

<https://doi.org/10.23913/ricea.v8i16.140>

Artículos Científicos

Política social, desarrollo territorial o trampa de pobreza: Caso Mártir de Cuilapan, Guerrero

***Social Policy, Territorial Development or Poverty Trap: Case of Mártir de
Cuilapan, Guerrero***

***Política social, desenvolvimento territorial ou armadilha da pobreza: Caso Mártir
de Cuilapan, Guerrero***

Iván Sánchez Ignacio

Universidad Autónoma de Guerrero, Centro de Investigación y Posgrado en Estudios
Socioterritoriales, Guerrero, México

ivansanz_i@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1354-7115>

Pedro Vidal Tello Almaguer

Universidad Autónoma de Guerrero, Centro de Investigación y Posgrado en Estudios
Socioterritoriales, Guerrero, México

pvidalt@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0473-3562>



Resumen

La política social es un mecanismo cuyo propósito es establecer o crear condiciones de equidad social, promoviendo el ejercicio de los derechos sociales y la incorporación de los beneficiarios a un modelo de desarrollo basado en el emprendimiento. El objetivo de la presente investigación es analizar si el gasto público ejercido en Mártir de Cuilapan, Guerrero, en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), cumplió con la finalidad de desarrollar y fortalecer las principales ramas económicas del municipio. Para ello se revisaron planteamientos teóricos en torno a la política social, sustentabilidad, territorio, territorialización y trampa de pobreza, conceptos básicos para el análisis de la política social. Asimismo, se recopiló información a través de entrevistas estructuradas y semiestructuradas; y bases de datos de los beneficiarios de dependencias federales, así como información del censo económico 2014 de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Como resultado de las entrevistas y la elaboración de la tipología de las actividades económicas del municipio, se observa que el impacto del gasto público realizado en el marco de la CNCH no fue el esperado: La mayoría de los sectores económicos del municipio son parte del sector no básico de la economía, tienen una posición no dinámica y no tienen un desempeño competitivo; solo los sectores económicos 31-32, referentes a industrias manufactureras, son parte del sector básico de la economía. Por lo tanto, la mayoría de los sectores económicos tienen una posición dinámica y un desempeño no competitivo. El mayor gasto público se orientó a las comunidades rurales de la localidad, y los resultados obtenidos muestran que el territorio y su realidad son elementos que imponen la necesidad de repensar los enfoques de la política social.

Palabras claves: política social, territorio, desarrollo, trampa de pobreza.

Abstract

Social policy is a mechanism whose purpose is to establish or create conditions of social equity, promoting the exercise of social rights and the incorporation of the beneficiaries to a development model based on entrepreneurship. The objective of this research is to analyze whether the public expenditure exerted in Mártir de Cuilapan, Guerrero, in the framework of the National Crusade Against Hunger (CNCH), met the purpose of developing and strengthening the main economic branches of the municipality. Theoretical approaches to social policy, sustainability, territory, territorialization and poverty trap were reviewed, basic concepts for the analysis of social policy. In addition, information was collected through structured and semi-structured interviews; and databases of the beneficiaries of federal agencies, as well as information from the 2014 economic census of the Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

As a result of the interviews and the elaboration of the typology of the economic activities of the municipality, it is observed that the impact of the public expenditure carried out within the framework of the CNCH was not as expected. Most of the economic sectors of the municipality are part of the non-basic sector of the economy, have a non-dynamic position and do not have a competitive performance; only economic sectors 31-32, referring to manufacturing industries, are part of the basic sector of the economy. Therefore, most economic sectors have a dynamic position and non-competitive performance. The highest public expenditure was directed to the rural communities of the municipality, and the results obtained show that the territory and its reality are elements that impose the need to rethink the approaches of social policy.

Keywords: social policy, territory, development, poverty trap.

Resumo

A política social é um mecanismo cujo objetivo é estabelecer ou criar condições de equidade social, promovendo o exercício dos direitos sociais e incorporando os beneficiários a um modelo de desenvolvimento baseado no empreendedorismo. O objetivo da presente investigação é analisar se o gasto público exercido em Mártir de Cuilapan, Guerrero, no âmbito da Cruzada Nacional contra a Fome (CNCH), cumpriu o objetivo de desenvolver e fortalecer os principais ramos econômicos do município. Para tanto, foram revisadas abordagens teóricas sobre política social, sustentabilidade, território, territorialização e armadilha da pobreza, conceitos básicos para a análise da política social. Da mesma forma, as informações foram coletadas por meio de entrevistas

estructuradas e semiestructuradas; e bancos de dados dos beneficiários de órgãos federais, além de informações do censo econômico de 2014 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (Inegi). Como resultado das entrevistas e da elaboração da tipologia das atividades econômicas do município, observa-se que o impacto do gasto público realizado no âmbito do CNCH não foi o esperado: a maioria dos setores econômicos do município faz parte do setor economia não básica, posição não dinâmica e desempenho competitivo; Somente os setores econômicos 31-32, referentes às indústrias de transformação, fazem parte do setor básico da economia. Portanto, a maioria dos setores econômicos tem uma posição dinâmica e desempenho não competitivo. O maior gasto público foi direcionado às comunidades rurais da localidade, e os resultados obtidos mostram que o território e sua realidade são elementos que impõem a necessidade de repensar as abordagens das políticas sociais.

Palavras-chave: política social, território, desenvolvimento, armadilha da pobreza.

Fecha Recepción: Enero 2019

Fecha Aceptación: Julio 2019

Introducción

El Estado mexicano, en distintos momentos históricos, ha implementado políticas sociales focalizadas para combatir la pobreza extrema en zonas rurales y urbanas. A finales de la década de los años 80 del siglo XX, por ejemplo, se implementó el Programa Nacional de Solidaridad (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994). Su principal objetivo fue establecer un esquema de política social sustentado en la coordinación y suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y la concertación con los grupos sociales, respetando y recuperando las tradiciones, patrones culturales y formas de organización existentes en las comunidades, barrios y pueblos. Sin duda la crisis económica de finales del año de 1994 repercutió en las acciones del Gobierno federal. En este contexto, el presidente Zedillo instituye el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Como resultado de la transición política del año 2000, el presidente Fox rediseñó la política social y aplica el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que se mantiene durante el sexenio del Presidente Calderón. Para Fox y Calderón, la premisa de la política social fue que la población objetivo (particularmente la población en situación de carencia por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo) debería fortalecer su libertad económica a través de las transferencias monetarias, lo que les permitiría mejorar su condición de vida. Sin embargo, en vez de lograr la libertad económica, quedaron atrapados en la trampa de pobreza.

El sustento teórico de la política social tiene su origen en Occidente. Parte de la premisa de que ante los vacíos que se generan en la satisfacción de las necesidades básicas de algunos sectores de la sociedad como resultado del desarrollo del capitalismo, se requiere redistribuir la riqueza para atenuar la posibilidad del conflicto social. Durante el siglo XVIII y principios del XIX, predominó la idea de distribuir el valor económico de la tierra por ser el único bien generador de riqueza, y para la segunda mitad del siglo XIX se sostiene que la renta básica es el mecanismo apropiado para acabar con la pobreza, visión que alude a la economía pública desde la noción de las teorías de economía del bienestar y de la elección pública (Rallo, 2015).

