médico Cirujano. Veracruz: Universidad Veracruzana-Facultad de Medicina. Veracruz.

Santos, Milton (1974). Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social. *Eure*. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. III, núm. 9, mayo, pp. 105-115.

SDSyH Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato. *Relación FIDER 2001 Salvatierra*. Guanajuato, México: SDSyH.

— *Relación FIDER 2002 Salvatierra*. Guanajuato, México: SDSyH.

— *Anexo del Acuerdo No. SDSyH.GTO/PACR026/2003/Modif-1 del Programa de Atención a las Comunidades Rurales, Salvatierra 14 de octubre de 2003*.

— (2005) *Informe especial de la SDSyH 2005*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

— *Concentrado de expedientes del Programa de Atención a las Comunidades Rurales de los municipios de Salvatierra y San Luis de la Paz, 2004-2008*. Guanajuato: SDSyH.

— (2009). *Expedientes de inversiones del PACR del municipio de Salvatierra, 2001-2009*. Guanajuato: SDSyH: Guanajuato.

— *Anexo del convenio No. SDSHU-GTO-FAIM-008/2009/Modif-1/ del Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal (FIDER), Salvatierra 21 de diciembre de 2009*. Guanajuato: SDSyH.

— (2009). *Reglas de operación del Programa Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal 2009*. Guanajuato, México: SDSyH.

SRA Secretaría de la Reforma Agraria (2006). Acuerdo para el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) en el Estado de Guanajuato. *Diario Oficial de la Federación del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. México: tomo DCXXXII, núm. 9, 15 de mayo.

Serrano Flores, Ma. Elena, Edilberto Niño V., Leobardo Jiménez S., Jacinta Palerm V. y Juan Francisco Escobedo C. (2003). El desarrollo rural. Enfoque del Partido Acción Nacional: Guanajuato 1991-1995. *Comunicaciones en Socioeconomía Estadística e Informática*. México: Colegio de Posgraduados, vol. 7, núm. 1, pp. 69-141.

Thomas, Morgan D. (1977). El problema regional, el cambio estructural y la teoría del polo de crecimiento. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 83-119.

Valencia García, Guadalupe (1998). *Guanajuato: sociedad, economía, política y cultura*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-CIICH.

Vázquez Barquero, Antonio (1997). Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia. *Eure*. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 23, núm. 70, agosto-diciembre, pp. 5-18.

Wojtasiewicz, Lucyna (1977). La región industrial de Konin en el desarrollo económico y social de Polonia. Antoni R. Kuklinski, comp. *Polos y centros de crecimiento en la planificación territorial*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 249-259.

Zamora F., Gerardo (1996). Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato. *Política y Cultura*. Políticas Públicas y Sociedad. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 7, otoño, pp. 123-146.

Zapata, Francisco (1985). *Enclaves y polos de desarrollo en México. Notas para discusión*. Documentos de trabajo. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.

Sitios web

Arquidiócesis de San Luis Potosí. Consultado el 22 de abril de 2010 en: www.iglesiapotosina.org/parroquias.cfm.

Banco Mundial. Consultado el 28 de diciembre de 2009 en: www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/glossary.html#19.

CONAPO Consejo Nacional de Población. *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*. México: CONAPO. Versión electrónica. Consultado el 29 de marzo de 2009 en: www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/anexoB.pdf.

— *Índice de marginación a nivel de localidad 2000*. México: CONAPO. Versión electrónica. Consultado el 29 de marzo de 2009 en: www.conapo.gob.mx/publicaciones/IndiceMargLoc2000.pdf.

— *Índice de marginación a nivel de localidad 2005*. México: CONAPO. Versión electrónica. Consultado el 29 de marzo de 2009 en: www.conapo.gob.mx/publicaciones/IndiceMargLoc2005.pdf.

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Archivo Histórico de Localidades*. Versión electrónica. Consultado el 20 de marzo de 2010 en: mapserver.inegi.gob.mx/dsist/ahl2003/index.cfm.

Municipio de Salvatierra. *Microrregión Las Cruces*. Versión electrónica. Consultado el 29 de mayo de 2009 en: salvatierra.guanajuato.gob.mx/MenuMicro2.htlm.

OEIDRUS Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guanajuato. Consultado el 4 de noviembre de 2009 en: www.oeidrus.guanajuato.gob.mx/.

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social. *Padrón de beneficiarios por localidad*. Consultado el 11 de junio de 2010 en: www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802224.

Entrevistas

Castillo, Juan Carlos (17 de noviembre de 2009). Trabaja en la dirección de Desarrollo Social y ha sido encargado del PACR y de la organización de los polos de desarrollo en el municipio de San Luis de la Paz desde hace más de diez años. San Luis de la Paz.