El objetivo de la presente investigación es analizar si el gasto público que se destinó a Mártir de Cuilapan (municipio piloto en el estado de Guerrero para la implementación del programa Sin Hambre en el año 2013), en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), cumplió con el objetivo III, a saber, “Aumentar la producción de los alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 22 de enero de 2013, p. 5). Es decir, si impactó en el desarrollo y fortalecimiento de las ramas económicas y los espacios productivos locales, y si logró incorporar a la población objetivo a un modelo de desarrollo sustentado en el emprendimiento, que desde una perspectiva socio-territorial busca aumentar la producción de los pequeños productores locales, promoviendo formas de participación comunitaria que permita a los actores productivos locales participar en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las acciones para fortalecer su actividad económica con el propósito de incrementar su ingreso y mejorar sus condiciones de vida.

El debate sobre la política social en México

En México la política social ha transitado por distintos enfoques. Los programas han sido integrales, parciales o sectoriales; sus alcances han ido de lo universal a lo focalizado, con la intención de lograr las metas establecidas, procurando el fortalecimiento de la relación entre lo rural y urbano en la búsqueda del desarrollo regional. Si bien los objetivos de la política social tienen como propósito el fortalecimiento de los productores locales y el mejoramiento de sus condiciones de vida, se observa una tendencia al estancamiento productivo, a lo que se suma la inadecuada coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, la multiplicidad de programas, la concentración y centralización de recursos, que ocasiona ineficiencia en la ejecución de las políticas sociales para combatir la pobreza. Es evidente que no hay un concepto preciso en los

programas de gobierno respecto de lo que se puede considerar el desarrollo social (Moctezuma, Robles y de la Fuente, 2013).

La política social en México tiene como objetivo subsanar los vacíos dejados por la política económica. Por tal motivo, se han creado programas que focalizan el acceso a los beneficios sociales con el propósito de crear un ciclo de prosperidad que permita combatir los vicios del clientelismo político, práctica que contribuye a la segmentación y desigualdad en el cumplimiento de los derechos sociales, al otorgar servicios y productos de mala calidad (Yaschine, 2015).

A cuatro años de la implementación de Sin Hambre, se han realizado distintos trabajos de evaluación y estudios. Por ejemplo, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2015) y *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: El Programa Nacional de Solidaridad y la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, editado por el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] (Gómez, 2015). Además, la Subdirección de Análisis de Política Interior de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publicó “*Cruzada Contra el Hambre*”. *Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas* (2013), donde se afirma que Sin Hambre se inspira en el programa Cero Hambre, implementado en Brasil. Las evaluaciones y estudios se han concentrado en la perspectiva macro, sin considerar lo socioterritorial, y no se identifican con claridad las dimensiones, alcances y limitaciones de la política social.

En este sentido, como señala Tello (2010): “La economía mexicana cumple ya varios lustros de experimentación neoliberal, de largos y penosos periodos de ajuste y estabilización” (p. 249). Y como resultado se ha incrementado la pobreza en México. Para hacerle frente a tal situación de pobreza, se han implementado programas sociales diseñados a partir de premisas que pretenden atender a los grupos sociales procurando la organización productiva de los beneficiarios, con el fin de establecer un vínculo directo entre el Gobierno, las comunidades y los actores. Ante el escaso impacto de dicha estrategia, se estableció un esquema de transferencias económicas para crear un nuevo vínculo entre las familias pobres y el Gobierno, focalizando los apoyos en la denominada *población objetivo*,¹ haciendo a un lado las formas de organización de los actores locales establecidas en comunidades, barrios y pueblos.

¹ La población que un programa tiene planeado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (Coneval, 2016).

Pobreza y sustentabilidad social

El análisis sobre la pobreza tiene una amplia historia en los ámbitos de la reflexión económica, sociológica y filosófica. En Europa, comienza con el economista Adam Smith (1776), quien esbozó el fenómeno de la siguiente manera: “Los pobres son quienes solamente pueden sostenerse por su trabajo asalariado, pero un trabajador ‘es rico o pobre, está bien o mal, en proporción al precio real de su labor’ y este precio está relacionado con las cantidades de bienes que él pueda adquirir” (p. 31). Lo cual es base fundamental de su teoría económica al plantear que el máximo nivel de bienestar social se genera por medio del mercado.

Para Marx (1848), la naciente clase capitalista inglesa cambió el sistema de explotación feudal por el de explotación capitalista, donde una masa de hombres es despojada repentina y violentamente de sus medios de subsistencia (tierras y medios de producción) y son lanzados al mercado de trabajo como hombres libres y desheredados, lo que convierte a hombres y mujeres en pobres que no tiene nada que vender más que su fuerza de trabajo.

El filósofo estadounidense John Rawls (2006) considera que los menos aventajados son quienes enfrentan escasez de bienes sociales primarios y como ciudadanos no pueden desarrollarse adecuadamente para ejercer plenamente sus facultades morales al no contar con derechos, libertades, oportunidades, poderes, ingresos y riqueza. La determinación de los bienes primarios depende de las necesidades y habilidades humanas, de sus fases y requisitos normales de nutrición y de las relaciones de interdependencia social, entre otras cosas (Rawls, 2006).

En tanto que para Amartya Sen (2000) una propuesta igualitaria aceptable no debería concentrarse solo en el acceso a los bienes sociales primarios, sino también, sugiere este economista indio, concentrar la atención en las capacidades básicas de las personas. De acuerdo con su enfoque, la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas, lo cual tiene diversas manifestaciones: mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición, alta morbilidad, elevado nivel de analfabetismo, baja esperanza de vida, el sexo y los roles sociales, entre otros aspectos; que no se deben exclusivamente a la carencia de ingresos, pero que forman parte del criterio habitual con el que se identifica la pobreza.

Galo y Zeira (citados en Mayer-Foulkes, 2007) sugieren que la trampa de pobreza es la restricción crediticia que no permite a la población acceder a la alimentación, educación y salud, y los sitúa en el círculo vicioso causante de la pobreza transgeneracional. Y volviendo a Sen (2000), la trampa de pobreza se determina por la privación de las capacidades básicas de los individuos, que se refleja en la deficiencia del desarrollo de capital humano e impacta en las capacidades

productivas, principal sustento del capital relacionado con la reproducción y el crecimiento de la economía.

Así, pues, la pobreza representa un problema multidimensional que tiene que ver con la cultura, la economía, las políticas públicas, el ambiente y el ejercicio de los derechos económicos y sociales de los individuos, condición necesaria para la sustentabilidad social. Al respecto, la sustentabilidad social es un elemento activo que se desarrolla de manera natural al interior de las zonas rurales y urbanas, donde ocurren procesos formales e informales que fomentan la creación de capital humano, social, institucional, productivo y natural, capaces de instaurar comunidades donde los individuos disfruten de igualdad de oportunidades y derechos sociales que les garanticen mejorar su calidad de vida.

El concepto de sustentabilidad social contiene un claro mandato social. Vallance, Perkins y Dixon (2011) sugieren abordarlo a partir de la construcción de capacidades por parte de la sociedad, para cubrir sus necesidades básicas y servicios necesarios para su desarrollo. Esto implica tomar en cuenta el papel decisivo de la participación del Estado y de la sociedad para el logro de estas metas. Foladori (2002) parte de la hipótesis del “doble camino” (*two-track approach*), la cual establece la necesidad de combatir la pobreza a través de transferencias económicas, impulsando el emprendimiento y el desarrollo humano en los territorios. Para McKenzie (2004) es “una condición positiva para el mercado con un fuerte sentido de cohesión social y equidad de acceso a los servicios básicos (incluyendo salud, educación, transporte, vivienda y recreación)” (p. 15).

Principales enfoques del desarrollo y desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo es y seguirá siendo estudiado por parte de las ciencias sociales, principalmente por la economía, ámbito en el que se han elaborado varias teorías con distintos enfoques: desde los clásicos hasta los neoclásicos, marxistas, neomarxista y liberales, entre otras, incluida la perspectiva de otras ciencias, en particular la sociología, donde se han realizado análisis de problemas y logros del desarrollo para el buen vivir.

Smith (1958) en su libro *De las causas del progreso en las facultades productivas del trabajo, y del modo como un producto se distribuye naturalmente entre las diferentes clases del producto*, argumenta que el trabajo del individuo contribuye al progreso, y en principio provee de todas las cosas necesarias y convenientes para la vida. Entonces, al surgir la división del trabajo como la parte más importante de la productividad, permite que el individuo desarrolle y mejore sus aptitudes, destreza y sensatez para la producción. Esta división de trabajo se encuentra limitada por

la extensión del mercado, lo que provoca que los productores no se vean estimulados a dedicarse por entero a una ocupación por falta de condiciones de mercado para cambiar el excedente del producto de su trabajo; por lo tanto, no hay ocupación constante y se incentiva el autoconsumo (Smith, 1958).

A mediados de la década de los años 40 del siglo pasado, finalizada la Segunda Guerra Mundial, los países que participaron en ella se enfrentaban a contracciones del mercado, lo que no permitía el crecimiento económico para garantizar los derechos sociales de la población, y ante la necesidad de los países industrializados de abastecerse de materias primas para la producción de bienes industrializados, se instrumentaron modelos de políticas económicas orientados a la reconstrucción y el desarrollo.

Para Sen (2000) el concepto de desarrollo se define de la siguiente forma:

Como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no solo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso.
(p. 19)

La crisis de paradigmas en el área de economía ha obligado a cambiar la visión del desarrollo y a redefinir la relación entre los seres humanos y la naturaleza. El modelo económico neoliberal se ha expandido más allá de las fronteras nacionales, y ha afirmado el papel de los países subdesarrollados como oferentes de recursos naturales y materias primas para la producción de bienes manufacturados y alta tecnología generados por los países desarrollados, lo que sin duda ha fortalecido las relaciones de intercambio desigual entre países y regiones. El concepto de desarrollo está sujeto a debate desde hace 40 años y no hay corriente de pensamiento que lo redefina claramente. Y aún hay varios aspectos pendientes: calidad de vida, sustentabilidad, disparidad de los territorios, reconstrucción del tejido social. Por lo tanto, el concepto de desarrollo ha estado en constante reformulación y readaptación, porque el concepto de crecimiento económico no basta para considerar la satisfacción de las necesidades de la población.

En la década de los años 70 se realizó la primera reunión mundial sobre medio ambiente. Los temas que se incorporaron a la agenda internacional fueron la crisis ambiental y el desarrollo humano. En los años 80 la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas presentó un informe denominado *Nuestro futuro Común (Our Common Future)*. Allí se introduce el concepto de desarrollo sustentable y se define de la siguiente manera: “Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la habilidad de las futuras para satisfacer sus propias necesidades” (United Nations World Commission on

Environment and Development, 1987). Una visión innovadora que incluye tres dimensiones básicas: la sustentabilidad ecológica, la económica y la social.

A principios de los años 80, se desarrollaron debates sobre el carácter del concepto de desarrollo sustentable. Para Rojas y Parra (2003), por ejemplo:

Debe basarse en valores éticos ambientales: respeto a la naturaleza y sus propias leyes de conservación y reproducción; respeto a los derechos humanos, respeto a la libertad; garantía al acceso igualitario a la educación, salud, infraestructura y recreación; derecho a participar democráticamente y a decidir en los asuntos públicos fundamentales que le conciernen como sujeto y ciudadano (p. 27).

El desarrollo sustentable tiene una visión multidisciplinar al crear un espacio común de integración y participación entre distintos sujetos o grupos locales para coadyuvar a la igualdad de oportunidades, equidad en el acceso de bienes y servicios, respeto a los derechos culturales, económicos, políticos y sociales, así como al acceso a los conocimientos tecnológicos que permitan el uso racional de los recursos naturales para contribuir al desarrollo local y al fortalecimiento de la cohesión y reconstrucción del tejido social para el buen vivir.

El concepto de desarrollo ha mutado en desarrollo sustentable y se ha incorporado de manera rápida en los discursos políticos y de la planeación gubernamental como una frase de moda. Así, a través de sus acciones sustantivas, ha impactado en los modos de vida y en los procesos de producción de las sociedades rurales y los saberes locales, elemento articulador con la naturaleza. De acuerdo con Leff (2000), el desarrollo sustentable está revalorizando la cultura del sistema productivo campesino-indígena: los saberes locales están siendo excluidos ante la racionalidad científico-tecnológica en el proceso productivo establecido bajo la lógica del mercado, resignificando los modos étnicos de gestión y organización de la producción: el proceso de autogestión de la producción es para satisfacer sus necesidades básicas y no está pensado para el mercado.

Política social, espacio, territorio y territorialización

En Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, se implementaron acciones para fomentar el bienestar colectivo por medio de lo que se definió como *Estado benefactor* o *Estado de bienestar*, que, de acuerdo con Esping-Andersen (1993), se presenta como modelo socialdemócrata y de seguridad social obligatoria para organizar la lucha contra la pobreza, y

justifica la intervención gubernamental por medio de políticas sociales que obligan a proveer asistencia y ser soporte de todo ciudadano que tuviese necesidades.

Por lo tanto, la política social parece tener dos funciones específicas: *a)* ser instrumento del Estado para atenuar los conflictos sociales mediante un conjunto de acciones sustantivas y *b)* como mecanismo de intervención que impulsa el desarrollo para contribuir al fortalecimiento del mercado, combinando elementos primordiales como la inversión y las transferencias económicas.