Díaz Bautista, Margarita (20 de marzo de 2009). 90 años de edad. Hija de ejidatario; habitante de Las Cruces toda su vida. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Flores Díaz, Juana (20 de marzo de 2009). 50 años. Delegada de la comunidad ante la administración municipal. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Gutiérrez, Ezequiel (18 de noviembre de 2009). 70 años de edad. Habitante de la localidad de San Antón de los Martínez, estuvo en la ciudad de México desde la década de 1970 y regresó a San Antón hace apenas tres años. San Antón de los Martínez, San Luis de la Paz, Guanajuato.

Gutiérrez, Irene (22 de octubre de 2009). Representante de la SDSyH ante los CMRs de Salvatierra y Santiago Maravatío. Salvatierra, Guanajuato

Hernández, Teresa (22 de octubre de 2009). Representante de la SDSyh ante los CMRs de los municipios de Tarandacuao y Coroneo. Trabajó como promotora del PACR desde 1992 y ha estado ligada al programa hasta la fecha. Salvatierra, Guanajuato.

López Hernández, Ángel (3 de septiembre de 2004). Ejidatario. La Huerta.

López Rendón, Héctor (20 de noviembre de 2009). Secretario técnico de la presente administración municipal de San Luis de la Paz. De 1995 a 1996 fue director de Desarrollo Social en San Luis de la Paz y le tocó operar el PACR. San Luis de la Paz, Guanajuato.

Loredo, Esperanza (19 de noviembre de 2009). Habitante de San Antón de los Martínez.

Núñez, Joaquín (27 de noviembre de 2009). Fue profesor de primaria en San Antón y actualmente es jubilado. Se encarga de atender la tienda LICONSA de San Antón. San Antón de los Martínez, San Luis de la Paz, Guanajuato.

Núñez medellín, María Luisa (19 y 27 de noviembre de 2009). Representante del polo de desarrollo de San Antón de los Martínez de 2001 a 2009. San Antón de los Martínez, San Luis de la Paz, Guanajuato.

Núñez, María Sita (28 de octubre de 2009). 70 años. Habitante de San Antón de los Martínez. San Luis de la Paz, Guanajuato.

Núñez Padrón, Patricio (18 de noviembre de 2009). 94 años, habitante de San Antón de los Martínez. San Luis de la Paz, Guanajuato.

Ortiz, David (24 de septiembre de 2004). Representante de la comunidad de Santa Rosa Tejocote ante el consejo del polo Las Cruces.

Otero Castillo, Janet (3 de noviembre de 2009). Encargada de llevar las Actas del CMR de San Luis de la Paz, Guanajuato.

Quezada, Francisco (21 de octubre de 2009). Trabaja en la Dirección de Desarrollo Rural de Salvatierra como promotor del PACR desde 1999. Salvatierra, Guanajuato.

Tapias Flores, Gonzalo (20 de marzo de 2009). 70 años, ejidatario de Las Cruces; fue comisariado ejidal. Actualmente tiene su parcela titulada en lo que era el ejido y compró tierras en la parte baja del municipio para producir con agricultura de riego. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Zamora, Ángel (9 de junio de 2009). 78 años. Ejidatario, se dedica a la agricultura. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Zamora, Braulio (15 de octubre de 2009). Actual tesorero del comisariado ejidal de Las Cruces, Guanajuato.

Zamora, Emelia (27 de abril de 2010). Habitante de la comunidad Estancia del Carmen de Maravatío. Ha sido representante del consejo de polo Las Cruces ante el CMR desde 2003. Estancia del Carmen, Salvatierra, Guanajuato.

Zamora Flores, Maritza (20 de marzo de 2009). 19 años, hija de la delegada actual Juana Flores. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Zamora, Leovigildo (9 de junio de 2009). 56 años, actual presidente del comisariado ejidal. Se dedica a trabajar sus tierras en Las Cruces. Salvatierra, Guanajuato.

Zamora, Socorro (23 de octubre de 2009). Ha sido delegado en tres ocasiones, y representante del polo de desarrollo Las Cruces desde 2004. Las Cruces, Salvatierra, Guanajuato.

Resultados locales de los polos de desarrollo rural
en dos microrregiones del estado de Guanajuato, 1992-2009
Núm. 10

Se terminó de editar en diciembre de 2014
en Epígrafe, diseño editorial
Verónica Segovia González
Marsella Sur 510, interior M, Colonia Americana
Guadalajara, Jalisco, México
La edición consta de 1 ejemplar

DISEÑO EDITORIAL ▪ VSG
CORRECCIÓN ▪ MARÍA AMPARO RAMÍREZ RIVERA