Para José Adelantado (2000), la política social es un instrumento que proporciona las condiciones adecuadas para el desarrollo y bienestar de las personas a través de la acción social. Aunado a ello, considera que “la política social descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadística, filosofía y psicología social, para ayudar a comprender el bienestar” (p. 6). En este sentido, el Estado debe crear una estructura institucional y jurídica que reconozca los derechos sociales, incentive la vinculación con los ciudadanos y contribuya a la generación de oportunidades para mejorar el bienestar individual y familiar.

Ortíz (2007), por su parte, considera lo puesto a continuación:

La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo (p. 9).

La política social tiene un papel fundamental en los procesos estructurales, particularmente el de establecer una relación con los actores sociales organizados o implementar acciones para organizarlos. Estos, cabe señalar, coadyuvan con las instituciones para identificar a la población vulnerable, definida por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un estado que puede estar asociado a los ciclos de vida o a condiciones estructurales de pobreza, privaciones y desigualdades y que sitúa a las personas y a grupos de población en situación de riesgo ya sea temporal o permanente (Fuentes, 22 de septiembre de 2015). Mientras que el Coneval (2016) define a la población vulnerable como aquella con carencias sociales y de ingresos.

Lo anterior implica que la población vulnerable sea objetivo de los programas de la política social. Esto supondría la oportunidad de empoderamiento de esta población y los actores sociales, y de que estos sujetos pasen de ser pasivos a convertirse en activos, lo que posibilitaría la

construcción de una nueva lógica de participación social para el desarrollo del buen vivir, comprometida con la preservación del medio ambiente, los saberes locales, el logro de la justicia y la equidad.

El principal objetivo de las instituciones es el de ser el hilo conductor de la coordinación y colaboración entre distintos órdenes gubernamentales, actores sociales y ciudadanos que participen en la elaboración del diagnóstico de los problemas sociales del territorio, para fortalecer y diseñar los programas para el desarrollo local sustentable. Estas políticas sociales ejercen una influencia importante para la territorialización, entendida como el establecimiento y respeto de las formas representativas de relaciones sociales establecidas de manera colectiva o individual con las instituciones principales, y a su vez reconfiguran el territorio con base en tres elementos principales: reconstrucción del tejido social, potencialización de las ramas económicas en los espacios productivo y la naturaleza.

Sin embargo, el concepto de política social no toma en cuenta las categorías de espacio, territorio y territorialización, que contribuyen a la comprensión del comportamiento de la sociedad en la identificación de sus problemas y necesidades sociales, así como en el diseño de sus principales acciones para la integración y organización solidaria de la sociedad, con el objetivo de procurar el bienestar social.

Espacio, territorio y territorialización son categorías básicas que se deben tener en cuenta para analizar la implementación de una política social, con el fin de entender los procesos que constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social y los aspectos que le afectan. Se debe tomar en cuenta, asimismo, que las inversiones deben establecer donde se garanticen beneficios y sean rentables, y siempre que se reúnan las condiciones de infraestructura básica, estabilidad social, vías de comunicación y un mercado local dinámico, aspectos que se consideran necesarios también para implementar políticas sociales.

El enfoque de espacio ha venido cobrando importancia desde las distintas perspectivas de análisis. Este permite observar el carácter integrador del conocimiento de la naturaleza y la sociedad en la investigación territorial. Daniel Hiernaux (1993) define el espacio “como un conjunto de formas representativas de relaciones sociales del pasado y del presente y por una estructura que pueda expresar en las relaciones sociales, a su vez indicativas de procesos” (p. 103). Desde la geografía crítica latinoamericana, los aportes de Santos (2000) esbozan una definición de espacio como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones; sus categorías analíticas internas son: el paisaje, la configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo, las rugosidades y las formas-contenido. En suma, se entiende al

espacio como un conjunto de procesos y encadenamientos donde se articulan las relaciones sociales con la naturaleza, expresadas de manera colectiva e individual con territorialidad propia.

El concepto de territorio, por su parte, se ha convertido en el lugar de confluencia de los grandes problemas nacionales. Es atraído por distintas disciplinas de las ciencias sociales y naturales que contribuyen con su discusión al desarrollo de una aproximación en su definición. En un primer momento, la geografía define al territorio como un espacio geográfico calificado por una pertenencia jurídica, no abordando más que la soberanía y las competencias que de ella se derivan. Para entender la dinámica que se desarrolla en el territorio, de acuerdo con Rodríguez (2010), la dinamización de un territorio está integrada por un conjunto de elementos objetivos y subjetivos, materiales e inmateriales, construidos por los organismos sociales a partir de proyecciones colectivas e individuales.

Santos (2011) concibe al territorio como resultado de la superposición de un conjunto de sistemas naturales y un conjunto de sistemas de cosas creadas por el hombre. El territorio es la tierra más la población, es decir, una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece. El territorio es la base del trabajo, de la residencia, de los intercambios materiales y espirituales y de la vida, sobre los cuales influye.

Montañez (citado en Rodríguez, 2010) expresa lo siguiente: “Territorialidad es el grado control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un estado o un bloque de estados” (p. 6). Por otro lado, siguiendo esta vez a Sack (1997), la territorialidad es entendida como el “control de un área”, lo cual incita a la reflexión de que los instrumentos de la política social son los medios a través de los cuales el Estado busca influir o controlar las relaciones y reproducciones sociales, fragmentando y ejerciendo control sobre su territorio, construyendo formas de organización social acordes con la lógica del mercado.

Para Boisier (2003), el hombre es un “animal territorial” antes que el aristotélico “animal político”. En consecuencia, la reconfiguración territorial propiciada por los programas de las políticas sociales influirá en la reconstrucción del tejido social, el cual se encuentra fragmentado por el abismo de la desigualdad económica y social. Por esta razón, la política social es un actor decisivo para potencializar los sectores productivos locales a través de agentes estratégicos de la producción, y para transformar su cosmovisión de producción y utilización del capital natural a través de técnicas que permitan una producción más eficaz y eficiente con sustentabilidad. Sin embargo, a diferencia de las comunidades urbanas, en las comunidades rurales los procesos de producción y reproducción se hallan limitados por la extensión del mercado. Los mercados rurales

pequeños contribuyen a que los productores locales no estén estimulados a dedicarse a actividades productivas que les permitan intercambiar el excedente del producto de su trabajo, por lo tanto, no hay ocupación y producción constante y se recurre al autoconsumo.

Ahora bien, en términos generales, las políticas sociales se han construido con un enfoque homogéneo para enfrentar los fenómenos sociales (pobreza, desigualdad y discriminación social), sin considerar las diferencias económicas, sociales y territoriales que se tienen en el país, entidades federativas y municipios.

En este sentido, la centralización en el diseño y ejecución de las políticas sociales se refleja en una desvinculación con el territorio. Por lo tanto, no se puede pensar en impulsar políticas sociales sin la participación de los actores sociales en las diferentes etapas: diseño, operación, gestión, evaluación y monitoreo. Además, se deben de fomentar acuerdos locales de desarrollo más simétricos que reflejen los intereses de la comunidad, como mecanismo que permita revertir la distancia entre los ciudadanos y el Gobierno, considerando las particularidades de su territorio.

Metodología

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente investigación, se aplicó el enfoque mixto. De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2010) es “un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta” (p. 546). Dicho conjunto permite identificar y valorar los aspectos de carácter socioeconómico y territorial.

La recopilación de información de campo se realizó a través de la técnica de entrevista, la cual, en términos de Guber (2001), es lo siguiente:

Una situación cara-a-cara donde se encuentran distintas reflexividades, pero, también, donde se produce una nueva reflexividad. Entonces la entrevista es una relación social a través de la cual se obtiene enunciado y verbalización en una instancia de observación directa y de participación (p. 76).

La clasifica, además, en entrevista semiestructurada informal o no directiva, estructurada y cuestionario preestablecido, grupos focalizados en una temática, y clínicas.

En la investigación se utilizaron las técnicas de entrevista estructurada y semiestructurada. En la primera, el investigador formula las preguntas y el entrevistado se subordina a la concepción del contexto, dinámica y categorías determinadas por él; y en la segunda, el investigador desarrolla

una dinámica con el informante que le permite descubrir accesos a su universo cultural (Guber, 2001).

Para el analizar el impacto del gasto público de la política social Sin Hambre se recurre a la utilización de técnicas para el análisis económico regional, y se utilizaron los datos del *Censo Económico 2014* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2014), para el municipio de Mártir de Cuilapan y el estado de Guerrero. El uso de la información mencionada le da sustento al análisis cuantitativo y permite la construcción de la tipología de las actividades económicas del municipio. Lo anterior por medio el índice de especialización productiva y la razón de productividades.

El análisis de base económica indica que una economía local puede dividirse en dos sectores: básico y no básico.

Sector básico: se integra por las actividades productivas y de servicios que dependen fundamentalmente de la demanda externa, manufactura, minería, actividades agropecuarias de exportación, y turismo.

Sector no básico: Conformado por actividades que dependen principalmente de la demanda interna, orientadas a la economía local y actividades del gobierno local.

Coefficientes de localización (CL): es un análisis económico regional para determinar la circunstancia relativa de una unidad territorial respecto a otra. Permitiendo comparar el tamaño relativo de un sector dentro de una región:

$$CL = \frac{\frac{E_{ij}}{E_i}}{\frac{N_j}{N}}$$

E_{ij} = Población ocupada en rama j en región i .

E_i = Población total ocupada en la región i .

N_j = Población ocupada en rama j a nivel nacional.

N = Población ocupada a nivel nacional.

(...) Si $CL = 1$, es que se tiene una producción local suficientes para abastecer su demanda, pero no hay excedentes para exportar, se puede concluir que la actividad está localizada.

Si $CL < 1$, significa que existe insuficiencia en la producción local, por tanto, es necesario importar bienes y/o servicios para abastecer la demanda local, la actividad está poco localizada.

Si $CL > 1$, implica que la economía local tiene una especialización en esta actividad, la producción es mayor a la demanda local, por tanto, hay posibilidades para exportar (Torres, Rozga, García y Delgadillo, 2009, pp. 42).

El método de estimación de empleo básico se realiza a través de la razón entre productividades V_i^t , y se calcula como: $V_i^t = p_i^t / P_i^t$.

Donde p_i^t es la productividad a escala municipal, se estima de la siguiente forma:

$$p_i^t = vab_i^t / e_i^t$$

vab_i^t : Valor agregado bruto municipal en la actividad i en el año t

e_i^t : Empleo municipal en la actividad i en el año t

P_i^t : Es la productividad a escala estatal, se estima de la siguiente forma:

$$P_i^t = vab_i^t / E_i^t$$

vab_i^t : Valor agregado bruto estatal en la actividad i en el año t

E_i^t : Empleo estatal en la actividad i en el año t (Morales, 1998, p. 27).

Después de haber estimado la productividad a escala municipal y estatal, se prosigue a calcular la razón entre productividades, cuyos resultados expresan si V_i^t es igual, mayor o menor a 1.

Si la productividad municipal es mayor a la productividad estatal: $V_i^t > 1$, localmente se requiere menos empleos para generar una unidad de producto que los que se requieren en escala estatal.

Si la productividad municipal es menor a la productividad estatal: $V_i^t < 1$, se sobrestimaría la participación municipal en la producción estatal y con ello el empleo básico correspondiente (Morales, 1998, p. 28).

En la tabla 1 se aprecia la estructura de la tipología de las actividades económicas, donde cada sector económico municipal con respecto al estatal se identifica por su posición de especialización en el sector básico o no básico de la economía y por su desempeño productivo (Morales, 1998).

Tabla 1. Tipología de las actividades económicas

		Desempeño (productividad)	
		$V_i^t < 1$	$V_i^t > 1$
Posición (especialización)	Sector básico	II Posición dinámica y desempeño no competitivo	I Posición dinámica y desempeño competitivo
	Sector no básico	III Posición no dinámica y desempeño no competitivo	IV Posición no dinámica y desempeño competitivo
<p>I. Posición dinámica y desempeño competitivo: actividades con ventajas para impulsar a la economía local.</p> <p>II. Posición dinámica y desempeño no competitivo: actividades que requieren inversiones para mejorar su productividad y aprovechar su posición.</p> <p>III. Posición no dinámica y desempeño no competitivo: actividades en las que debe inducirse el crecimiento de la productividad.</p> <p>IV. Posición no dinámica y desempeño competitivo: actividades cuyo desempeño puede inducir la especialización, es decir, modificar su posición de no dinámica a dinámica</p>			

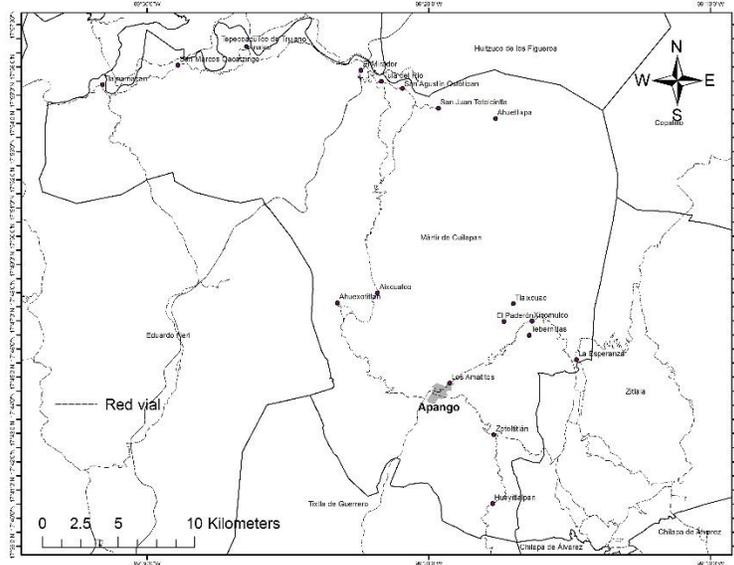
Fuente: Elaboración propia

La CNCH en el municipio de Mártir de Cuilapan

En el 2013, Mártir de Cuilapan (véase figura 1) fue seleccionado como municipio piloto para iniciar los trabajos de la CNCH. El Lic. José Guadalupe Rivera Ocampo (21 de abril de 2017, entrevista), quien se desempeñaba como presidente municipal (2012-2015), manifestó que el municipio fue seleccionado “por ser pequeño, por ser municipio pobre, por ser municipio que tiene

una mezcla de lenguas, tenemos zonas indígenas y también uno de los grandes motivos creo que fue, la cercanía y el tema de seguridad que se tomó en cuenta”.

Figura 1. Mapa de ubicación del Municipio de Mártir de Cuilapan, Guerrero



Fuente: Elaboración propia con base al Marco Geoestadístico 2016, INEGI.

Por primera vez, el Gobierno federal tomó en cuenta al municipio para impulsar una estrategia de participación comunitaria a partir de la identificación de las necesidades básicas de la población, lo que se apoyó en información estadística proporcionada por el Coneval, el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Inegi y distintas dependencias gubernamentales. Los datos obtenidos fueron enviados a la Comisión Intersecretarial, que tenía la tarea de “coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento del objetivo del programa Sin Hambre” (DOF, 22 de enero de 2013), y la cual, a su vez, la remitiría a las delegaciones de las dependencias federales para su análisis, así como para ejecutar acciones coordinadas.

La Cruzada contra el Hambre, para cumplir el objetivo de aumentar la producción y el ingreso de los productores rurales, canalizó las demandas de financiamiento a través de dependencias federales como el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes) de la Secretaría de Economía, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quienes otorgaron apoyos económicos con el fin de mejorar el indicador de carencia por

ingresos de la población objetivo, que se encontraba por debajo de la línea de bienestar mínimo, así como con la meta de propiciar el fortalecimiento de los espacios productivos locales.

Atendiendo al llamado del presidente de México para iniciar los trabajos de la CNCH en el mes de marzo del año 2013, el Gobierno municipal de Mártir de Cuilapan solicitó al Gobierno federal que la población tuviera una participación directa en los programas, debido al grado de desconfianza que tenía esta última respecto de los programas y las dependencias federales y estatales (Rivera, 21 de abril de 2017, entrevista). En este contexto, una de las principales acciones promovidas por la Sedesol fue la conformación de comités comunitarios, quienes se encargaron de identificar la población objetivo y sus necesidades, para ser incorporados a los programas federales.

De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010* (Inegi, 2010), el municipio de Mártir de Cuilapan contaba con una población de 17 702 habitantes, de los cuales 48 % eran hombres y 52 % mujeres. Además, 43.4 % de la población de cinco años y más era hablante de una lengua indígena. El número de comunidades del municipio era de 19: 5 % urbanas (la cabecera municipal) y 95 % rurales.

En el año 2011, el Coneval dio a conocer las estimaciones del índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad. En el caso del municipio de Mártir de Cuilapan, se tomaron en cuenta 18 localidades (no se consideró la localidad de Los Amatitos) para determinar el índice y grado de rezago social. Los resultados mostraron que 5.6 % de las localidades tenía un grado de rezago social bajo, 50 % un grado de rezago social medio y 44.4 % un grado de rezago social alto. Si tomamos en cuenta la población, 24.6 % vivía en una comunidad con rezago social bajo, 49 % en localidades con rezago social medio y 25.7 % en localidades con rezago social alto. Lo anterior refleja que 74.2 % de la población tenía la capacidad de acceder a los servicios educativo, de salud, básicos de vivienda y de calidad de los espacios de vivienda como resultado de la cobertura de los programas sociales federales y estatales; sin embargo, tomando en cuenta que 95 % de las localidades del municipio eran rurales, colocaba a estas en situación de vulnerabilidad ante perturbaciones económicas y sociales que les imposibilitaban transitar los horizontes de la desigualdad económica y social.

En la tabla 2 se describen los apoyos otorgados al municipio y sus comunidades en el marco del programa Sin Hambre de la CNCH en el año 2013. Los conceptos atendidos por la Sedesol, la Sagarpa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Economía y la CDI fueron:

- Transferencias monetarias,
- Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso,
- Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria, apícola, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, para generación de ingreso y
- Apoyo para el impulso de cadenas productivas para generación de ingresos.

Como se observa en la tabla 2, el gasto público destinado al municipio de Mártir de Cuilapan en transferencias monetarias recibió la cantidad de 26 445 917.51 de pesos, de los cuales 17.4 % se distribuyó en la cabecera municipal y el resto de las comunidades recibieron 82.6 %. Para apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso, se recibieron 14 265 469.38 pesos, de los cuales 41.7 % se destinó a la cabecera municipal y 58.3 % al resto de las localidades. Para el mejoramiento de producción agropecuaria, apícola, cría y explotación de animales y aprovechamiento forestal para generación de ingreso, se destinaron 11 224 888.30 pesos, de los cuales 11 % se distribuyó en la cabecera municipal y 89 % en las localidades rurales. Por último, el apoyo para el impulso de cadenas productivas para generación de ingresos (mezcal) fue de 1 782 840 pesos, de este monto 55.3 % se destinó a la cabecera municipal y 44.7 % al resto de las comunidades.

Tabla 2. Gasto público destinado al municipio de Mártir de Cuilapan en el marco del programa Sin Hambre de la CNCH, 2013

Indicador	Concepto	Dependencias participantes	Municipio de Mártir de Cuilapan		Cabecera municipal		Resto del municipio	
			Gasto Total	%	Gasto	%	Gasto	%
Carencia por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	Transferencias monetarias	Sedesol, Sagarpa, SCT y Semarnat	26 445 917.51	49.2	4 606 689.50	17.4	21 839 228.01	82.6
	Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso.	Sedesol, Sagarpa y Secretaría de Economía	14 265 469.38	26.6	5 950 537.40	41.7	8 314 931.98	58.3
	Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria, apícola, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, para generación de ingreso.	Sagarpa, Semarnat, CDI y Secretaría de Economía	11 224 888.30	20.9	1 239 781.66	11.0	9 985 106.64	89.0
	Apoyo para el impulso de cadenas productivas para generación de ingresos: Mezcal	Secretaría de Economía	1 782 840.00	3.3	985 070.00	55.3	797 770.00	44.75
Inversión total			53 719 115.19	100.0	12 782 078.56	23.8	40 937 036.63	76.2

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Bienestar (s. f.)

Una de las primeras acciones realizadas por parte de Sin Hambre en el 2013, a través de los programas de Oportunidades, Empleo Temporal, Procampo y Desarrollo de Zonas Prioritaria para enfrentar la falta de ingreso, principal indicador de pobreza en el municipio piloto, fue la entrega de transferencias económicas, que representó 49.2 % del gasto público total realizado. En tanto que para mejorar y aumentar la producción, agropecuaria, apícola, cría y explotación de animales, y aprovechamiento forestal, se destinó tan solo 20.9 %, que junto con el apoyo para el impulso de cadenas productivas para generación de ingresos (mezcal) representó 25.2%. De lo anterior se deduce que el apoyo para el desarrollo y fortalecimiento de las actividades productivas fue menor a las transferencias directas a los beneficiarios. En consecuencia, en vez de generar emprendimientos que diversificaran y fortalecieran las actividades agrícolas locales, se

fortalecieron los lazos de dependencia que inhiben la posibilidad de que la población rompa con la trampa de pobreza.

Con el fin de observar el impacto del gasto público realizado en el marco de la CNCH, se calcularon los indicadores de productividad y especialización de los sectores económicos municipales, con base en la información proporcionada por el *Censo Económico 2014* del Inegi (2014).

En la tabla 3 se presentan los resultados referentes a los coeficientes de especialización y razones de productividad por sector económico, lo que permite elaborar una tipología de las actividades productivas, de acuerdo con lo establecido en la metodología.

Tabla 3. Coeficientes de especialización y razones de productividad por sectores económicos en el municipio de Mártir de Cuilapan, Gro., 2014

Sectores económicos*	Coeficiente de especialización (CI)	Razón de productividad (V_i^t)
31-33	4.46	0.18
43	0.12	0.10
46	0.56	0.19
48-49	0.12	0.98
56	0.44	0.08
62	0.19	0.10
71	0.32	0.12
72	0.42	0.35
81	0.76	0.55

* Sectores económicos: 31-33: Industria manufacturera. 43: Comercio al por mayor. 46: Comercio al por menor. 48-49: Transportes, correos y almacenamiento. 56: Servicio de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación. 62: Servicios de salud y de asistencia social. 71: Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos. 72: Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. 81: Otros servicios excepto actividades gubernamentales

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2014)

Los resultados obtenidos para los sectores económicos 31-32, referentes a industrias manufactureras, muestra que las actividades económicas de este sector forman parte del básico de la economía del municipio; es decir, actividades productivas y de servicios que dependen fundamentalmente de la demanda externa, aunque su razón de productividad muestra que la

productividad municipal es menor que la estatal. En consecuencia, los sectores en mención tienen una posición dinámica y desempeño no competitivo. Los establecimientos económicos de estos sectores requieren inversiones para mejorar su productividad y aprovechar su posición. Cabe señalar que la producción de mezcal y miel son las más dinámicas y competitivas en el municipio.

Dado que el municipio se caracteriza por ser productor de mezcal de forma artesanal y de miel, el Inaes, a través del Programa de Fomento a la Economía Social, apoyó a los productores de mezcal y la CDI a los productores de miel, y otorgaron financiamiento para el desarrollo de esas actividades productivas en el 2013. A pesar de ello, los productores de mezcal entrevistados coincidieron en señalar que hacían falta recursos financieros para mejorar las técnicas y proceso de producción, instaurar marcas propias y sistemas de envasado. Esto para estar en condiciones de cumplir con las normas del Consejo Regulador de Mezcal y poder obtener la certificación como productores, lo que posibilitaría la venta a nivel nacional y en el extranjero de su producción; los productores de miel utilizarían el financiamiento otorgado para certificar su producto y poder exportar hacia Europa.

Los sectores económicos 43, 46, 48- 49, 56, 62, 71, 72 y 81, como se observa en la tabla 4, forman parte del sector no básico de la economía municipal, el cual está integrado por actividades económicas que dependen principalmente de la demanda interna, orientados a la economía local. Por lo tanto, se sitúan en una posición no dinámica y con desempeño no competitivo. En estas actividades se requiere inducir la productividad. La productividad de las actividades económicas se puede incrementar por medio del aumento de la inversión que permita mejorar las técnicas de producción y los mecanismos de distribución de los productos. En la tabla 4 se observa la ausencia de sectores económicos ubicados en el primer cuadrante, lo que nos indica que las actividades productivas no se caracterizan por impulsar el desarrollo de la economía local. En general, la producción del municipio es para el consumo local, salvo la producción de mezcal y miel.

Tabla 4. Tipología de las actividades económicas del municipio de Mártir de Cuilapan

		Desempeño (productividad)	
		$V_i^t < 1$	$V_i^t > 1$
Posición (especialización)	Sector básico	II 31-32	I
	Sector no básico	III 43, 46, 48-49, 56, 62, 71, 72 y 81	IV

Fuente: Elaboración propia

Los datos anteriores permiten señalar que se dio continuidad al modelo de política social de transferencias económicas, sustentado en la centralización y focalización (Keynes, 1943), con una limitada participación de la comunidad en la toma de decisiones, lo que contribuyó a inhibir un desarrollo a favor de ellas. Así también, se evidenció la ausencia de coordinación por parte de las dependencias federales, lo que impidió la unidad en la acción de estas en beneficio de la población (Carlos Rojas Gutiérrez, 23 de enero de 2017, entrevista).

Conclusiones

A seis años de haberse implementado el programa de la CNCH en el municipio de Mártir de Cuilapan, en el estado de Guerrero, el impacto de esta no fue el esperado. Las evidencias muestran ausencia de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, aunado a la falta de capacidad técnica y de gestión en la planeación por parte de los integrantes del H. Ayuntamiento. Las entrevistas realizadas al presidente municipal y al director del Inaes proyectan los efectos de carencia de un ambiente propicio que promueva la coordinación interinstitucional entre los órdenes de gobierno a nivel federal, estatal y municipal, así como la impericia para establecer una relación entre el Estado y la población que permitiera mayor libertad de participación en la toma de decisiones, con el fin de romper con el esquema de centralización en la toma de decisiones y de focalización en la asignación de recursos, todo lo cual inhibió las posibilidades de desarrollo desde una perspectiva territorial.

Si bien el objetivo de la estrategia de la CNCH era combatir la pobreza y fortalecer las actividades productivas, al darle mayor énfasis a las transferencias monetarias (49.2 % del gasto público destinado al municipio de Mártir de Cuilapan en el marco del programa Sin Hambre de la CNCH, 2013), del cual 82 % se destinó a las comunidades rurales, a diferencia del gasto destinado al apoyo para el aumento de la producción e impulso de cadenas productivas, a lo que se le destinó 24.2 % (82.9 % se orientó a las comunidades rurales del municipio), el financiamiento de proyectos productivos se llevó a cabo sin analizar su factibilidad, sin considerar la complejidad y el dinamismo de la pobreza a escala territorial, y sin tomar en cuenta la potencialidad de los recursos naturales y los saberes locales con que cuentan las comunidades. Lo anterior impidió territorializar la estrategia para que las comunidades lograran un desarrollo económico territorial en la perspectiva de la sustentabilidad social.

La elaboración de una tipología de las actividades económicas del municipio de Mártir de Cuilapan permite observar el impacto del gasto público que se realizó en el marco de la CNCH, para lo cual se calcularon los indicadores de productividad y especialización de los sectores económicos municipales, con base en la información suministrada por el *Censo Económico 2014* realizado por el Inegi (2014). La mayoría de los sectores económicos del municipio son parte del sector no básico de la economía, tienen una posición no dinámica y no tienen un desempeño competitivo; y por lo tanto, los establecimientos de estos sectores requieren de inversiones que estimule el crecimiento de su productividad. Solo los sectores económicos 31-32, referentes a industrias manufactureras, son parte del sector básico de la economía. En consecuencia, los sectores mencionados tienen una posición dinámica y un desempeño no competitivo; los establecimientos de estos sectores requieren inversión para mejorar su productividad y aprovechar su posición. Tanto los datos del Inegi como las entrevistas realizadas a exfuncionarios municipales y productores permiten indicar que la producción de mezcal y miel son las más dinámicas y competitivas en el municipio.

A pesar de que la mayoría del gasto público se orientó a las comunidades rurales del municipio, los resultados obtenidos indican que el territorio y su realidad son elementos que imponen la necesidad de repensar los enfoques de la política social. La política social se debe sustentar en una planeación territorial que permita la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, actores y sectores sociales para la elaboración y fortalecimiento de una política social territorializada; que se centre en el cómo, el dónde y para qué del desarrollo socioterritorial. Es decir, deben adaptarse de manera flexible a las condiciones de los territorios generando escenarios propicios para el desarrollo local con un enfoque de sustentabilidad social, con el fin de reducir el

grado de vulnerabilidad de la población, alcanzar una menor dependencia de los programas sociales de transferencia económica y propiciar su salida de la trampa de pobreza.

En síntesis, la CNCH, en vez de generar emprendimientos que diversificaran y fortalecieran las actividades agrícolas locales, propició lazos de dependencia económica y política que inhiben la posibilidad de que la población rompa con la trampa de pobreza.

Referencias

- Adelantado, J. (2000). Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España. Barcelona, España: Icaria - UAB.
- Boisier, S. (2003). Globalización, geografía política y fronteras. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, (23), 21-39.
- Cámara de Diputados. (2013). "Cruzada Contra el Hambre". Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. (1994). El Programa Nacional de Solidaridad. Ciudad de México, México: FCE.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2016). Glosario. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (22 de enero de 2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación.
- Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del estado de bienestar. Valencia, España: Ediciones Alfons el Magnanim - IVEI.
- Fernández, A., Pedregal, B., Rodríguez, J. C., Pita, M. F. y Zoido, F. (2009). El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. Boletín de la AGE, (50), 157 - 172.

- Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(12), 621-637.
- Fuentes, M. L. (22 de septiembre de 2015). México social: vulnerables y pobres. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/22/1047065>.
- Gómez, H. (2015). Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: El Programa Nacional de Solidaridad y la Cruzada Nacional Contra el Hambre. México: Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guber, R. (2001). La entrevista etnográfica o el arte de la "no directividad". En *La etnografía: Método, campo y reflexividad* (pp. 75 - 100). Bogotá, Colombia: Norma.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hiernaux, D. y Lindon, A. (1993). El concepto de espacio y el análisis regional. *Secuencia*, (25), 89-110.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2014). Censos Económicos 2014. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>.
- Keynes, J. (1943). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Ciudad de México, México: FCE.
- Leff, E. (2000). Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. *Desarrollo y medio ambiente*, 42-56.
- Marx, K. (2014). *El capital: crítica de la economía política*, tomo I. México: FCE.
- Mayer-Foulkes, D. (2007). Fallas de mercado en capital humano La trampa intergeneracional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, 74(295). Recuperado de <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/375/573#c1>.

- Mckenzie, S. (2004). Social Sustainability: Towards Some Definitions. Australia: Hawke Research Institute. Recuperado de <https://www.unisa.edu.au/siteassets/episerver-6-files/documents/eass/hri/working-papers/wp27.pdf>.
- Moctezuma, D., Robles, J. y de la Fuente, D. (2013). Descalabros y desafíos de la política social en México. Problemas de desarrollo, 9-34.
- Morales, J. F. (1998). Manual de diagnóstico económico municipal. México: CESEM / Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Ortíz, I. (2007). Política Social. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Rallo, J. R. (2015). Contra la renta básica: Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos. Madrid, España: Deusto.
- Rawls, J. (2006). Teoría de la Justicia. Ciudad de México, México: FCE.
- Rodríguez, D. (2010). Territorio y territorialidad: Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. UNI-PLURI/VERSIDAD, 1-11.
- Rojas, J. y Parra, O. (2003). Paradigma ambiental y desarrollo sustentable. En Rojas, J., Conceptos básicos sobre medio ambiente y desarrollo sustentable (pp. 13 - 30). Buenos Aires, Argentina: INET - GTZ.
- Sack, R. (1997). El significado de la territorialidad. En Pérez P. (comp.), Región e Historia en México (1700 - 1850) (pp. 194 - 204). Ciudad de México, México: Instituto Mora.
- Santos, M. (2000). La naturaleza del espacio. Barcelona, España: Ariel.
- Santos, M. (2011). Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En Benedatti, A., Territorio, lugar, paisaje: Prácticas y conceptos básicos en geografía (p. 39). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Secretaría de Bienestar. (s. f.). Padrón de Beneficiarios de los programas sociales incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre. Datos y Recursos. México: Secretaría de Bienestar. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-de-beneficiarios-de-los-programas-sociales-incluidos-en-la-cruzada-nacional-contra-el-ha>.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona, España: Planeta.

- Smith, A. (1958). Investigación sobre la naturaleza y causas del la riqueza de las naciones. Ciudad de México, México: FCE.
- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982 - 2009. En Sobre la desigualdad en México (pp. 243-320). Ciudad de México, México: Universidad Autonoma de México, Facultad de Economía.
- Torres, F., Rozga, R., García, A. y Delgadillo, J. (2009). Técnicas para el análisis regional. Desarrollo y Aplicaciones. Ciudad de México, México: Trillas.
- United Nations World Commission on Evironment and Development. (1987). Our Common Future. New York, United States: Oxford University Press.
- Vallance, S., Perkins, H. C. and Dixon, J. E. (2011). What is social sustainability? A clarification of concepts. Geoforum, 42(3), 342-348.
- Yaschine, I. (2015). ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México. Ciudad de México, México: Colmex-UNAM.

Rol de Contribución	Autor (es)
Conceptualización	Iván Sánchez Ignacio Pedro Vidal Tello Almaguer Grado de contribución: Igual»
Metodología	Iván Sánchez Ignacio Pedro Vidal Tello Almaguer Grado de contribución: Igual»
Software	NO APLICA
Validación	Pedro Vidal Tello Almaguer
Análisis Formal	Iván Sánchez Ignacio Pedro Vidal Tello Almaguer « Grado de contribución: Igual»
Investigación	Iván Sánchez Ignacio
Recursos	NO APLICA
Curación de datos	NO APLICA
Escritura - Preparación del borrador original	Iván Sánchez Ignacio
Escritura - Revisión y edición	Iván Sánchez Ignacio Pedro Vidal Tello Almaguer Grado de contribución: Igual»
Visualización	Iván Sánchez Ignacio Pedro Vidal Tello Almaguer Grado de contribución: Igual»
Supervisión	Pedro Vidal Tello Almaguer
Administración de Proyectos	NO APLICA
Adquisición de fondos	NO APLICA